

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

9<sup>2013 / XI. ročník / 30. 9. 2013</sup>

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

- 2870.** Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků ..... 845
- 2871.** Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti  
Stavební a územní řízení: zahájení a přerušování řízení ..... 848
- 2872.** Správní trestání: liberační důvody ..... 855
- 2873.** Správní trestání: zavinění; nedbalost ..... 859
- 2874.** Správní trestání: odložení výkonu rozhodnutí ..... 863
- 2875.** Daňové řízení: doručování do datové schránky ..... 865
- 2876.** Cla: závazná informace o sazebním zařazení zboží ..... 869
- 2877.** Školství: změny studijního programu při prodloužení platnosti akreditace ..... 872
- 2878.** Kulturní památky: omezení vlastnického práva; obnova kulturní památky ..... 882
- 2879.** Ochrana přírody a krajiny: veřejný zájem ..... 887
- 2880.** Vinohradnictví a vinařství: vedení evidence; lhůta pro zápis do evidenčních knih ..... 892
- 2881.** Mezinárodní ochrana: odnětí azylu ..... 897
- 2882.** Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; narušení veřejného pořádku ..... 903
- 2883.** Zaměstnanost: uchazeč o zaměstnání ..... 911
- 2884.** Služební poměr: kázeňský přestupek ..... 915
- 2885.** Opatření obecné povahy: stanovení výškové regulace na úrovni územního plánu ..... 919
- 2886.** Kompetenční spory: zaplacení regulačního poplatku ..... 921
- 2887.** Územní plánování: aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy ..... 925
- 2888.** Právo na informace: řízení o odvolání ..... 942
- 2889.** Veřejné zakázky: podjatost poradce odborné hodnotící komise ..... 947

# I. JUDIKÁTY

2870

## Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**I. Soud přízná osvobození od soudních poplatků právnické osobě, která je skutečně a objektivně nemajetná (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), pokud vedení soudních sporů není obvyklou součástí naplňování jejího předmětu činnosti.**

**II. Soud nepřizná osvobození od soudních poplatků právnické osobě, která je skutečně a objektivně nemajetná (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), zpravidla tehdy, pokud právní věc, v níž se domáhá soudní ochrany, nesouvisí s její existencí, vnitřními poměry či majetkem ani s předmětem činnosti uvedeným ve stanovách či obdobné listině. Týká-li se soudní spor ochrany práva, jehož výkonem právnická osoba vykročila z předmětu své činnosti, je spravedlivé trvat na tom, aby si opatřila dostatek prostředků na úhradu nákladů řízení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 As 187/2012-32)*

**Prejudikatura:** č. 2099/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Občanské sdružení Dance macabre proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o žádost o informaci, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce žádal žalovaného o informaci týkající se platu a výše řádných a mimořádných odměn pana Ladislava B., které mu vyplácel žalovaný v době, kdy u něj působil. Žalovaný informaci částečně poskytl, v části však rozhodl o odmítnutí žádosti.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministr zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě požádal o osvobození od soudních poplatků a doplnil, že nevlastní žádný movitý či nemovitý majetek vyjma peněžních prostředků ve výši 115 Kč. Městský soud usnesením ze dne 12. 12. 2012, čj. 7 A 53/2012-27, žádost o osvobození od soudních poplatků zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že žalobcem předložený výkaz zisků a ztrát a rozvaha za rok 2011 byly nevěrohodné, neboť v nich nebyly uvedeny žádné členské příspěvky, ačkoliv ze stanov žalobce vyplývalo, že členové platí příspěvky. I když nebyla určena jejich výše, bylo možné důvodně předpokládat, že nebyla stanovena výše nula. Dále městský

soud poukázal na to, že ve stejný den podal žalobce ještě další tři žaloby, přičemž ve všech případech byl zastoupen advokátem a požádal o osvobození od soudních poplatků. Dle názoru městského soudu spor vyvolaný žalobcem nebyl takové povahy, aby měl vztah k podstatným okolnostem žalobcovy životní sféry. Netýkal se žalobcova majetku, životních podmínek či jiných podobných záležitostí. Z těchto důvodů soud odmítl přiznat žalobci mimořádné beneficium osvobození od soudních poplatků.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že městský soud vůbec nezohlednil skutečnost, že žalobce má pouze tři členy. Jeden z nich je řidič, další studentka střední školy a třetí student vysoké školy. Členové nemají žádný či jen zanedbatelný majetek. Pokud by každý z členů žádal o osvobození od soudních poplatků, bylo by jim jistě přiznáno. V případě, že chtějí realizovat kolektivní zájem, není již cesty, jak se domoci soudní ochrany. Buď jim tedy bude odmítnuta sprá-

vednost, nebo bude zasaženo do jejich sdružovacího práva.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...)

#### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [9] Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že vzal do úvahy čtyři různé aspekty. V prvé řadě to byla skutečnost, že občanské sdružení, chce-li vystupovat v soudních řízeních, si musí zajistit prostředky na krytí nákladů řízení, např. formou členských příspěvků. Dále označil stěžovatelem předloženou účetní závěrku za nevěrohodnou, a to ve vazbě na stanovami upravenou povinnost členů stěžovatele hradit členské příspěvky. Třetím aspektem je povaha sporu (spor o poskytnutí informací), kterou nepovažuje městský soud pro stěžovatele za kruciólní. V neposlední řadě soud naznačuje, že stěžovatel vede větší množství sporů a systematicky v nich žádá o osvobození od soudních poplatků. Kumulací všech těchto aspektů dospěl městský soud k závěru, že nejsou splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti přímo napadá pouze ten závěr městského soudu, že si stěžovatel měl opatřit dostatek prostředků na činnost občanského sdružení, zahrnující i vedení soudních sporů, a nikoliv spoléhat na beneficium státu ve formě přiznání osvobození od soudních poplatků. Nepřímo prostřednictvím předložení výkazu zisku a ztráty a rozvahy, stejně jako čestného prohlášení statutárního orgánu stěžovatele o majetkových poměrech občanského sdružení, zpochybňuje stěžovatel i závěr městského soudu o nevěrohodnosti dokumentů přiložených k žádosti o osvobození od soudních poplatků.

[11] Shodnými námitkami stěžovatele se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, čj. 4 As 74/2012-26, a rovněž jako

v nyní posuzovaném případě je vyhodnotil jako nedůvodné.

[12] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s úvahami městského soudu o nevěrohodnosti předložené účetní závěrky. Ve stanovách stěžovatele není členům občanského sdružení uložena povinnost hradit členské příspěvky, natož aby byla stanovena jejich výše. Z článku VII odst. 1), dle něhož majetkem občanského sdružení jsou příspěvky členů, dary a další majetkové hodnoty, práva a pohledávky získané činností sdružení, nelze dovozovat, že členové sdružení jsou povinni platit členské příspěvky. Hypotéza městského soudu, že členové mají povinnost platit členské příspěvky, které nepochybně nečiní 0 Kč, nemá žádnou oporu v obsahu soudního spisu, natož pak ve stanovách stěžovatele. Pokud z výkazu zisku a ztráty a rozvahy vyplývá, že stěžovatel nemá žádné příjmy, výdaje, pohledávky, závazky ani majetek, nezbyvá než z těchto údajů dále vycházet. Věrohodnost účetní závěrky nelze zpochybnit odkazem na údajnou (v řízení však nepotvrzenou) povinnost členů stěžovatele hradit členské příspěvky nebo na skutečnost, že je stěžovatel v řízení zastoupen advokátem (k tomu podrobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, čj. 1 As 15/2009-43). Stejně tak není důvod pochybovat o tvrzení stěžovatele, že ke dni 20. 12. 2012 má stěžovatel pouze 115 Kč a žádný jiný majetek ne vlastní.

[13] V řízení tedy bylo objektivně prokázáno, že stěžovatel nemá dostatečné finanční prostředky na úhradu soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Soud však dále musí zkoumat, zda nedostatek finančních prostředků není výsledkem úmyslné činnosti stěžovatele, jejímž cílem je přenést náklady řízení plně na stát. Při hodnocení této otázky soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS. V něm rozšířený senát uvedl, že otázku nemajetnosti je třeba posuzovat zásadně objektivně, nikoliv zkoumat subjektivní příčiny tohoto stavu. Nicméně dodal, že je třeba zvažovat, zda nejde pouze o předstíranou nemajetnost a zda

právnícká osoba nedisponuje širším majetkovým zázemím zajišťovaným majetkem jejich členů. Pokud právnická osoba dlouhodobě setrvává v nemajetnosti, přitom však vyvíjí činnost, tíží ji důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že „fakticky nedisponuje prostředky formálně vlastněnými někým jiným, zejména pak fyzickými osobami podílejícími se na její činnosti či jinými právnickými nebo fyzickými osobami, s nimiž ji pojí faktické vztahy. Jelikož nelze po nikom požadovat prokázání negativní skutečnosti, bude na právnické osobě, aby podrobně osvětlila všechny relevantní aspekty své činnosti a popsala, z čeho jsou financovány a jak vysoké faktické náklady vyžadují.“

[14] Podle stanov stěžovatele je předmětem jeho činnosti usilovat o převod československých fortifikačních systémů, jejich restaurace a údržba a sdružovat občany za účelem rekonstrukce vojenské historie. Stěžovatel má dle čestného prohlášení svého předsedy pouze 3 členy a ke dni 20. 12. 2012 má k dispozici pouze 115 Kč. Stěžovatel byl založen v polovině roku 2011, přičemž v tomto roce neměl žádný příjem ani výdaj. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel je teprve na počátku své činnosti a s ohledem na nízký počet členů lze předpokládat, že nevyvíjí aktivity většího rozsahu. Lze si představit, že doposud vyvíjel svoji činnost, aniž by měl jakékoliv příjmy. Vzhledem k nepodstatné intenzitě činnosti stěžovatele, mizivému rozsahu členské základny a krátké době jeho existence nejde v daném případě o indicie, z nichž by bylo lze usuzovat na to, že v případě stěžovatele se jedná pouze o předstíranou nemajetnost. S ohledem na sociální status jednotlivých členů stěžovatele (řidič, studentka střední školy, student vysoké školy) nelze přitom předpokládat, že by činnost stěžovatele byla významně subvencována z majetku členů sdružení.

[15] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném usnesení čj. 1 As 70/2008-74 dále vyložil, že i kdyby právnická osoba prokázala, že je vskutku (nikoliv jen zdánlivě, fiktivně) objektivně nemajetná, „bude zpravidla namístež odeprít jí na základě soudního uvážení dobrodiní osvobození

od soudních poplatků, bude-li model jejího fungování založený vědomě na tom, že určitý typ obvyklých nákladů na svoji činnost, s jejichž vynakládáním vzhledem k povaze této činnosti musí zásadně počítat, eliminuje tím, že své poměry (tedy způsob vyřizování činností a financování potřeb) nastaví tak, aby delší dobu setrvávala ve stavu bez dostatečných prostředků“. Tento názor rozšířeného senátu lze interpretovat tak, že právnická osoba nemůže být osvobozena od soudních poplatků v případech, jestliže s jejím předmětem činnosti úzce souvisí potřeba zapojovat se do soudních řízení a vynakládat soudní poplatky. Je-li „soudní agenda“ běžnou a nedílnou součástí činnosti právnické osoby, musí uspořádat své majetkové poměry tak, aby měla k dispozici nezbytné finanční prostředky.

[16] Takto ovšem nelze postupovat v případě, že běžnou součástí naplňování předmětu činnosti právnické osoby není účast v soudních řízeních (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, čj. 1 As 126/2011-304, bod 17). Nastane-li tedy v souvislosti s naplňováním předmětu činnosti právnické osoby nahodile situace, že právnická osoba je nucena obrátit se k ochraně svých práv (včetně ústavně zaručeného práva na informace) na soud, nelze jí klást k tíži, že neuspořádala své hospodaření tak, aby si zabezpečila dostatek finančních prostředků na úhradu soudního poplatku. V takovém případě tedy není namístež právnické osobě odeprít dobrodiní zákona v podobě osvobození od soudních poplatků.

[17] V nyní posuzovaném případě se však rozhodnutí žalovaného věcně netýká problematiky, která by měla jakýkoliv vztah k předmětu činnosti stěžovatele, jak je upraven jeho stanovami. Pokud se právnická osoba domáhá ochrany před zásahem (v širokém slova smyslu) správního orgánu u soudu, aniž by právní věc souvisela s existencí právnické osoby, jejími vnitřními poměry, majetkem apod. nebo s aktivitami v rozsahu předmětu činnosti právnické osoby vymezené stanovami (resp. společenskou smlouvou, zakladatelskou listinou apod.), je legitimní trvat na tom,

aby si zabezpečila k prosazování svých práv soudní cestou potřebné finanční prostředky. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k názoru, že je namístě stěžovateli odepřít beneficium osvobození od soudních poplatků, neboť soudní spor má svůj základ v jednání stěžovatele, které leží mimo předmět činnosti, k němuž byl stěžovatel založen.

[18] Soud tedy uzavírá, že v případě stěžovatele existují závažné skutečnosti, které opodstatňují nepřiznání osvobození od soudních poplatků. Městský soud dospěl ke správnému výsledku, byť jeho úvahy bylo třeba korigovat (k tomu viz shora), napadené usnesení je v souladu s § 36 odst. 3 s. ř. s. (...)

## 2871

### Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti Stavební a územní řízení: zahájení a přerušování řízení

k § 86 odst. 5, § 111 odst. 3 a § 196 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

k § 44 odst. 1, § 45 odst. 2, § 64 odst. 1 písm. a), § 65 odst. 1 a § 71 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)  
k § 80 soudního řádu správního

**I. Žádost o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení, která v rozporu s § 196 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 není podána na stanoveném formuláři, je sice žádostí vadnou, nicméně přesto způsobilou zahájit ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu z roku 2004 územní či stavební řízení. Je tedy na stavebním úřadu, aby v takovém případě vyzval žadatele o vydání územního rozhodnutí či stavebníka k doplnění žádosti a současně přerušil do doby odstranění vad žádosti řízení [§ 86 odst. 5 a § 111 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, § 45 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004].**

**II. V případě přerušování správního řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 spojeného s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 citovaného zákona se má v souladu s § 65 odst. 1 téhož zákona za to, že pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu stanovená v § 71 správního řádu z roku 2004, příp. zvláštním zákonem, neběžela již ode dne podání vadné žádosti, tj. od zahájení správního řízení, a dále neběží až do uplynutí 15 dnů po skončení přerušování řízení. Teprve ode dne, kdy tato lhůta marně uplynula, počíná účastníkům řízení běžet roční lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. pro případné podání nečinnostní žaloby. Pokud však k přerušování správního řízení došlo až po té, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu již uplynula, nemá toto následné přerušování za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tudíž ani nijak neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20)*

**Prejudikatura:** č. 1683/2008 Sb. NSS.

**Věc:** a) PhDr. Magdalena J. a b) Ing. Jiří J. proti Městskému úřadu Říčany o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně a).

Žalobci se dne 19. 10. 2009 obrátili na žalovaného jakožto stavební úřad s žádostí o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o staveb-

ní povolení pro stavbu, jež v samotné žádosti nebyla definována. Z příloh k žádosti bylo možné dovodit, že žalobci hodlali vybudovat

na svých pozemcích nové oplocení, sklad zahradních potřeb označený jako altán, garáž, cesty, novou vrtanou studnu, provést terénní úpravy (včetně úpravy vodních ploch) a připojit tyto objekty na inženýrské sítě a komunikace.

Jelikož žalovaný dosud o této žádosti nerozhodl, podali žalobci žalobu na ochranu proti nečinnosti u Krajského soudu v Praze, který ji však usnesením ze dne 17. 1. 2012, čj. 44 A 71/2011-50, odmítl jako opožděnou.

Krajský soud v citovaném usnesení uvedl, že zmiňovanou žádostí doručenou žalovanému dne 19. 10. 2009 žalobci hodlali zahájit obě řízení, tj. řízení územní i stavební. Pro samotné zahájení řízení nebylo podle krajského soudu podstatné, že k podání žádosti o stavební povolení žalobci nevyužili k tomu určeného formuláře. Řízení o žádosti je podle krajského soudu zahájeno dnem, kdy žádost (a to případně i žádost vadná) dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu). Na samotné zahájení řízení již nemají vliv další úkony žalovaného učiněné po zahájení řízení, např. odstraňování vad žádosti či vydání usnesení o spojení územního a stavebního řízení. Rovněž skutečnost, že žalobci dne 27. 7. 2010 předložili vyplněný formulář žádosti o stavební povolení, bylo možné ve vztahu k okamžiku zahájení řízení vnímat podle krajského soudu pouze jako doplnění původní žádosti z hlediska její správné formy. Bez významu pro danou otázku zůstala podle názoru krajského soudu i skutečnost, že žalovaný v původním oznámení o zahájení řízení a v pozvání k veřejnému ústnímu projednání uvedl pouze, že byla podána žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby.

Krajský soud připomněl, že podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu „*podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon*“. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení „*[z]meškání lhůty nelze prominout*“.

Krajský soud dále konstatoval, že stavební zákon z roku 2006 nestanovil lhůty pro vydání rozhodnutí v územním ani stavebním řízení. V souladu s § 192 stavebního zákona z roku 2006 se tedy na vydání rozhodnutí v těchto řízeních uplatní lhůty podle § 71 správního řádu. Podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, „*[p]okud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jímž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ*“.

Z citovaného ustanovení podle krajského soudu vyplývá, že v posuzované věci, v níž bylo třeba nařídit ústní jednání, zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula po 60 dnech od podání žádosti, tj. dne 18. 12. 2009. Jelikož žalovaný v této lhůtě v řízení neučinil žádný úkon, který by lhůtu pro vydání rozhodnutí stavil (neopatřoval stanoviska dotčených orgánů, neodstraňoval vady žádosti, nepřerušoval řízení apod.), vycházel krajský soud z toho, že uvedené datum je určující pro běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Přerušoval-li žalovaný po uplynutí lhůty pro vydání svého rozhodnutí řízení, nemohla již tato skutečnost mít vliv na běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby, byť daným postupem mohli být žalobci ovlivněni ve svých úvahách o podání této žaloby. Přerušením správního řízení však lze podle krajského soudu stavit toliko lhůtu pro vydání správního rozhodnutí, nikoli již lhůtu pro podání žaloby.

Krajský soud tedy uzavřel, že lhůta pro podání žaloby uplynula dne 18. 12. 2010. Žaloba byla ovšem podána až dne 25. 7. 2011, a byla tedy opožděná.

*Obiter dictum* krajský soud poznamenal, že jak již vyplynulo ze samotného posouzení včasnosti žaloby, o žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o stavební povolení již mělo být rozhodnuto, ať již pozitivně, nebo negativně. Opakované vyzývání k odstranění vad žádosti v rozsahu, jak to či-

nil žalovaný, nemá podle krajského soudu ve správním řízení místa.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně a) (stěžovatelka) kasační stížností, v níž nesouhlasila s názorem krajského soudu, pokud šlo o vztah mezi lhůtou pro vydání správního rozhodnutí a lhůtou pro podání nečinnostní žaloby. Stěžovatelka považovala lhůtu pro podání žaloby za vždy bezprostředně spojenou se lhůtou pro vydání rozhodnutí správního orgánu, přičemž během řízení se mohla tato lhůta vlivem úkonů účastníků i správního orgánu měnit. Stěžovatelka upozornila na to, že podle § 65 odst. 1 správního řádu v případě přerušení správního řízení lhůta pro vydání rozhodnutí „*přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 správního řádu* [pro přerušení řízení], *a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo*“. Stěžovatelka měla za to, že § 65 odst. 1 správního řádu zakládá zvláštní lhůtu pro vydání správního rozhodnutí oproti obecné úpravě stanovené v § 71 správního řádu, přičemž ze správního řádu ani jiného zákona nevyplývá, že by lhůta obecná měla mít před zvláštní lhůtou přednost. Ani skutečnost, že obecná lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula dříve, než nastala skutečnost zakládající běh lhůty zvláštní (tj. v předmětné věci skutečnost, že bylo řízení přerušeno až po uplynutí lhůty 60 dnů od zahájení řízení), nemohla podle stěžovatelky dodržení lhůty uložené správnímu orgánu speciálním ustanovením správního řádu odlišně od obecné lhůty vyloučit ze soudního přezkoumání.

V daném případě žalovaný řízení přerušil usnesením ze dne 1. 11. 2010. V jeho odůvodnění uvedl, že „*žádost neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby*“. Z toho stěžovatelka dovodila, že důvody pro přerušení řízení shledává žalovaný patrně již od podání žádosti, a že tedy lhůta pro vydání rozhodnutí z pohledu žalovaného možná vůbec nezačala běžet. Již z této „*neurčitosti*“ podle stěžovatelky vyplývalo, že nebylo možné oddělovat, jak to učinil krajský soud, běh lhůty pro vydání správního rozhodnutí a běh lhůty pro podání žaloby.

Stěžovatelka měla za to, že lhůta pro podání nečinnostní žaloby počíná běžet dnem, kdy marně uplynula lhůta pro vydání správního rozhodnutí, a to bez ohledu na to, kdy tato lhůta počala běžet. Lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 správního řádu neskončí dříve než 15 dnů od skončení přerušení řízení, tzn., že lhůta pro podání žaloby počíná běžet 16. dnem od skončení přerušování a v průběhu této lhůty musí žalobce nejprve vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti ve správním řízení.

Podle stěžovatelky bylo předmětné sloučené územní a stavební řízení přerušeno dne 1. 11. 2010, tedy ještě před uplynutím lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti; přerušování řízení končilo doručením usnesení odvolacího orgánu, tj. Krajského úřadu Středočeského kraje, který dne 22. 4. 2011 usnesení o přerušování řízení zrušil. Žalovanému tak podle stěžovatelky vznikla povinnost rozhodnout do 15 dnů od skončení přerušování, tj. do 7. 5. 2011, lhůta pro podání nečinnostní žaloby tak začala běžet dne 8. 5. 2011. Stěžovatelka podala dne 8. 6. 2011 podnět podle § 80 odst. 3 správního řádu na ochranu proti nečinnosti, který nadřízený správní orgán, tj. Krajský úřad Středočeského kraje, podle stěžovatelky nevyřídil, čímž stěžovatelka vyčerpala prostředky na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení. Dne 25. 7. 2011 podala stěžovatelka žalobu na ochranu proti nečinnosti; podle jejího názoru se tak stalo dva a půl měsíce po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, a tudíž včas.

Nad rámec již uvedeného stěžovatelka poznamenala, že výklad běhu lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s., který učinil krajský soud, považovala za nepřijatelný, neboť vnáší systémovou nejistotu do chování účastníků správního řízení. Krajský soud ostatně připustil, že žalobci byli přerušením správního řízení ovlivněni ve svých úvahách o podání nečinnostní žaloby. Ve správním řízení není od účastníků řízení spravedlivé očekávat, že ke každému úkonu použijí kvalifikovanou právní pomoc, a účastník by neměl být svévolnými rozhodnutími či postupy správního orgánu v řízení ovlivňujícími jeho úvahy o vyvolání

soudního přezkumu v konečném důsledku připraven o možnost domoci se této soudní ochrany. Přezkoumání postupu správního orgánu ve správním soudnictví je vždy svého druhu *ultima ratio* tam, kde již účastníci řízení jiné procesní prostředky v rámci správního řízení nemají k dispozici. Za takovou situaci nelze považovat stav po vydání usnesení o přerušení řízení, v němž je účastník správního řízení poučen o tom, že proti tomu usnesení může podat řádný opravný prostředek (tj. odvolání). V takové situaci nelze od nezastoupeného účastníka očekávat, že při zvážování dalšího postupu v řízení trpícím průtahy bude kvalifikovaně posuzovat takové otázky, jako zda se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí v řízení, jež bylo přerušeno, zda má současně s odvoláním proti usnesení o přerušení řízení podat nadřízenému správnímu orgánu podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, či zda je nezbytné obrátit se na soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti ještě před rozhodnutím odvolacího orgánu o opravném prostředku a riskovat její odmítnutí pro předčasnost apod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Argumentace stěžovatelky se opírá o § 65 odst. 1 poslední větu správního řádu, podle níž „[l]hůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 správního řádu, a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo“. V daném případě vyplývá ze správního spisu, že žalovaný usnesením ze dne 1. 11. 2010 přerušil spojené územní a stavební řízení, zahájené, jak sám žalovaný uvedl, podáním žádosti žalobců dne 19. 10. 2009. Toto řízení bylo přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu, kterou žalovaný vydal téhož dne pod tímž jednací číslem. Ve výzvě se uvádí, že předložená žádost neposkytuje dostatečný

podklad pro posouzení navrhované stavby, a proto měl „stavebník“ (žalobci) doplnit dokumentaci podle přílohy č. I vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, do 60 dnů od obdržení této výzvy. Již předtím žalovaný vydal usnesení ze dne 14. 4. 2010, jímž ovšem přerušil pouze územní řízení, a současně vyzval žalobce k doplnění pouze žádosti o vydání územního rozhodnutí (k tomu viz dále). I tato výzva byla navíc učiněna, jak konstatoval krajský soud, po uplynutí lhůty 60 dnů ode dne podání žádosti.

Proti usnesení ze dne 1. 11. 2010 podali žalobci odvolání, o němž rozhodl Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 22. 4. 2011 tak, že napadené usnesení zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání. Nestalo se tak ovšem proto, že by odvolací orgán přisvědčil některé z odvolacích námitek, tedy zejména tomu, že by výzva k doplnění žádosti žalobců byla neoprávněná, a že tudíž nebyl ani důvod k přerušení řízení. Odvolací orgán se totiž odvolacími námitkami nezabýval, neboť shledal usnesení žalovaného nepřezkoumatelným vzhledem k tomu, že v něm nebyl dostatečně vymezen předmět řízení. Žalovaný totiž vymezil předmět řízení pouze názvem uvedeným v projektové dokumentaci jako „*úprava zahrady na pozemku parc. č. 90*“, což podle odvolacího orgánu nekoresponduje s předloženými žádostmi žalobců ani se samotnou projektovou dokumentací. Podle odvolacího orgánu není ani z těchto dokumentů přesně zřejmé, kterých všech staveb se vlastně řízení týká, a toto pochybení musí být nejprve napraveno, aby bylo možné v řízení pokračovat. Rozhodnutí odvolacího orgánu nabylo právní moci dne 12. 5. 2011.

Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že v případě přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu se pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu staví v souladu s § 65 odst. 1 správního řádu nikoli až ode dne přerušení řízení či ode dne oznámení výzvy podle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti, která má být ostatně vydána současně s usnesením o přerušení řízení, ale zpětně již ode dne, kdy

správnímú orgánu došla daná žiadost trpící príslušnými vadami, tedy vlastně od počátku řízení (shodný názor viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 587), a její běh poté pokračuje (v daném případě *de facto* začíná) až patnáctým dnem ode dne skončení přerušení řízení.

K tomu, aby se tak stalo, je ovšem podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba, aby tato lhůta pro vydání rozhodnutí byla v době přerušení řízení stále zachována, tedy aby nedošlo před přerušením řízení k jejímu marnému uplynutí. Nejvyšší správní soud totiž nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že by § 65 odst. 1 správního řádu zakládal jakousi jinou, „zvláštní“ lhůtu pro vydání rozhodnutí oproti „obecné“ lhůtě podle § 71 správního řádu; § 65 odst. 1 správního řádu, vedle jiných ustanovení správního řádu (např. § 133 odst. 6 a § 136 odst. 6) či zvláštních zákonů, pouze stanoví, za jakých podmínek a po jakou dobu tato zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí během řízení neběží. Je pravdou, že § 65 odst. 1 správního řádu počítá pro případ přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu s tím, že lhůta pro vydání rozhodnutí se nestaví od okamžiku, který je pro samotnou skutečnost stavení lhůty rozhodný, tedy od okamžiku přerušení řízení, ale s tím, že se tato lhůta staví zpětně od okamžiku podání vadné žádosti, tedy od okamžiku zahájení řízení. Fakticky má tedy přerušení řízení z uvedeného důvodu za následek nikoliv stavení lhůty pro vydání rozhodnutí, ale její přerušení s tím, že tato lhůta počne běžet znovu po uplynutí 15 dnů ode dne skončení přerušení řízení.

I přerušení lhůty ovšem může nastat pouze za jejího běhu, a nikoliv až po jejím skončení. Pokud správní orgán, tak jako žalovaný v předmětné věci, oznámí účastníkům řízení usnesení o přerušení řízení spojené s výzvou k odstranění vad žádosti až po té, kdy došlo k uplynutí lhůty pro jeho rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 3 správního řádu, nemůže mít takové přerušení řízení účinky předvídané v § 65 odst. 1 správního řádu. Jednou uplynulá lhůta se nemůže ani na základě § 65

odst. 1 správního řádu „obnovit“, jak by snad vyplývalo z argumentace stěžovatelky.

Navíc k uvedenému závěru vedou Nejvyšší správní soud rovněž argumenty, které zčásti uvádí sama stěžovatelka, byť na podporu závěru opačného. Na běh pořádkové lhůty k vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu či podle zvláštního zákona (srov. § 87 odst. 4 a § 112 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 v aktuálním znění), resp. na její skončení, je navázán počátek běhu procesní lhůty dle § 80 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jejíž zmeškání, jak již bylo konstatováno, nelze prominout (§ 80 odst. 2 s. ř. s.). Počátek lhůty pro podání nečinnostní žaloby proto musí být pro účastníka správního řízení a potenciálního žalobce stanoven jednoznačně, tedy zejména tak, aby v situaci, kdy je nutno na základě dosavadního průběhu správního řízení dospět k závěru, že lhůta pro vydání rozhodnutí již uplynula, se mohl spolehnout na to, že nyní může během jednoho roku od uplynutí uvedené pořádkové lhůty – a za splnění ostatních procesních podmínek – skutečně podat nečinnostní žalobu. Výklad stěžovatelky by naopak mohl účastníkovi přivodit překvapivou situaci, kdy teprve následně, po přerušení správního řízení, k němuž by došlo již po uplynutí lhůty pro vydání správního rozhodnutí, a tedy již za běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby, by došlo k jakémusi „obnovení“ pořádkové lhůty, která by podle tohoto výkladu teprve začala běžet po skončení přerušení správního řízení, což by mohlo vést k závěru, že nečinnostní žaloba případně již řádně podaná před přerušením správního řízení, má být nyní hodnocena jako předčasná. Takový závěr je z hlediska právní jistoty účastníka správního řízení, jemuž má být poskytnuta soudní ochrana před nečinností správního orgánu, nepřijatelný. V dané situaci účastník řízení jistě může podat odvolání proti usnesení správního orgánu o přerušení řízení, jak učinili žalobci v předmětné věci, což ovšem nic nemění na tom, že lhůta pro podání nečinnostní žaloby již počala běžet uplynutím lhůty pro rozhodnutí správního orgánu a že pro-

středkem ve správním řízení, který je zásadně nutno vyčerpat před podáním nečinnosti žaloby a vůči němuž je soudní ochrana před nečinností správního orgánu ochranná, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 poslední věty správního řádu (§ 79 s. ř. s. – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS), a nikoliv odvolání proti usnesení o přerušení správního řízení.

Jen na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že procesní situaci v předmětné věci nutno lišit od případu, který posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, čj. 2 Ans 11/2011-95, přičemž judikoval, že za situace, kdy marně uběhla lhůta k podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu a teprve poté bylo vydáno správní rozhodnutí, které bylo následně zrušeno odvolacím orgánem, počíná správnímu orgánu prvního stupně běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu a žalobci se tak, v případě opakované nečinnosti správního orgánu, otevírá nová lhůta k podání žaloby dle § 79 s. ř. s. a předchozí marné uplynutí lhůty k podání tohoto typu žaloby na to nemá vliv. V uvedeném případě totiž správní orgán rozhodnutí vydal, byť po lhůtě k tomu určené, ovšem toto rozhodnutí bylo následně odvolacím orgánem zrušeno a věc byla správnímu orgánu prvního stupně vrácena k novému projednání, tedy konsekventně, pro jeho nové rozhodnutí musela počít běžet pořádková lhůta nová a případně, pokud by v dalším řízení opětovně došlo k nečinnosti, otevřel by se prostor pro novou nečinnostní žalobu (k tomu srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, čj. 5 Ans 6/2009-82). V nyní posuzované věci ovšem žalovaný dosud žádné meritorní či jiné konečné rozhodnutí v řízení nevydal, není tedy možné, aby táž pořádková lhůta pro jeho rozhodnutí, kterou nechal, vzhledem k tomu, že nevydal včas rozhodnutí o přerušení řízení spojené s výzvou k odstranění vad žádosti, uplynout, byla znovu „obnovena“ a ovlivnila běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelky důvodnými, nad jejich rámec pouze pro úplnost dodává, že krajský soud rovněž správně vycházel z toho, že nejen územní, ale i stavební řízení v dané věci bylo skutečně zahájeno již žádostí žalobců „o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o stavební povolení“, doručenou žalovanému dne 19. 10. 2009, byť je tato žádost podána pouze na formuláři určeném pro žádost o vydání územního rozhodnutí.

Je pravdou, že § 110 stavebního zákona z roku 2006 stanoví pouze základní obsah a přílohy žádosti o stavební povolení s tím, že podle odstavce 5 tohoto ustanovení má obsahové náležitosti této žádosti, jakož i rozsah a obsah projektové dokumentace stanovit prováděcí předpis. Tím byla vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu<sup>\*)</sup>, jež v § 4 stanovila, že „[ž]ádost o stavební povolení stavebník podává na předepsaném formuláři, jehož obsahové náležitosti byly stanoveny v příloze č. 2 k této vyhlášce“. Podle § 196 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 přitom „[o]hlášení, žádosti, návrhy a další podání podle tohoto zákona, pro která prováděcí právní předpis určuje formuláře, lze činit pouze na těchto formulářích, a to i v elektronické podobě“ opatřené elektronickým podpisem (toto ustanovení se vztahuje rovněž na žádost o vydání územního rozhodnutí podle § 86 stavebního zákona z roku 2006, k níž také příslušná vyhláška předepisuje zvláštní formulář).

Žádost o stavební povolení podaná žalobci dne 19. 10. 2009 společně s žádostí o vydání územního rozhodnutí tedy od počátku trpěla mj. tou vadou, že nebyla podána na předepsaném formuláři. To ovšem, jak správně konstatoval krajský soud, neznamená, že nebyla způsobilá zahájit stavební řízení. I tato vada žádosti měla vést žalovaného k tomu, aby podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzval již v rámci běžícího řízení žalobce, aby vady žádosti ve stanovené lhůtě odstranili, poučil je o následcích neodstranění těchto nedo-

<sup>\*)</sup> S účinností od 30. 3. 2013 zrušena vyhláškou č. 63/2013 Sb.

statků a případně současně z toho důvodu přerušil řízení (nyní ve vztahu k žádosti o stavební povolení viz přímo § 111 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 a obdobně ve vztahu k žádosti o vydání územního rozhodnutí – § 86 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 v aktuálním znění).

Nutno připustit, že se v odborné literatuře vyskytuje rovněž opačný názor, podle něhož žádost o stavební povolení či o vydání územního rozhodnutí, která není podána na předepsaném formuláři, představuje úkon, který není vůbec možné považovat za žádost způsobilou zahájit správní řízení, a stavební úřad by tedy měl podle správního řádu [srov. § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu] věc usnesením odložit (viz Doležal, J.; Mareček, J.; Sedláčková, V.; Sklenář, T.; Tunka, M.; Vobrátlová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 214).

Naproti tomu ovšem jiné dostupné komentáře ke stavebnímu zákonu z roku 2006 shodně považují nepodání žádosti o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení za vadu, k jejímuž odstranění má stavební úřad v již takto zahájeném řízení žadatele vyzvat (viz Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon – komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 210, 310 a 476; Potěšil, L.; Roztočil, A.; Hrušová, K.; Lachmann, M. *Stavební zákon-online komentář*. 2. aktualizované vyd. Praha: C. H. Beck, 2013). Rovněž výše citovaný komentář ke správnímu řádu (Vedral, J., op. cit., s. 476–477) uvádí, že některé zákonné úpravy mohou obsahovat odchylky od obecného způsobu zahájení řízení podle § 44 správního řádu a například výslovně stanovit, že správní řízení je zahájeno až dnem, kdy správnímu orgánu dojde bezvadný návrh. Takové případy, které prolamují obecnou zá-

sadu, podle níž je řízení zahájeno podáním žádosti, i když nemá všechny zákonem stanovené náležitosti, však musí být podle citovaného autora výslovně stanoveny zákonem.

Rovněž Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by podání žádosti o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení jiným způsobem než na stanoveném formuláři nemělo mít za následek zahájení správního řízení, musel by tento jiný procesní režim zákon výslovně stanovit (viz nad rámec příkladů uváděných v citovaném komentáři např. § 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), což ovšem § 196 stavebního zákona z roku 2006 ani jiné zákonné ustanovení nečiní. V takovém případě je nutno vycházet z toho, že každý úkon účastníka správního řízení má být v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzován podle svého obsahu, nikoliv formy. Je-li tedy z obsahu podání zřejmé, že jím účastník žádá o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení, je třeba ho za takovou žádost považovat, byť není podána na stanoveném formuláři. Jedná se tedy o žádost sice vadnou, ale přesto způsobilou zahájit správní řízení.

V daném případě tedy bylo územní i stavební řízení zahájeno již podáním žádosti žalobců dne 19. 10. 2009 a od tohoto data také běžela a marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí žalovaného, a to bez ohledu na to, že žalovaný v původním oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech vycházel mylně z toho, že je vedeno pouze územní řízení, a že ke spojení územního a stavebního řízení přistoupil a tuto skutečnost účastníkům řízení oznámil až po té, kdy dne 27. 7. 2010 obdržel doplnění žádosti žalobců o stavební povolení na předepsaném formuláři.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

## Správní trestání: liberační důvody

k čl. 1 odst. 1 Ústavy

**Dysfunkce ve fungování orgánů veřejné moci může s ohledem na individuální okolnosti případu představovat exkulpační či liberační důvod v oblasti správně-právní odpovědnosti, pokud se takové selhání podstatnou měrou podílelo na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce nebo protiprávního stavu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, čj. 1 As 188/2012-30)*

**Prejudikatura:** č. 384/2004 Sb. NSS, č. 1746/2009 Sb. NSS a č. 2408/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 103/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/03), č. 217/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 544/06), č. 130/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2742/07) a č. 187/2010 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 34/09).

**Věc:** Obecně prospěšná společnost ZAYFERUS proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 8. 2. 1999 byla Nadaci Zayferus udělena výjimka ze zákazu chovu zvláště chráněných živočichů v zajetí podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Nadace Zayferus dne 8. 11. 1999 zanikla výmazem z registru nadací. Žalobkyně vznikla dne 14. 2. 2001 a pokračovala v chovu zvláště chráněných živočichů, a to na základě výjimky, která byla udělena Nadaci Zayferus. Tato výjimka měla dle názoru žalobkyně platit i pro ni.

Dne 9. 10. 2007 udělila Česká inspekce životního prostředí žalobkyni pokutu ve výši 58 000 Kč za správní delikt dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobkyně se měla správního deliktu dopustit tím, že bez povolení chovala 29 jedinců devíti zvláště chráněných druhů živočichů (dravců a sov).

Proti rozhodnutí o udělení pokuty podala žalobkyně odvolání. To žalovaný dne 25. 6. 2008 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze. Ten žalobě rozhodnutím ze dne 7. 12. 2012 vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Byť soud dospěl k závěru, že žalobkyně není právním nástupcem Nadace Zayferus, již byla udělena výjimka dle § 56 zá-

kona o ochraně přírody a krajiny, zohlednil dlouhodobé faktické jednání správních orgánů vůči žalobkyni. Poukázal na to, že správní orgán dlouhodobě vykonává úkony, které udržují žalobkyni v jistotě, že splnila všechny formální požadavky, ač ve skutečnosti tomu tak nebylo. Pak ovšem důsledky takové situace, tj. několik let trvajících protiprávního stavu, je třeba přičíst na vrub správního orgánu, nikoliv žalobkyně. Nesprávný postup správního orgánu je v takovém případě liberačním důvodem, jenž plyne z principu důvěry v právo. Pokud veřejná moc hledí na osobu jako na subjekt oprávněný k určité činnosti a tento svůj postoj opakovaně stvrzuje úkony typu osvědčení, nemůže být taková osoba následně za svou činnost trestána. Má totiž právo důvodně se domnívat, že je k činnosti oprávněna. Žalovaný od roku 2001 do roku 2005 vydával žalobkyni registrační karty pro jednotlivé dravce a sovy. Z rozhodnutí žalovaného o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že předpokladem pro vydání registrační karty je, že chovateli bylo vydáno platné rozhodnutí o výjimce. Žalobkyně tak ani při sebevětší pečlivosti nemohla dospět k závěru, že původní výjimka již neplatí, neboť žalovaný, který je vybaven patřičnou odbornou znalostí, se vůči ní důsledně choval tak, jako by výjimka stále platila. Odpovědnost za správní delikt proto není dána.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že městský soud vyšel z právního názoru vyjádřeného ve dvou rozsudcích Nejvyššího správního soudu, které sice řeší obdobné záležitosti, ale za zcela jiné situace a jiného skutkového stavu. Soud přitom přehlédl rozsudek ze dne 12. 12. 2003, čj. 5 A 110/2001-34, č. 384/2004 Sb. NSS, z něhož naopak plyne, že jednání v dobré víře není důvodem zproštění odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatel poukázal na to, že se žalobkyně pohybuje v oblasti chovu dravců a sov již značnou dobu, proto lze jen obtížně uvěřit tomu, že má o problematice tak chabé znalosti, jak se o tom snaží přesvědčit soud. I naprostému laikovi je jasné, že z rozhodnutí vydaného pro např. Antonína Nováka nemůže čerpat práva Novák František. Pokud žalobkyně poskytla pracovníkům provádějícím registraci exemplářů mylnou informaci, že žalobkyně vznikla transformací z nadace, přičemž podkladem pro registraci byla výjimka udělená právě nadaci, nelze se divit, že tito pracovníci registraci provedli. Samotné registrační listy neopravňují k chovu živočichů, jsou jen jakýmsi občanským průkazem jedince. Stěžejním dokumentem pro chov je výjimka ze zákonem stanovených zákazů. Tu žalobkyně nevlastnila.

Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 18. 3. 2013 uvedla, že rozsudek městského soudu je v souladu se stanoviskem vyjádřeným v rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 As 81/2012-35.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

#### **IV.**

#### **Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu**

(...) [12] Kasační stížnost obsahuje jedinou kasační námitku, kterou stěžovatel zpochybňuje posouzení právní otázky městským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Jde o to, zda dobrá víra žalobkyně, podpořená vydáváním registračních karet k dravcům a sovám chovaným v zajetí ze strany žalovaného, je liberačním důvodem.

[13] Nejprve je vhodné stručně shrnout podstatu správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny. Správního deliktu se dopustí právnická osoba, která chová zvláště chráněné živočichy bez povolení. Tímto povolením se rozumí výjimka ze zákazů u zvláště chráněných živočichů vydávaná za podmínek upravených v § 56 citovaného zákona. Zákaz chovat zvláště chráněné živočichy v zajetí je stanoven § 50 odst. 2, přičemž rozhodnutím dle § 56 lze udělit z tohoto zákazu výjimku.

[14] Městský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyně není právní nástupkyní Nadace Zayferus, takže na ni nepřešla práva vyplývající z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů. Tento závěr není kasační stížností zpochybněn. Znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny byly dle městského soudu žalobkyní formálně naplněny, neboť bez povolení chovala zvláště chráněné živočichy (dravce a sovy) v zajetí. Výjimky udělené žalovaným Nadací Zayferus se žalobkyně nemůže z důvodu právní diskontinuity mezi činnostmi Nadace Zayferus a žalobkyně dovolávat.

[15] Odpovědnost právnické osoby za správní delikt dle zákona o ochraně přírody a krajiny je objektivní. Liberačním důvodem není ani dobrá víra osoby, která správní delikt spáchala, o tom, že jedná v souladu s právem (viz již citovaný rozsudek čj. 5 A 110/2001-34). V tomto lze dát plně za pravdu stěžovateli.

[16] V nyní posuzovaném případě ovšem nejde o to, zda prostá dobrá víra, založená pouze na subjektivním přesvědčení pachatele správního deliktu, je liberačním důvodem. Ve skutečnosti jde o otázku dosahující zcela jiné kvality než argument prostou dobrou vírou. Je totiž třeba posoudit, zda dlouhodobá, konzistentní činnost správního orgánu spočívající ve vydávání registračních listů žalobkyni, která ve skutečnosti byla v rozporu se zákonem a která v žalobkyni vyvolala přesvědčení, že chová zvláště chráněné živočichy v souladu se zákonem, nebrání uložení pokuty

žalobkyni za správní delikt. Na věc proto nelze aplikovat závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 110/2001-34, neboť ten se týká pouze obrany prostou dobrou vírou. Nepostihuje však případy, kdy pachatel správního deliktu byl ve své dobré víře dlouhodobě utvrzován ze strany orgánů veřejné správy jejich aktivní činností.

[17] Skutkové okolnosti tohoto případu jsou takové, že rozhodnutím ze dne 8. 2. 1999 udělil stěžovatel Nadaci Zayferus výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jíž povolil chovat v zajetí v ní vyjmenované druhy zvláště chráněných živočichů. Výjimka je koncipována obecně jako rámcové rozhodnutí s tím, že se vztahuje pouze na ty jedince vyjmenovaných druhů zvláště chráněných živočichů, na které žalovaný vystaví registrační kartu. Registrační karta měla být vystavena po oznámení všech známých údajů o chovaném jedinci (původ, označení) a měla sloužit jako doklad o prokázání původu.

[18] Jak sám stěžovatel připouští, praxe vydávání registračních karet k povolení o výjimce nemá oporu v platných právních předpisech. Předmět rozhodnutí o výjimce ze zákazu u zvláště chráněných živočichů (§ 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) není formulován tak, aby na jeho základě bylo možno identifikovat konkrétního jedince zvláště chráněného druhu živočichů, nýbrž abstraktněji (neomezený počet blíže neurčených jedinců vyjmenovaných druhů zvláště chráněných živočichů). Nástrojem, který činí pojitko mezi konkrétním jedincem zvláště chráněného druhu živočichů a tímto rozhodnutím o výjimce, je teprve vystavení registrační karty na základě údajů o jedinci ohlášených osobou oprávněnou z výjimky. Vystavení registrační karty tak *de facto* uzavírá celý proces udělení výjimky dle § 56 ve vztahu ke konkrétnímu jedinci zvláště chráněného druhu živočichů. Předmět rozhodnutí o výjimce se tak stává konkrétním, přičemž se však definitivně neuzavírá, neboť vystavením registrační karty na dalšího jedince se předmět rozhodnutí rozšiřuje. Zdejší soud neřešil, a řešit ani nemusel, nakolik je tato administrativní konstrukce souladná či naopak rozporná se zákonem. Ze

spisu je totiž nepochybné, že se jedná o správní praxi, kterou stěžovatel ve vztahu k držiteli výjimky (Nadace Zayferus) zavedl.

[19] Žalobkyně na tuto etablovanou praxi navázala, přičemž se odvolávala na výjimku udělenou stěžovatelem Nadaci Zayferus. Stěžovatel takový postup ze strany žalobkyně akceptoval a pokračoval ve vydání registračních karet pro nové exempláře zvláště chráněných živočichů (viz např. registrační karta ze dne 11. 7. 2003, evidenční č. FC0024, ze dne 25. 11. 2003, evidenční č. FC0025). Uvedený postup byl samozřejmě v rozporu se zákonem, neboť registrační karty byly vydávány osobě odlišné od držitele rozhodnutí o udělení výjimky. Bylo jednoznačně na odpovědnosti stěžovatele, aby po žalobkyni požadoval prokázat právní nástupnictví po držiteli výjimky, tedy Nadaci Zayferus. Stěžovatel neprokázal, ale ani netvrdil, že by žalobkyně předkládala spolu s žádostmi o vydání registrační karty nepravdivé či podvržené dokumenty, a tedy že by se pokoušela stěžovatele zlomyslně obelstít. Je samozřejmě možné, že žalobkyně uváděla nepravdivou informaci ohledně svého právního nástupnictví po Nadaci Zayferus. Bylo ovšem povinností žalovaného, aby pravdivost této informace ověřil, typicky vyžádáním listin o právním nástupnictví.

[20] Tím, že stěžovatel vydával žalobkyni registrační karty v návaznosti na výjimku povolenou Nadaci Zayferus, utvrdil ji v tom, že její jednání, na které se výjimka vztahuje, totiž chov zvláště chráněných živočichů v zajetí, je v souladu se zákonem. Naopak, pokud by stěžovatel postupoval správně, tj. odmítl vyhotovovat registrační karty z důvodu, že žalobkyně není držitelkou výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jednoznačně by dal žalobkyni na srozuměnou, že není osobou oprávněnou z rozhodnutí o výjimce ze dne 8. 2. 1999. Teprve v tomto případě by byla relevantní argumentace stěžovatele, že žalobkyně jakožto osoba odborně znalá problematiky chovu zvláště chráněných živočichů v zajetí musela vědět, že její počínání je v rozporu se zákonem. Namísto toho však právě stěžovatel spoluvytvářel zdání, že jednání žalobkyně je souladné se zákonem,

a v tomto zdání ji vlastní protiprávní činností po nezanedbatelnou dobu udržoval.

[21] Skutečnost, že žalobkyně není držitelkou výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k dravcům a sovám specifikovaným v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nepostřehla ani Česká inspekce životního prostředí při provádění kontroly dodržování právních předpisů žalobkyní dne 22. 8. 2005, dokonce ani v následně zahájeném správním řízení. Teprve stěžovatel jako odvolací orgán na základě provedených důkazů zjistil tento nedostatek. Je to přitom ten stejný orgán, který předtím žalobkyni vystavoval registrační karty k týmž jedincům zvláště chráněných živočichů.

[22] Jestliže státní moc svojí vlastní protiprávní činností utvrzovala žalobkyni v jejím přesvědčení, že chová zvláště chráněné živočichy v zajetí v souladu se zákonem, tedy že je držitelkou potřebné výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů, nemůže ji následně poté, co konečně důkladně zjistí skutkový stav věci, sankcionovat za to, že chovala zvláště chráněné živočichy bez povolení (tedy výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Rozhodnutí o uložení pokuty, včetně rozhodnutí stěžovatele o odvolání, narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu, jeho akty a postup vůči adresátům státní moci (srov. náleze ze dne 11. 5. 2005 sp. zn. II. ÚS 487/03, N 103/37 SbNU 383, č. 103/2005 Sb. ÚS). Z ústavně-právních hledisek je těžší akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyloučí v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednatel sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky a probované státem v předchozím aktu jsou nesprávné (viz náleze ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06, N 217/47 SbNU 855, č. 217/2007 Sb. ÚS, dále též náleze ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07, N 130/50 SbNU 139, č. 130/2008 Sb. ÚS).

[23] Tento postulát je třeba vztáhnout i na případy, kdy výstupem činnosti správního orgánu není správní rozhodnutí *stricto*

*sensu*, ale jde o postup, který s ohledem na okolnosti případu v jednotlivci legitimně vzbuzuje přesvědčení, že soulad jeho činnosti se zákonem byl správním orgánem přezkoumán a nebyly shledány nedostatky. Jednatel má totiž právo spoléhat nejen na to, že správní rozhodnutí vydávaná správními orgány jsou v souladu se zákonem, ale též že veškerá další činnost těchto orgánů odpovídá zákonným požadavkům. Na těchto závěrech je třeba trvat tím spíše, má-li být dovozena odpovědnost jednotlivce za správní delikt, tedy uplatněna represivní složka výkonu státní moci. Nemí-li stát schopen dostát svého závazku vykonávat moc v souladu se zákonem (zásada legality), není legitimní, aby uplatňoval sankce vůči jednotlivci, jenž se s důvěrou spoléhal na správnost postupu správního orgánu.

[24] Soud si je vědom, že zákon o ochraně přírody a krajiny neupravuje žádný liberační důvod. To však není důvodem pro to, aby soud rezignoval na svoji povinnost nalézt s ohledem na konkrétní okolnosti daného sporu spravedlivé řešení. Přitom je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na konkrétních skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení (viz náleze Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09, N 187/58 SbNU 647, č. 187/2010 Sb. ÚS).

[25] Byl rozsudky NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS, a ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 As 17/2009-61, č. 2408/2011 Sb. NSS, na nyní posuzovanou věc přímo nedopadají, vyjadřují obecnější princip, dle něhož následky dysfunkce veřejné moci nelze klást k tíži jednotlivce. Dysfunkce veřejné moci naopak může představovat exkulpační či liberační důvod v oblasti správněprávní odpovědnosti, pokud se podstatnou měrou podílela na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce (srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy a z něho vyplývající požadavek právní jistoty).

[26] Zákonodárce při koncipování pravidel exkulpace či liberace v oblasti odpověd-

nosti za správní delikty zcela oprávněně vychází z předpokladu, že správní orgány postupují v případě výkonu veřejné moci v souladu se zákonem. Proto nelze ani očekávat, že by např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny byl upraven liberační důvod umožňující jednotlivci zprostit se odpovědnosti v případě, že se na vzniku protiprávního stavu významnou měrou podílely samy správní orgány (srov. náleze ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12, ve věci Jany Slanařové). To ovšem neznamená, že by soud neměl při přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí vzít do úva-

hy, jakou měrou se na protiprávním jednání jednotlivce podílely správní orgány. Tím spíše, jde-li o rozhodnutí ve věci správního deliktu založené na principu objektivní odpovědnosti bez možnosti liberace. V nyní posuzovaném případě se stěžovatel svým nezákonným postupem při vydávání registračních karet podílel na objektivně protiprávním jednání žalobkyně takovou měrou, že jediným spravedlivým řešením sporu je liberace žalobkyně z odpovědnosti za správní delikt, a tedy zrušení rozhodnutí o uložení pokuty. (...)

## 2873

### Správní trestání: zavinění; nedbalost

k § 3, § 4 a § 49 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**U chovatelů a majitelů psů se vyžaduje vyvinutí vyšší míry opatrnosti a předvídavosti. Pro posouzení zavinění nejsou podstatné skutečnosti týkající se např. povahy psa, neboť vlastník každého psa si musí být vždy vědom možnosti neočekávané reakce psa. Jeho povinností je ovlivnit chování psa a kontrolovat jej. V konkrétních případech je však třeba zkoumat, zda bylo vůbec možné předejít kousnutí psa například za situace, kdy sám poškozený uvede, že se k němu sehnul se snahou ho pomazlit.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2013, čj. 1 A 20/2011-29)*

**Věc:** Hana H. proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty.

Úřad městské části Praha 6, odbor vnitřních věcí, uznal dne 24. 2. 2011 žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, kterého se měla dopustit tím, že nevěnovala dostatečnou pozornost svému psu, kterého nezajistila proti tomu, aby někoho nepokousal. Pes žalobkyně ukousl panu Lubomíru P. jednu třetinu levého ušního boltce, čímž došlo k amputaci lalůčky s částí chrupavky helixu, v délce 6 cm po obvodu. Za uvedené jednání správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč podle § 11 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 49 odst. 2 zákona o přestupcích a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Skutečnost, zda byl pes v restauraci na vodítku nebo bez něj považoval správní orgán I. stupně za nepodstatnou. Naopak za podstatné označil to, že

žalobkyně s sebou vzala svého psa bez náhubku. Žalobkyně podle správního orgánu musela vědět či předpokládat, že její pes by bez náhubku mohl v plné restauraci někoho pokousat, ale bez přiměřených důvodů spoléhala na to, že se tak nestane. Správní orgán I. stupně shledal příčinnou souvislost mezi jednáním žalobkyně, která vešla do restaurace se psem bez náhubku, a následkem, tj. ukousnutím části ucha panu P. Při ukládání sankce správní orgán I. stupně vycházel z rozsahu poškození ucha. Na druhou stranu zohlednil skutečnost, že poškozený se k psovi bez vědomí a souhlasu žalobkyně sehnul s úmyslem ho pohladit, což psa pravděpodobně vyprovokovalo k útoku. Proto správní orgán stanovil pokutu ve výši 10 000 Kč, což je přesně v polovině zákonné sazby.

Proti rozhodnutí I. stupně podala žalobkyně odvolání, na jehož základě žalovaný nejprve rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Za zcela nedostatečné označil žalovaný odůvodnění rozhodnutí ve výroku o vině žalobkyně, jelikož správní orgán I. stupně uvedl, že při zjišťování skutkového stavu vycházel z výpovědi svědka pana V., jehož výpověď se shodovala s úředním záznamem orgánů policie. Správnímu orgánu I. stupně také vytkl, že z rozhodnutí není zřejmé, jaké další důkazy pokládal za podklad pro své rozhodnutí a jak je hodnotil. Správní orgán I. stupně následně ve věci znovu rozhodl rozhodnutím ze dne 22. 6. 2011, přičemž setrval na svém dřívějším výroku o vině i uložené sankci. Na rozdíl od svého prvního rozhodnutí se správní orgán I. stupně již nezabýval tím, že žalobkyně byla v době incidentu pod vlivem alkoholu. Projev lítosti nad událostí ze strany žalobkyně považoval správní orgán I. stupně za pouze formální. Nicméně (po výtce žalovaného) toto nijak nehodnotil a nezahrnul ani do úvahy o druhu sankce a její výši.

Dne 5. 8. 2011 žalovaný rozhodl o dalším odvolání tak, že snížil výši pokuty o částku 3 000 Kč a v ostatních částech rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Uvedla, že nenaplnila skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití a že důkazy, na základě nichž správní orgán I. stupně rozhodl, byly nedostatečné k prokázání viny. Žalobkyně především tvrdila, že k ublížení na zdraví poškozeného došlo jeho vlastním přičiněním, jak vyplývalo i z výpovědi pana B. M., provozního podniku, který popsal incident tak, že pes byl k útoku jednoznačně vyprovokován a podrážděn, neboť mu před samotným útokem kamarád poškozeného (pan V.) šlápl na ocas. Žalobkyně dále popsala průběh incidentu tak, že poškozený (po předchozí konzumaci alkoholu) byl napaden jejím psem, ale až poté, co se k němu svévolně a bez předchozího svolení přiblížil a bez varování psa pohladel. Pokračovala, že poškozený vyběhl ven za kamarády, aby si zavolal po-

moc. Žalobkyně ho následovala, na místě se mu omluvila a nabídla mu finanční odškodnění, které však poškozený nechtěl, s ohledem na prodělaný šok, řešit. Na rozdíl od tvrzení správních orgánů, žalobkyně uvádí, že projevila lítost okamžitě, nikoliv po pěti měsících.

Správním orgánům I. a II. stupně žalobkyně vytkla, že vycházely z úředního záznamu policie, který byl vyhotoven na místě incidentu, kdy žalobkyně uvedla, že pes již pokousal 13 lidí. Tuto skutečnost vzaly za stěžejní, aniž by ji ověřily. V této souvislosti připomněla vlastnosti psa labradorského retrievra. Žalobkyně také zdůraznila, že po celou dobu, co seděla u stolu, měla psa na vodítku a klidně jí ležel u nohou. Žalobkyně opakovaně tvrdila, že pes byl řádně očkován, přičemž jako majitelka splnila všechny povinnosti, které jí právní předpisy ukládají. Žalobkyně z opatrnosti uvedla, že není povinností vlastníka psa, aby měl pes náhubek, vyjma dopravních prostředků.

Dále žalobkyně poukázala na výpověď samotného poškozeného, který přiznal své zavinění. Svědeckou výpověď pana V., který mimo jiné uvedl, že pes nebyl v restauraci na vodítku, považuje za nepřesnou a zavádějící, a to i s ohledem na skutečnost, že byl zjevně pod vlivem alkoholu. Podle žalobkyně správní orgán I. stupně nezjistil skutečný stav věci, což mohl učinit například výsledkem nestranných svědků, za které lze považovat personál podniku. Provedení tohoto důkazu navrhoval právní zástupce žalobkyně již v řízení o přestupku. Žalobkyně přitom nesouhlasila s tvrzením, že nebylo možné zjistit, kdo z personálu byl v době incidentu na místě.

K samotné právní kvalifikaci žalobkyně s odkazem na znění § 49 odst. 1 písm. b) a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích uvedla, že v jejím případě nebyl naplněn primární a nezbytný předpoklad pro kvalifikaci jejího jednání jako přestupku. Podle žalobkyně jednání, kterého se měla dopustit, není v zákoně o přestupcích ani v jiných zvláštních právních předpisech výslovně označeno jako přestupek. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl tvrzení žalobkyně, že svému psu věnovala dostatečnou pozornost a účinně bránila tomu, aby její pes mohl někoho napadnout. Naopak dle názoru žalovaného (především na základě hodnocení těchto důkazních prostředků) bylo v předmětném přestupkovém řízení spolehlivě prokázáno, že žalobkyně svého nijak nezajištěného psa měla u sebe v místě přístupu k toaletám nočního klubu. Bylo prokázáno, že její pes před tím, než napadl poškozeného tak, že mu ukousl třetinu ušního boltce, již napadl jinou procházející osobu (pana V.). Přesto ani po tomto incidentu žalobkyně svého psa dostatečným způsobem nezajistila (nebo jiným způsobem nad ním nezajistila účinný dohled). Žalovaný přisvědčil pouze závěru žalobkyně o tom, že za dané situace se skutečně nebylo možné divit, že nakonec k incidentu doopravdy došlo.

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

### Z odůvodnění:

Soud nejprve připomíná, že z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze řízení o přestupku považovat za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Z tohoto důvodu obvinění z přestupků mají zaručená minimální práva jako je mimo jiné přiměřený čas na přípravu obhajoby, právo obhajovat se osobně či za pomoci obhájce, právo vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě. Efektivní uplatnění všech těchto práv předpokládá, aby projednání trestního obvinění mohl být přítomen, a lze pod tato práva podřadit i právo seznámit se s podklady, které správní orgán hodlá použít jako podklad pro své rozhodnutí.

Podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích je přestupkem „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“.

Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích je přestupek spáchán z nedbalosti ve formě nedbalosti nevědomé „*jestliže pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl*“.

Dle § 49 odst. 1 písm. b) téhož zákona se přestupku „*dopustí ten, kdo jinému z nedbalosti ublíží na zdraví*“. Na rozdíl od trestného činu zákon po objektivní stránce nevyžaduje k naplnění skutkové podstaty přestupku ublížení na zdraví z nedbalosti porušení důležité povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce uložené podle zákona. Objektem tohoto přestupku je lidské zdraví, předmětem útoku je živý člověk, který však nemusí být zdravý, může být již před útokem zraněn či nemocen, tzn., že rozhodující je stav před zraněním, nikoli absolutní zdraví. Subjektem může být kdokoli, k zavinění přestupku postačuje nedbalost.

Přestupkem je tedy protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat naplnění obecných znaků přestupku, a to především v tom směru, zda jednání pachatele přestupku bylo v rozporu s právem, tj. zda byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem, ale také zda je naplněna otázka zavinění, jakož i naplnění předpokladů pro uložení sankce a její výše.

V projednávané věci byla žalobkyni uložena pokuta za jednání, jímž neměla v úmyslu spáchat přestupek, ale tím, že nezabezpečila svého psa, který napadl jinou osobu, k jeho spáchání došlo. Žalobkyně podle žalovaného sice nevěděla, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým poměrům vědět měla a mohla. Uvedená charakteristika odpovídá zavinění ve formě nevědomé nedbalosti.

Je třeba připomenout, že podstatou nedbalosti je nezachování opatrnosti, posuzované podle určitých kritérií stanovených zákonem. Tato kritéria požadované opatrnosti lze dělit na objektivní a subjektivní. Objektivní

kritéria požadují na každém adresátu normy stejnou míru opatrnosti a předvídatosti (s přihlédnutím k případné zvláštní vlastnosti či postavení pachatele), jejich výrazem jsou okolnosti konkrétního případu a povinnost vědět. Subjektivní kritéria na druhé straně představují takovou míru opatrnosti, kterou je schopen zachovat pachatel v konkrétním případě, přičemž je nutno brát zřetel na jeho individuální charakteristiky a zvláštní okolnosti každého případu. Projevem subjektivního pohledu tak jsou osobní poměry pachatele a možnost vědět. Při posuzování zavinění je nutno vycházet z obou uvedených kritérií a všechny pojmové znaky (povinnost vědět i možnost vědět) musí být splněny kumulativně. Takovýto přístup pak zcela odpovídá institutu subjektivní odpovědnosti pachatele za jeho jednání [blíže k zavinění viz např. Kratochvíl, V. a kol. *Trestní právo hmotné (obecná část)*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 1996, s. 155 a násl.].

Žalovaný k zavinění žalobkyně ve svém rozhodnutí uvedl, že zanedbala dohled nad svým psem. Podle názoru žalovaného, pokud by měl pes náhubek, i když to žádný právní předpis nenařizuje, tak by v žádném případě k ublížení na zdraví ve formě ukousnutí části ucha postiženého dojít nemohlo. Podle žalovaného žalobkyně svého psa dostatečně nezajistila ani žádným jiným způsobem a ani nad ním nevykonávala řádný dohled, což vyvodil z výpovědi žalobkyně, podle nichž celý incident nezaznamenala. Při ukládání sankce zohlednil, že jednání poškozeného spolupůsobilu při vzniku následku.

Podstatnou otázkou v daném případě je, zda žalobkyně jako chovatelka a majitelka psa vyvinula vyšší míru opatrnosti a předvídatosti, která je vyžadována od osob této kategorie. Není sporu o tom, že při potyčce psa s poškozeným došlo ke zranění, přičemž to byl právě pes žalobkyně, který zranění poškozenému způsobil. Jak bylo výše naznačeno, liší se výpověď žalobkyně, která od samého počátku tvrdila, že svého psa měla uvázaného pod židlí, a kamaráda poškozeného, který naopak tvrdil, že byl na volno, bez dohledu majitelky. Soud považuje právě skutečnost, zda byl pes

dostatečně zajištěn a byl pod reálným vlivem své majitelky, za stěžejní. Naopak pro posouzení zavinění nejsou podstatné skutečnosti, týkající se např. povahy psa, neboť podle názoru soudu si vlastník každého psa musí být vždy vědom možnosti neočekávané reakce psa. Jeho povinností je ovlivnit chování psa a kontrolovat jej. Je však otázkou, zda bylo vůbec možné předejít kousnutí psa, když sám poškozený uvedl, že se k němu sehnul se snahou pomazlit se s ním. Podle žalovaného, ale i správního orgánu I. stupně, jednání poškozeného mělo vliv na způsobený následek. Soud je toho názoru, že i on si měl být vědom neočekávané reakce psa. Podstatné je, že ze skutkových zjištění není zřejmé, zda příčinný vztah mezi jednáním žalobkyně a napadením člověka byl způsoben právě jen neopatrností žalobkyně. Podle názoru soudu v tomto směru mělo být provedeno dokazování. Za situace, kdy se liší tvrzení žalobkyně a kamaráda poškozeného o tom, zda byl pes uvázan a zda byl majitelkou psa řádně kontrolován, měl být proveden výslech třetí osoby, například jak navrhol právní zástupce žalobkyně, personálu podniku. V této souvislosti soud uvádí, že je sice věcí správního orgánu, které důkazy provede, nicméně jeho povinností je vyjádřit se ke všem návrhům obviněného z přestupku. Soud považuje za nedostatečné odůvodnění rozhodnutí, že nebylo možné zjistit, kdo v den incidentu měl službu, neboť evidence zaměstnanců a přehled služeb je základem povinností každého zaměstnavatele.

Soud shledal pochybení také v tom, že žalovaný v rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, mimo jiné správnímu orgánu I. stupně vytýkal, že nezjistil skutečný stav věci, přičemž druhé rozhodnutí bylo vydáno na základě týchž podkladů. Žádná další šetření správní orgán I. stupně neprovedl.

Vzhledem k tomu, že v řízeních nebyl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, soud rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V dalším řízení je třeba, aby se správní orgán vypořádal s tím, jaký vliv mělo chování poškozeného na následek incidentu. Není možné, aby v jedné části

rozhodnutí správní orgán vyloučil vliv chování poškozeného na následek nehody, když za podstatné označil, že pes neměl náhubek

v restauračním zařízení, a při stanovení druhu a výše uložené sankce uvést, že poškozený spolupůsobil na ublížení na zdraví.

## 2874

### Správní trestání: odložení výkonu rozhodnutí

k § 14 odst. 2 a § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 52/2001 Sb., č. 62/2002 Sb. a č. 344/2007 Sb.

**I. Odklad výkonu rozhodnutí (§ 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) má účinky *ex tunc*, což při uložení trestu zákazu činnosti (zákaz řízení motorových vozidel) má za následek, že na řídičské oprávnění pachatele se z důvodu povoleného odkladu hledí, jako by dosud nezaniklo.**

**II. Doba od právní moci rozhodnutí o uložení trestu zákazu činnosti do právní moci rozhodnutí o odkladu výkonu tohoto rozhodnutí se do doby zákazu činnosti započte podle § 14 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 2. 2013, čj. 22 A 187/2011-18)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 159/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1260/07).

**Věc:** V. P. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o vrácení řídičského oprávnění.

Magistrát města Olomouc (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 14. 9. 2009 uložil žalobci trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 5. 2010.

Žalobce podal proti rozhodnutí magistrátu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 9. 2009 zamítl. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě.

S ohledem na podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného magistrát na žádost žalobce vydal dne 4. 6. 2010 rozhodnutí, kterým odložil výkon rozhodnutí ze dne 14. 9. 2009. Rozhodnutí o odkladu výkonu rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 7. 2010.

Žalobce následně žádal o vrácení řídičského oprávnění, avšak magistrát jeho žádost rozhodnutím ze dne 18. 3. 2011 zamítl, jelikož dospěl k závěru, že žalobce uložený trest dosud nevykonal. Žalobce vykonal pouze část trestu, a to v době od právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 do právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 6. 2010,

kterým byl odložen výkon rozhodnutí. Po dobu odkladu výkonu rozhodnutí se dle názoru magistrátu na žalobce hledělo, jakoby mu řídičské oprávnění nezaniklo. Zbytek trestu měl žalobce vykonat až po právní moci rozsudku krajského soudu, neboť právě do té doby byl výkon trestu odložen.

Proti rozhodnutí magistrátu ze dne 18. 3. 2011 podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 6. 2011 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u krajského soudu, v níž uvedl, že řídičské oprávnění nepochybně pozbyl právní mocí rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009. Podle žalobce však vykonatelnost tohoto rozhodnutí nebyla odložena, došlo jen k následné žádosti žalobce o odklad výkonu tohoto rozhodnutí. K opětovnému nabytí řídičského oprávnění je podle žalobce nutné, aby byl učiněn samostatný úkon správního orgánu – nové rozhodnutí o vydání řídičského oprávnění nebo vydání příslušného dokladu. Žalobce dospěl k závěru, že ke dni, kdy bylo pozitivně rozhodnuto o odložení výkonu rozhodnutí, již nebyl držitelem řídičského

oprávnění. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2011, čj. 5 As 63/2010-53, z něhož dovodil, že odložit lze toliko výkon rozhodnutí k peněžitému či nepeněžitému plnění (tj. plnění exekvovatelnému). Odložení výkonu rozhodnutí nemůže přivodit vrácení či odložení pozbytí řídičského oprávnění (když řídičské oprávnění žalobce již účinně pozbyl).

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Jádrem sporu mezi účastníky je právní posouzení vzniklé situace, tzn. zodpovězení otázky, jaké účinky má časově následný odklad výkonu rozhodnutí na uložený trest zákazu činnosti.

Problematikou odkladu výkonu rozhodnutí se zabýval ve své judikatuře Ústavní soud, a to ve svém nálezu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07, č. 159/2008 Sb. ÚS. Ústavní soud zdůrazňuje, že odklad výkonu rozhodnutí představuje nikoli jen odklad vynutitelnosti, ale i odklad všech účinků zamýšlených právě tím rozhodnutím, jehož výkon se odkládá. Účelem tohoto institutu je minimalizace škodlivých následků, z čehož vyplývá, že rozhodnutí o odložení výkonu správního rozhodnutí je nadáno schopností působit i zpětně s účinky *ex tunc* (od počátku doby, po kterou měly účinky rozhodnutí, jehož výkon se odkládá, vůbec nastat či trvat). Správní rozhodnutí tak z formálního hlediska zůstává sice pravomocným, uložené povinnosti však nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají (prozatím) zachována. Pakliže by byl přiznán jakýkoli účinek rozhodnutí, které je sice v právní moci, ale jehož výkon byl odložen, jednalo by se o přehnaně formalistický, ba textualistický přístup k výkladu práva vedoucí k porušování základních práv a svobod.

Krajský soud respektuje shora uvedený výklad Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy), přičemž ani v nyní posuzované věci neshledal žádný důvod pro legitimní odchýlení se od něj.

Uvedeným výkladem je třeba korigovat úvahu správních orgánů o tom, že snad ža-

lobce vykonal část trestu zákazu činnosti v době od právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 do právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 6. 2010. Působí-li totiž rozhodnutí o odkladu výkonu rozhodnutí tak, že zabraňuje všem účinkům rozhodnutí (jehož výkon je odkládán), a to od samého počátku, má to za následek, že pro povolený odklad došlo k situaci, kdy řídičské oprávnění žalobci nezaniklo a k výkonu uloženého trestu (a to v žádné, byť i minimální části) nedošlo.

Tím je zcela vyvrácena argumentace žalobce – tvořící kostru celé žaloby – že právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 řídičské oprávnění pozbyl. Krajský soud uzavírá, že se tak nestalo.

Lichými jsou pak veškeré žalobcovy úvahy plynoucí z jeho přesvědčení o zániku řídičského oprávnění. Jeho řídičské oprávnění totiž nezaniklo, proto nebyl žádný důvod k rozhodování o jeho novém vydání, příp. k vydávání nového dokladu.

Zcela lichá je pak i argumentace žalobce judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalobcem odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 63/2010-57 se totiž nikterak nevyjadřuje k otázce možnosti odkladu výkonu trestu zákazu činnosti; předmětné rozhodnutí se věnuje toliko otázce, zda takové rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy, tzn. zda se jedná o rozhodnutí způsobilé k soudnímu přezkumu. Krajský soud dodává, že shora uvedeně závěry – zejm. závěr o tom, že k výkonu uloženého trestu (a to v žádné, byť i minimální části) nedošlo – nemají za následek, že by doba od právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 do právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 6. 2010 představovala dobu, po kterou by měl žalobce – na rozdíl od právního názoru správních orgánů – uložený trest zákazu činnosti ještě „dovykonat“.

Dle § 14 odst. 2 zákona o přestupcích se do doby zákazu činnosti započítává doba, „po kterou pachatel na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem nesměl již tuto činnost vykonávat“.

Dobu od právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 do právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 6. 2010 je třeba podle názoru krajského soudu nutno považovat za dobu, po kterou nesměl žalobce zakázanou činnost vykonávat na základě pravomocného rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 v situaci, kdy o odkladu výkonu tohoto rozhodnutí ještě nebylo rozhodnuto.

Jakkoli měl tedy odklad výkonu rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 za následek situaci, že k přímému výkonu trestu zákazu čin-

nosti nedošlo, je tu jiná doba, kterou je třeba i přesto na výkon tohoto trestu započítat.

Jakkoli je tedy nyní napadené rozhodnutí žalovaného vystavěno na odlišných dílčích úvahách, obstojí základní důvod napadeného rozhodnutí, tj. že na výkon uloženého trestu zákazu činnosti lze započítat dobu od právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2009 do právní moci rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 6. 2010, následující období však nikoli. Žalovaný tedy napadeným rozhodnutím zákon neporušil.

## 2875

### Daňové řízení: doručování do datové schránky

k § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

k § 33 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

**Na počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, se nevztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 33 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty, a to i v případě, že konec lhůty připadne na sobotu, neděli nebo svátek.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, čj. 5 Afs 76/2012-28)*

**Prejudikatura:** č. 2131/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 57/2004 Sb. US (sp. zn. II. ÚS 157/03).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným STASEK proti Odvolacímu finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Finančního úřadu v Třeboni byla žalobkyni dodatečně vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2007.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Její odvolání žalovaný zamítl dne 22. 12. 2011 (zde ještě Finanční ředitelství v Českých Budějovicích, které s účinností od 1. 1. 2013 bylo dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 zákona s. ř. s., stalo Odvolací finanční

ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno).

Následně žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji usnesením ze dne 2. 10. 2012, čj. 10 Af 162/2012-47, odmítl. Dle krajského soudu byla žaloba podána opožděně (dne 2. 3. 2012).

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Nezákonnost napadeného usnesení spatřovala zejména v tom, že dle soudu nemá při zjišťování dne doručení rozhodnutí fikcí význam, že tímto dnem byla neděle a státní

svátek. Soud v odůvodnění usnesení argumentoval § 17 odst. 1 větou třetí zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, podle kterého „[d]oručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů se nepoužijí“. Dle stěžovatelky však toto ustanovení upravuje pouze způsob doručování, nikoliv počítání lhůt. A jelikož uvedený zákon nemá speciální úpravu pro počítání lhůt, musí se použít právní předpis, podle něhož bylo rozhodnutí finančního úřadu vydáno, tedy daňový řád. Dle jeho § 33 odst. 4 „[p]řípadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den“. Dle stěžovatelky tedy v daném případě k doručení fikcí došlo až den následující po neděli, tedy v pondělí dne 2. 1. 2012. Z tohoto důvodu byla také zachována dvouměsíční lhůta k podání žaloby, pokud byla podána dne 2. 3. 2012. Dle stěžovatelky je uvedený výklad § 33 odst. 3 daňového řádu jediný možný, protože jinak by ve vztahu doručování do datové schránky a doručování poštou docházelo k nerovnosti v postavení účastníků řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Předmětem sporu ve věci je posouzení, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl pro její opožděnost.

Nejvyšší správní soud především předeseílá, že v daném případě bylo stěžovatelce správním orgánem doručováno prostřednictvím datové schránky. Uvedený postup vyplývá zejména z § 42 daňového řádu, dle kterého se „[o]sobě, která má zpřístupněnou datovou schránku doručuje elektronicky podle jiného právního předpisu“, přičemž v poznámce pod čarou se odkazuje na zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

Podle § 17 odst. 1 tohoto zákona platí, že „[u]možňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky,

*pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.*“ Citovaný zákon tak zakotvuje pro orgány veřejné moci povinnost obligatorního doručování prostřednictvím datových schránek, je-li takový postup možný.

Podle § 17 odst. 3 citovaného zákona je dokument, který byl prostřednictvím datové schránky odeslán a dodán do datové schránky adresáta, „doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu“. Pokud se tato osoba do datové schránky nepřihlásí ve lhůtě 10 dnů ode dne dodání dokumentu do této schránky, považuje se tato písemnost za doručenu uplynutím posledního dne desetidenní lhůty, s výjimkou, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení (§ 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

Dodáním do datové schránky se z faktického hlediska rozumí okamžik, od kterého je datová zpráva dostupná v datové schránce příjemce zprávy. Okamžik doručení se posuzuje ve všech případech, kdy orgán veřejné moci činí podání vůči jinému orgánu veřejné moci, fyzické osobě, podnikající fyzické osobě či právnické osobě.

Jak je výše uvedeno, dle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, nepřihlásí-li se do datové schránky osoba „ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručení posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení“. Předmětem doručování byla v daném případě daňová písemnost; doručování v rámci správy daní upravuje daňový řád. Doručování právníckým osobám upravuje § 45 a násl.

daňového řádu, přičemž z § 47 o účincích doručení vyplývá, že náhradní doručení vyloučeno není. Žalobou napadené rozhodnutí tedy bylo doručeno za použití právní fikce dle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, takové doručení má stejné právní účinky jako doručení do vlastních rukou.

V daném případě bylo stěžovatelce rozhodnutí o odvolání vydané Finančním ředitelstvím v Českých Budějovicích dne 22. 12. 2011 doručováno prostřednictvím datové schránky. Z elektronické doručky vyplývá, že předmětné rozhodnutí bylo do datové schránky dodáno rovněž dne 22. 12. 2011. Jelikož se stěžovatelka do datové schránky ve lhůtě 10 dnů od dodání písemnosti nepřihlásila, došlo k doručení za použití fikce, a to dne 1. 1. 2012.

Namítá-li stěžovatelka, že dne 1. 1. 2012 nemohlo k doručení fikcí dojít, a to vzhledem k tomu, že se jednalo o den pracovního klidu, tj. neděli a současně státní svátek, neshledal tuto námítku Nejvyšší správní soud za důvodnou.

Nejvyšší správní soud při posouzení věci bral v potaz dosavadní judikaturu, která vycházela při posouzení okamžiku doručení fikcí (v případech správního řádu i „starého“ správního řádu - zákona č. 71/1967 Sb.<sup>\*)</sup> z interpretace zákona pro účastníka příznivější, totiž, že i přes nedůsledné rozlišování doby a lhůty, účinky doručení nastanou vždy až následující den, případně-li konec lhůty (resp. úložní doby označené za lhůtu) na sobotu, neděli nebo svátek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 As 55/2009-45, rozsudek ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 As 78/2009-76, též rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 157/03, č. 57/2004 Sb. ÚS).

Ve věci nyní projednávané však závěry výše učiněné platí pouze v případě doručování poštou, nikoliv při doručování do datové schránky, neboť je zde třeba vycházet ze zásadní odlišnosti od doručování poštou, a to z neomezeného přístupu k datové schránce.

Z uvedené zásadní odlišnosti vychází např. i závěr poradního sboru ministra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009, č. 84/2009, v němž se mimo jiné konstatuje: „*Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou týkající se počítání lhůty při doručování podle § 17 odst. 4 zákona [...] o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Ve smyslu § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů používá v uvedeném ustanovení pojmu lhůta, stejně jako [...] správní řád ve znění pozdějších předpisů v § 24 odst. 1. Vyvstává tedy otázka, zda se při počítání této lhůty uplatní pravidla pro počítání času uvedená v § 40 odst. 1 správního řádu, zejména v odst. 1 písm. c) - připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den. Ve vztahu k § 24 odst. 1 správního řádu se touto otázkou zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, který dospěl k závěru (jedná se o závěr č. 1/2005), že lze s ohledem na dosavadní praxi a judikaturu doporučit počítání této lhůty podle pravidla obsaženého v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu. Poradní sbor však v odůvodnění závěru připouští i možnost odlišného výkladu. Vyzvednutí uložené písemnosti (přihlášení do datové schránky) není úkonem vázaným na lhůtu ve smyslu uvozoovací věty k § 40 odst. 1 správního řádu, tento úkon může být učiněn i po uplynutí lhůty 10 dnů. Výklad příznivější pro adresáty veřejné správy byl poradním sborem doporučen s ohledem na judikaturu, která zohledňovala možnosti faktického převzetí písemnosti. Tento aspekt však v případě doručování prostřednictvím datové schránky odpadá, neboť přihlásit se do datové schrán-*

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb.

*ky je možné kdykoli. Na základě této skutečnosti a rovněž z důvodu, že přihlášení do datové schránky není úkonem vázaným na lhůtu ve smyslu ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu, lze učinit závěr, že pro počítání lhůty 10 dnů podle § 17 odst. 4 zákona [o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů] se pravidlo vyplývající z § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu neuplatní a fikce doručení nastoupí desátý den ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky adresáta, bez ohledu na to, zda poslední den této lhůty připadl na pracovní den, sobotu, neděli nebo svátek. V opačné situaci, tedy při provádění úkonů vůči orgánu veřejné moci, je úkon učiněn již okamžikem dodání do datové schránky (a to i v případě, že se jedná o sobotu, neděli či svátek).“*

Otázkou odlišností doručování písemností do datových schránek se Nejvyšší správní soud zabýval, byť se zde jednalo o doručování do datové schránky žalobcem soudy, např. v usnesení ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 Afs 28/2010-79, č. 2131/2010 Sb. NSS, v němž se mimo jiné konstatuje, že „není přijatelné, aby orgán veřejné moci (zde soud) vlastním postupem (zejména svým pasivním přístupem či nečinností – nepřihlášením oprávněné osoby do datové schránky) určil okamžik, kdy mu bude podání účastníka řízení předáno, tedy kdy z procesněprávního hlediska vyvolá účastníkem zamýšlené důsledky. To vše navíc v situaci, kdy podání účastníka je dodáno do datové schránky orgánu veřejné moci, a tedy se objektivně a fakticky nachází v jeho dispoziční sféře.“

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že na počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů se nevztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 33 odst. 3 daňového řádu. Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručенý posledním dnem této lhů-

ty, a to i v případě, že případně konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek.

Lze jen, nad rámec uvedeného, podotknout, že fikce doručení předpokládá, že si adresát písemnost v úložní lhůtě mohl vyzvednout, avšak zaviněně tak neučinil. V případě, že z vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínky § 48 daňového řádu požádat o vyslovení neúčinnosti doručení (srov. k tomu rozsudek ze dne 10. 2. 2010, čj. 1 As 2/2010-80). Skutečnost, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost vyzvednout, musí adresát prokázat. Při uznání důvodnosti podané žádosti, ať už správcem daně v prvním stupni, nebo odvolacím orgánem, nastává fikce doručení ke dni oznámení rozhodnutí o neúčinnosti rozhodnutí. Neúčinnosti doručení se však stěžovatelka nedomáhala.

V posuzovaném případě tedy podala stěžovatelka žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v pátek dne 2. 3. 2012. Dvuměsíční lhůta pro podání žaloby však marně uplynula ve čtvrtek 1. 3. 2012; předmětná žaloba tak byla podána opožděně. K povaze lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65, v němž uvedl, že „[u]stanovení § 72 odst. 1 s. ř. s., které k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu obecně stanovuje poměrně dlouhou lhůtu dvou měsíců, dává i práva neznalým osobám dostatek času k tomu, aby k ochraně svých subjektivních veřejných práv učinily patričné kroky, například tím, že vyhledají právní pomoc u advokáta a o možných cestách, jak správní rozhodnutí vydané odvolacím správním orgánem napadnout, se s ním poradí“. Stěžovatelka tak měla dostatečně dlouhou lhůtu na to, aby včas podala žalobu k soudu, učinila-li tak na samém sklonku této lhůty, musela být srozmněna i s možným rizikem opožděného podání žaloby. Jelikož zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.), nebylo lze než žalobu pro opožděnost odmítnout.

**Cla: závazná informace o sazebním zařazení zboží**

k čl. 12 a čl. 243 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 82/97 (v textu jen „celní kodex“)

k § 70 písm. d) soudního řádu správního

**Závazná informace o sazebním zařazení zboží [čl. 12 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství] je přezkoumatelná v řízení před správním soudem (čl. 243 odst. 2 citovaného nařízení). Ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. se na závaznou informaci neuplatní.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 Afs 72/2012-29)*

**Prejudikatura:** č. 427/2005 Sb. NSS a č. 2439/2011 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 154/2006 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, *Costa v. ENEL* (6/64, Recueil, s. 1141), a ze dne 17. 5. 2001, *Hewlett Packard (C-119/99, Recueil, s. I-3981)*, usnesení Soudního dvora ze dne 19. 1. 2005, *SmithKline Beecham (C-206/03, Sb. rozh., s. I-415)*; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 30. 9. 2003, *Sony Computer Entertainment Europe Ltd (T-243/01, Recueil, s. II-4189)*.

**Věc:** Akciová společnost KOUKAAM proti Generálnímu ředitelství cel o závaznou informaci o sazebním zařazení zboží, o kasační stížnosti žalobkyně.

Celní ředitelství Praha vydalo závazné informace o sazebním zařazení zboží – osmi typů IP kamer značky VIVOTEK. Proti těmto rozhodnutím podala žalobkyně odvolání, která žalovaný zamítl osmi rozhodnutími vydanými ve dnech 2.–4. 9. 2008.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobami u Městského soudu v Praze, který spojil věci ke společnému projednání a rozhodnutím ze dne 28. 6. 2012, čj. 8 Ca 421/2008-58, věc odmítl z důvodu kompetenční výluky podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. d) s. ř. s. Městský soud totiž dospěl k závěru, že spor mezi účastníky řízení je veden o technická specifika předmětných IP kamer a oba účastníci řízení argumentují výlučně technickou stránkou věci. Napadená rozhodnutí o sazebním zařazení předmětného zboží jsou tedy závislá výlučně na posouzení technického stavu věci.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost, v níž namítala, že vyloučení projednávání věci ze soudního přezkumu by ve svém důsledku vylučovalo ze

soudního přezkumu jakékoliv otázky sazebního zařazení. V zásadě v každém případě je otázka správného zařazení odvíjena právě od technického stavu a vlastností zboží. Upozornila, že žalovaný sám ve vyjádření k žalobě tvrdil, že v případě celního zařazování se nejedná o otázku čistě technickou, pro kterou by bylo zapotřebí speciálních odborných znalostí, protože pravidla zařazení do celního sazebníku musejí být objektivní, srozumitelná a nesmí umožňovat vlastní interpretaci či uvážení. I proto se v těchto případech uplatní metody analogie a obecných zásad, rozhodně ne jen čistě technické parametry. Dále stěžovatelka odkazuje na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, z nichž plyne, že výluky ze soudního přezkumu je v případě pochybností potřeba interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu.

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

## Z odůvodnění:

### III.

#### Právní názor

#### Nejvyššího správního soudu

(...) [6] Jedinou kasační námitkou stěžovatelky je tvrzení, že městský soud měl její žaloby věcně projednat. Úkolem zdejšího soudu v projednávané věci je proto posoudit otázku, zda městský soud postupoval správně, pokud žaloby stěžovatelky odmítl. Zákon ostatně jiné námitky v případě napadení rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby ani nepřipouští (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49, č. 427/2005 Sb. NSS). Zdejší soud se proto mohl zabývat pouze zákonností odmítnutí žalob.

[7] Podle § 70 písm. d) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, „*jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak*“. Z napadeného usnesení je zřejmé, že městský soud shledal jádro sporu čistě v polemice o technických vlastnostech předmětného zboží (osmi typů IP kamer značky VIVOTEK), a z tohoto důvodu žaloby odmítl. Od existence či neexistence těchto vlastností u daného zboží se odvíjí správné celní zařazení dle nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (dále jen „celní sazebník“) a současně správné stanovení výše cla.

[8] Otázkou přezkoumatelnosti samotných závazných informací o sazebním zařazení zboží ve správním soudnictví se v minulosti již zabýval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 6. 2010, čj. 6 Ca 90/2007-35, č. 2439/2011 Sb. NSS, ve věci *Delpharmea Nutraceuticals*. Na ten, byť nepřesně, odkazuje také stěžovatelka. Uvedený případ se týkal zejména otázky sazebního zařazení přípravku – potravinového doplňku obsahujícího vitamíny. Městský soud ve věci *Delpharmea*

*Nutraceuticals* vycházel z ustanovení celního kodexu, zejména z jeho článku 243. Městský soud dovodil, že závazná informace o sazebním zařazení zboží je rozhodnutím, proti kterému lze podat žalobu ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s. Dále městský soud ve věci *Delpharmea Nutraceuticals* konstatoval, že „*[c]elní kodex garantuje právo, aby dotčená osoba mohla uplatnit své námitky proti sazebnímu zařazení zboží v závazné informaci u nezávislého orgánu (soudu) a vzhledem k závaznosti této informace pro všechny celní orgány Společenství i vzhledem k době platnosti takové informace, má soud za to, že takové rozhodnutí nelze považovat za úkon správního orgánu předběžné povahy, který je ze soudního přezkoumání vyloučen podle § 70 písm. b) s. ř. s.*“ Od uvedených závěrů není důvodu se odchýlit ani v nyní posuzované věci.

[9] Jak správně uvedl městský soud ve věci *Delpharmea Nutraceuticals*, pro posuzovanou věc je klíčový čl. 243 celního kodexu. Právě přímou aplikovatelností práva EU se ostatně úprava celního řízení zásadně liší od úpravy daňového řízení (srov. institut daňového posouzení v § 132 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Článek 243 odst. 1 věta první celního kodexu stanoví, že každá osoba „*má právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí celních orgánů v rámci celních předpisů, jež se jí přímo a osobně dotýká. [...] Opravný prostředek musí být podán ve členském státě, kde bylo rozhodnutí učiněno nebo o ně bylo požádáno.*“ Dle odstavce 2 citovaného článku pak platí, že opravný prostředek lze podat „*v prvním stupni u celních orgánů určených k tomuto účelu členskými státy*“ [písm. a)]; podle písm. b) pak „*ve druhém stupni u nezávislého orgánu, jímž může být v souladu s platnými předpisy členských států soud nebo rovnocenný zvláštní orgán*“. Protože v českém právním řádu neexistují zvláštní orgány rovnocenné soudu, například nezávislé správní tribunály, v úvahu přichází jen ochrana ve správním soudnictví.

[10] Co se považuje za *rozhodnutí* pro účely celního kodexu, je upraveno v čl. 4

odst. 5. Rozhodnutím se „rozumí správní akt vydaný celním orgánem vztahující se k celním předpisům, kterým se rozhoduje v jednotlivém případě a který má právní účinky vůči jedné nebo více určitým nebo určitelným osobám; tento pojem zahrnuje mimo jiné i závaznou informaci o sazebním zařazení zboží ve smyslu článku 12“ (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud). Doslovné znění článku 4 odst. 5 celního kodexu tedy výslovně zařazuje závaznou informaci o sazebním zařazení zboží do kategorie rozhodnutí.

[11] Shora citovaný čl. 243 celního kodexu mimo jiné stanoví, že právo osoby na přezkum se vztahuje jen na takové rozhodnutí, které se jí přímo a osobně dotýká. Z doslovného výkladu tedy vůbec nevyplývá, že by tato osoba musela být vydaným rozhodnutím fakticky poškozena, např. tím, že deklarovaná zboží již nakoupila, vyrobila či dovezla, a celní orgán následně vydal pro takovou osobu nepříznivě celní rozhodnutí. To je ještě patrnější u dalších jazykových verzí celního kodexu (v angličtině: „which concern him directly and individually“; ve francouzštině: „qui la concernent directement et individuellement“), které odpovídají spíše výrazu „týkat se“, „vztahovat se“ než výrazu „dotýkat se“.

[12] Závěr o tom, že závazná informace o sazebním zařazení zboží se žadatele přímo a osobně dotýká, respektive „týká“ (*concern him directly and individually*; *concernent directement et individuellement*), je nepochybný. Celní orgán přímo tomuto žadateli sděluje, jak bude v celním řízení v jeho případě postupovat, pokud do ČR doveze konkrétní zboží deklarované v žádosti o závaznou informaci. Závazná informace je pro celní orgány závazná ve vztahu k oprávněné osobě pouze pro účely sazebního zařazení zboží a pouze pro zboží, u něž byly splněny celní formalities po dni vydání této závazné informace (srov. čl. 12 odst. 2 celního kodexu). Současně to ale znamená, že ve vztahu k této osobě se celní orgány nemohou v případě dovezení takto specifikovaného zboží od závěrů týkajících se otázek jeho sazebního zařazení odchýlit. Jinými slovy je i sám celní orgán v takovém pří-

padě závaznou informací od jejího vydání vázán a zařazení již nemůže změnit. Právě z tohoto pohledu je závazná informace pro žadatele (podnikatele), který hodlá dovážet určitý typ zboží, zcela zásadní, neboť významně ovlivňuje jeho ekonomická a podnikatelská rozhodnutí a hospodářskou činnost. Zařadí-li celní orgán zboží pod položku celního sazebníku s celní sazbou, která je pro podnikatele nevýhodnější, v rozporu s jeho důvodným očekáváním, prakticky negativně zasahuje do jeho práva na podnikání. Podmínku přímého a osobního dotčení proto věc stěžovatelky jednoznačně splňuje.

[13] Z judikatury Soudního dvora EU ostatně vyplývá, že soudy členských států Evropské unie závazné celní informace běžně přezkoumávají, aniž by musel žalobce čekat až na budoucí vyměření cla (srov. např. rozsudek ze dne 17. 5. 2001, *Hewlett Packard*, C-119/99, Recueil, s. I 3981, týkající se předběžné otázky francouzského správního soudu přezkoumávajícího závaznou celní informaci; obdobně usnesení ze dne 19. 1. 2005, *SmithKline Beecham*, C-206/03, Sb. rozh., s. I-415, ve vztahu k právu Velké Británie). Nutno upozornit, že před Tribunálem jsou přezkoumatelné na základě přímé žaloby podle čl. 263 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie dokonce i nařízení Komise EU o zařazení určitého zboží do kombinované nomenklatury, dotýká-li se nařízení jako obecně závazný právní předpis individuální osoby (takto rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 30. 9. 2003, *Sony Computer Entertainment Europe Ltd*, T-243/01, Recueil, s. II-4189).

[14] Z těchto závěrů jasně vyplývá, že věc stěžovatelky splňovala podle čl. 243 celního kodexu podmínky pro řádný soudní přezkum. Městský soud se tedy měl jejími žalobami věcně zabývat. Neucínil-li tak, je jeho rozhodnutí nezákonné. Argumentace městského soudu, dle které nebylo lze žaloby přezkoumat z důvodu kompetenční výluky dle § 70 písm. d) s. ř. s., je v rozporu s čl. 243 celního kodexu. Takovýto závěr je nepřijatelný, neboť právo EU má přednost před právem vnitrostátním (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, *Costa v. ENEL*, 6/64, Recueil,

s. 1141, respektive náleze Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, N 50/40 SbNU 443, č. 154/2006 Sb., ve věci *Cukerné kvóty III.*)

[15] Městský soud proto nepostupoval správně, pokud žaloby stěžovatelky odmítl z důvodu, že se jedná o úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení technického stavu věci. Námitka stěžovatelky je proto důvodná.

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná. Proto usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž

je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[17] V dalším řízení městský soud přezkoumá rozhodnutí žalovaného včetně závazné informace o sazebním zařazení zboží, a to v souladu s příslušnými evropskými předpisy v relevantním znění ve smyslu § 75 s. ř. s. Úkolem městského soudu bude postavit najisto, zda správní orgán I. stupně, resp. žalovaný, správně zařadili předmětné IP kamery pod položku č. 85258019 celní nomenklatury, či nikoliv, a za tímto účelem též případně doplnit dokazování. Jedině tak může být zachováno právo stěžovatelky na přezkum rozhodnutí nezávislým soudem vyplývající z přímo použitelného práva EU. V novém řízení městský soud současně rozhodne o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

## 2877

### Školství: změny studijního programu při prodloužení platnosti akreditace

k § 80 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

k § 11 odst. 2 vyhlášky č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu

**V rámci žádosti o prodloužení platnosti akreditace podle § 80 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, lze přistoupit rovněž k dílčím změnám studijního programu (§ 11 odst. 2 vyhlášky č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu), nicméně uvedené změny nesmí zásadně měnit podstatu studijního programu. Pokud Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy určité dílčí změny dříve akreditovaného studijního programu, jehož platnost má být prodloužena, schválí, musí být z odůvodnění rozhodnutí o prodloužení platnosti akreditace bez jakýchkoli pochyb seznatelné, k jakým změnám součástí studijního programu, jeho finančního, materiálního či technického zabezpečení nebo jeho odůvodnění dochází.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, čj. 1 Aps 3/2013-43)*

**Prejudikatura:** náleze Ústavního soudu č. 187/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 553/03).

**Věc:** Tomáš H. proti Západočeské univerzitě v Plzni o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce byl v březnu 2011 zvolen členem studentské části Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni (dále též „AS FPR“) na tříleté funkční období

počínající 1. 5. 2011. Tento mandát žalobce vykonával až do 29. 10. 2012, kdy se konalo zasedání AS FPR, o němž jej žalovaná řádně nevyrozuměla. Přesto se na zasedání akade-

mického senátu dostavil a snažil se vykonávat mandát senátora, vyjadřovat se v rozpravě k jednotlivým bodům a hlasovat. Nic z toho mu žalovaná neumožnila s odůvodněním, že již není senátorem ani studentem právnické fakulty. Faktické odepření možnosti žalobce vykonávat na půdě AS FPR mandát senátora představovalo podle žalobce přímý zásah, jímž byl zkrácen na svých právech vyplývajících z čl. 21 Listiny základních práv a svobod a z § 62 odst. 1 písm. h) zákona o vysokých školách.

Proti uvedenému zásahu se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Plzni. Domáhal se jednak určení, že citovaný zásah žalované vůči žalobci je nezákonný, a jednak vyslovení zákazu dalšího pokračování takového zásahu. Rozsudkem ze dne 27. 2. 2013, čj. 57 A 94/2012-65, krajský soud prvním výrokem určil, že zásah žalované vůči žalobci spočívající v odepření možnosti vykonávat funkci člena AS FPR získanou ve volbách do tohoto orgánu v roce 2011, ke kterému došlo na jednání AS FPR dne 29. 10. 2012, byl nezákonný. Druhým výrokem krajský soud žalované zakázal, aby pokračovala v odpírání možnosti žalobce vykonávat funkci člena AS FPR získanou ve volbách do tohoto orgánu v roce 2011. Třetím výrokem krajský soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že proti tvrzenému zásahu žalované do veřejného subjektivního práva žalobce na pokojný výkon mandátu člena AS PRF se lze domáhat žalobou podle § 82 s. ř. s. Lhůta pro podání žaloby počala podle krajského soudu běžet ode dne zasedání AS FPR, na němž bylo žalobci upřeno právo vykonávat mandát člena akademického senátu. Krajský soud posuzoval, zda žalobce v době, kdy k tvrzenému zásahu došlo, byl členem Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni (dále též „FPR“). Členství v AS FPR je totiž podle vnitřních předpisů fakulty podmíněno členstvím v akademické obci FPR. V rámci toho krajský soud hodnotil, zda v důsledku rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o prodloužení platnosti akreditace ze dne 29. 6. 2012 žalobce přestal být studentem

právnické fakulty. Dospěl k závěru, že podle § 6 odst. 1 písm. a), § 23 odst. 1 a § 79 odst. 1 zákona o vysokých školách ministerstvo není oprávněné v rozhodnutí o akreditaci určovat, jaká vnitřní organizační složka vysoké školy bude akreditovaný studijní program uskutečňovat. Podle krajského soudu z rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012 nevyplývalo, že by akreditovaný studijní program „Právo a právní věda“ měla nově uskutečňovat namísto FPR přímo Západočeská univerzita. Citované rozhodnutí ministerstva tak podle krajského soudu nevedlo ke změně dosavadních poměrů při uskutečňování studijního programu „Právo a právní věda“. Krajský soud tak uzavřel, že neoprávněným vyloučením zástupců studentů z podílu na rozhodování AS FPR byla práva studentů hrubě pošlapána.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností namítající nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Krajský soud podle stěžovatelky ze správně zjištěného skutkového stavu vyvodil nesprávný závěr. Rozhodující bylo v projednávané věci posoudit, zda v důsledku rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“) ze dne 29. 6. 2012 přestali být dosavadní studenti právnické fakulty členy fakultní akademické obce. Právě s členstvím v akademické obci FPR totiž vnitřní předpisy spojují možnost výkonu funkce člena AS FPR. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že uskutečňování studijního programu spadá pod § 6 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách a že určení, která z vnitřních organizačních složek vysoké školy bude studijní program uskutečňovat, záleží pouze na vůli vysoké školy. Názor krajského soudu by umožňoval libovolně měnit akreditaci určitého studijního programu a převést ji na jinou součást vysoké školy či přímo na vysokou školu. Takový výklad podle stěžovatelky zásadním způsobem mění dosavadní náhled na proces udělování akreditací veřejným vysokým školám.

Podle stěžovatelky na uvedenou věc nedopadá § 6 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách. Uskutečňování studijních programů

není věcí vnitřní organizace veřejné vysoké školy, protože jde o činnost a nikoliv o vytváření organizační struktury veřejné vysoké školy. Na věc tak dopadá § 6 odst. 1 písm. c) citovaného zákona, přičemž studijní program podléhá akreditaci, kterou podle § 78 odst. 1 téhož zákona uděluje ministerstvo po vyjádření Akreditační komise. Tvorba a uskutečňování studijního programu tedy patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, nicméně uskutečňovat lze pouze program akreditovaný. Akreditace znamená státní garanci kvality studijního programu, kterou kontroluje Akreditační komise (§ 84 zákona o vysokých školách).

Stěžovatelka poznamenala, že z žádosti o akreditaci musí být zřejmé, která konkrétní součást vysoké školy bude studijní program uskutečňovat, či zda bude program spadat přímo do gesce vysoké školy. Pokud by vysoká škola mohla nezávisle na rozhodnutí ministerstva či Akreditační komise převést uskutečňování studijního programu na jinou fakultu, došlo by k faktickému popření smyslu akreditace. Převedením akreditace na jinou organizační složku veřejné vysoké školy mohou být významně dotčeny podmínky, za nichž byla akreditace udělena. Institut akreditace by byl obcházen, pokud by podle žádosti měl být studijní program uskutečňován na fakultě humanitního zaměření, nicméně po udělení akreditace by jej vysoká škola převedla na fakultu technickou.

Výrok ministerstva v rozhodnutí o udělení akreditace jasně signalizuje, zda je akreditace udělena vysoké škole nebo její součástí, což dokládá přehled všech akreditovaných studijních programů dostupný na internetových stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ([www.msmt.cz/file/25412](http://www.msmt.cz/file/25412)). V posuzovaném případě byla akreditace rozhodnutím udělena přímo vysoké škole – Západočeské univerzitě v Plzni. Fakulta právnická tedy neuskutečňovala studijní program „Právo a právní věda“, protože jej neměla akreditovaný. Z toho důvodu nemohli být studenti tohoto magisterského studijního programu členy akademické obce fakulty, a tudíž ani členy jejích orgánů. Zaniklo-li členství ža-

lobce v akademické obci právnické fakulty, nastala u něj ztráta volitelnosti, s níž vnitřní předpisy fakulty spojují zánik funkce člena AS FPR.

Popsané skutečnosti podle stěžovatelky dokresluje i situace, k níž došlo na Západočeské univerzitě v Plzni v roce 2012. Pedagogická fakulta uskutečňovala studijní program „Geografie“ se studijním oborem „*Ekonomická a regionální geografie*“. Univerzita se rozhodla převést provádění tohoto programu na ekonomickou fakultu, k čemuž došlo se souhlasem Akreditační komise. Ministerstvo následně vydalo dne 17. 10. 2012 rozhodnutí, v němž udělilo akreditaci tohoto programu pro Fakultu ekonomickou Západočeské univerzity v Plzni. Není tedy pravdou, že by univerzita mohla převádět studijní programy podle svého uvážení bez vyjádření Akreditační komise a rozhodnutí ministerstva. Akceptování názoru Krajského soudu v Plzni by mělo dramatický dopad na celý systém udělování akreditací, neboť převádění jednotlivých programů by nebylo nutné činit v součinnosti s ministerstvem po předchozím vyjádření Akreditační komise. Stěžovatelka by tak podanou kasační stížností ráda postavila najisto, zda současný způsob udělování akreditací probíhá v souladu se zákonem o vysokých školách.

Závěrem stěžovatelka upozornila na nejednotný přístup Krajského soudu v Plzni v nyní posuzované věci a věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 57 A 5/2013. Krajský soud na jedné straně dovozuje, že do uskutečňování studijního programu nelze z vnějšku zasahovat, protože jde o samosprávu, nicméně na straně druhé z téhož ustanovení zákona o vysokých školách dovozuje, že rozhodování o právech a povinnostech studentů je výkonem státní správy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [17] Stěžejní námitkou obsaženou v kasační stížnosti je polemika stěžovatelky

se závěry krajského soudu, že žalobce byl v době uskutečnění zásahu studentem FPR. Nesouhlasí s odůvodněním rozsudku krajského soudu, že vnitřní členění vysoké školy je věcí veřejné vysoké školy podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách a že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy není oprávněno s odkazem na § 79 odst. 1 písm. a) určovat, jaká vnitřní organizační složka veřejné vysoké školy bude akreditovaný studijní program uskutečňovat.

[18] Ze spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobce byl jako student magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ uskutečňovaného FPR zvolen v řádných volbách konaných v březnu 2011 do AS FPR (srov. zápis o výsledku voleb do AS PRF ze dne 13. 4. 2011 založený na č. 1. 21 spisu krajského soudu). Od 1. 5. 2011 žalobce pokojně vykonával mandát senátora AS FPR až do 29. 10. 2012, kdy mu bylo na zasedání AS FPR upřeno právo vykonávat mandát člena akademického senátu s odůvodněním, že v důsledku změny akreditace studijního programu „Právo a právní věda“ žalobce přestal být od 1. 8. 2012 členem akademické obce FPR. Všichni studenti zmiňovaného magisterského studijního programu byli podle žalované v důsledku citovaného rozhodnutí převedeni přímo pod Západočeskou univerzitu.

[19] Aby mohl Nejvyšší správní soud posoudit, zda ob stojí závěry krajského soudu o nezákonnosti zásahu stěžovatelky vůči žalobci spočívající v bránění pokojnému výkonu mandátu člena AS PRF, bylo nezbytné nejprve zkoumat, za jakých podmínek pozbývá člen studentské kurie akademického senátu svůj mandát člena AS PRF (srov. část III. A tohoto rozsudku), a následně se zabývat tím, zda takové podmínky byly v projednávaném případě splněny (srov. část III. B tohoto rozsudku).

[20] Úvodem Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit význam vysokého školství a zasadit vysokoškolské vzdělávání do kontextu českého právního řádu. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám

člověka a občana“. Základní práva a svobody jsou konkretizovány zejména v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V projednávané věci lze zmínit zejména čl. 15 Listiny, který zaručuje svobodu myšlení, vědeckého bádání a umělecké tvorby, a čl. 17 garantující základní politická práva, tj. svobodu projevu, právo vyjadřovat své názory, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace. Pro oblast vysokoškolského vzdělávání realizuje tyto základní ústavní principy zákon o vysokých školách, který vysokým školám garantuje specifické samosprávné postavení vycházející z cílů, organizace a činnosti vysokých škol. Zákon o vysokých školách současně přímo zakotvuje úzké propojení vzájemných vztahů mezi studenty a učiteli vysoké školy, které je dáno jednak uspořádáním vnitřní samosprávy školy, jednak i působením vysoké školy navenek (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 553/03, N 187/35 SbNU 455, č. 187/2004 Sb. ÚS).

[21] Podle § 1 zákona o vysokých školách jsou vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy „*vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti*“. „Vysokost“ vysokého školství spočívá především v nezávislém badatelství, edukaci či podněcování kulturního a společenského dění, sdíleného ve společenství učitelů a studentů (*universitas magistrorum et scholarium*).

[22] Zákon o vysokých školách uděluje veřejným vysokým školám jistou míru vnitřní autonomie. Příznává jim široká oprávnění týkající se vnitřní správy veřejných vysokých škol spočívající zejména ve zřizování samosprávných akademických orgánů, volbě kandidátů na funkce rektora či děkana nebo v právu zřizovat si další orgány akademické samosprávy, případně úřední aparát. Samospráva veřejných vysokých škol garantující práva a svobody členů akademické obce patří mezi základní principy demokratického právního státu (srov. Mikule, V. Samospráva vysokých škol z pohledu ústavního, in: Staša, J. *Historie, současný stav a perspektivy univerzit*. Praha: Karolinum, 2008, s. 79–85). Aby univerzita

naplnila své společenské poslání, musí vytvářet demokratické prostředí pro realizaci akademických práv a svobod. Takovému prostředí nejlépe svědčí institucionální uspořádání založené na společenství všech aktivně zúčastněných osob, jejichž úsilím je naplňováno poslání univerzity (srov. Staša, J., op. cit. s. 86–91).

[23] Činnost vysokých škol podléhá kontrole vnitřní (skrze akademické orgány vysoké školy) a kontrole vnější. Ústředním orgánem státní správy vysokého školství je MŠMT, jehož kompetence se soustřeďují zejména do oblasti dozoru nad vnitřním fungováním vysokých škol. Kontrolní pravomoc ministerstva spočívá především v rozhodování o náplni studijních programů a o certifikaci absolvování studia. MŠMT tak podle § 78 a násl. zákona o vysokých školách rozhoduje o oprávněných uskutečňovat výuku v různých oblastech studia (o akreditacích) na základě předchozího vyjádření Akreditační komise. Formou akreditací kontroluje ministerstvo úroveň vzdělávání poskytovaného vysokými školami. Vzdělávání pouze v akreditovaných studijních programech je pak prostředkem realizace ústavně zaručeného práva na vysokoškolské vzdělávání (čl. 33 Listiny).

### **III. A Skončení mandátu člena AS PRF**

[24] Podle § 3 zákona o vysokých školách jsou studenti členy akademické obce vysoké školy a vztahují se na ně stejná akademická práva jako na akademické pracovníky. Obdobně z § 26 odst. 3 téhož zákona vyplývá, že akademickou obec fakulty tvoří akademičtí pracovníci působící na této fakultě a studenti zapsaní na této fakultě. Významným právem studentů je aktivní a pasivní volební právo do akademických senátů zakotvené v § 4 písm. d), resp. § 26 odst. 1 citovaného zákona. Díky němu se studenti podílejí na řízení vysokých škol prostřednictvím členství v akademických senátech fakult a univerzit. Akademická práva studentů mají zcela zásadní význam: mohou být chápána jako pojistka zachování akademických práv pracovníků a potažmo i existence univerzity samotné. Představují tak jednu z významných garancí zachování center vzdělanosti – prostoru svobody, který je do jisté míry odloučen od okolní sféry ekonomiky a politiky.

[25] Vrcholným zastupitelským orgánem fakulty je akademický senát, na jehož plénu dochází ke střetávání myšlenek, názorů a zájmů akademických pracovníků a jejich studentů, tvořících jednu akademickou obec. Studenti mají možnost na půdě akademického senátu reálně ovlivňovat správu fakulty (vysoké školy), vést partnerský dialog s akademickými pracovníky a současně se podílet na odpovědnosti za vedení vysoké školy či konkrétní fakulty. Student zapsaný v akreditovaném studijním programu uskutečňovaném fakultou má dvojí personální příslušnost: je členem univerzitní akademické obce a současně akademické obce fakultní. Vzniká mu tak dvojúrovňové členství v univerzitních akademických obcích.

[26] Dle § 26 zákona o vysokých školách vnitřní předpis fakulty stanoví počet členů akademického senátu, způsob jejich volby a způsob volby předsedy akademického senátu. Stanoví rovněž orgány akademického senátu a jejich ustavování, důvody zániku členství v akademickém senátu a případnou neslučitelnost členství v akademickém senátu s výkonem jiných funkcí. Takovým vnitřním předpisem je pro FPR Volební a jednací řád AS FPR (dále též „VJR“) schválený dne 28. 11. 2007. Podle tohoto předpisu je funkční období člena senátu tříleté a počíná běžet 1. 5. následujícího po volbách (čl. 2 odst. 2 VJR). Mandát senátora zaniká některým z vyjmenovaných způsobů: uplynutím funkčního období, rozhodnutím o rozpuštění AS FPR, vzdáním se mandátu, okamžikem ujmoutí se funkce neslučitelné s členstvím v AS FPR nebo ztrátou volitelnosti (čl. 12 odst. 2 VJR). Právo volit má každý, kdo je alespoň v den voleb, v němž vykonává své volební právo, členem akademické obce FPR (čl. 4 odst. 1 VJR). Pasivní volební právo náleží tomu, kdo je oprávněn volit, pokud je po celou dobu ode dne, kdy byl navržen, do skončení volebního aktu členem akademické obce FPR (čl. 4 odst. 2 VJR).

[27] V projednávaném případě je nutné posoudit, zda mandát žalobce jako člena AS FPR v důsledku rozhodnutí MŠMT o prodloužení platnosti akreditace zanikl, či nikoliv. Pokud by žalobci členství v AS FPR žádným ze

způsobů popsaných v čl. 12 VJŘ nezanikl, byl by zásah stěžovatelky, jímž bránila žalobci vykonávat dne 29. 10. 2012 mandát senátora AS FPR, nezákonný. Podle stěžovatelky došlo u žalobce k zániku jeho členství v akademickém senátu v důsledku ztráty volitelnosti spočívající v zániku příslušnosti žalobce k akademické obci FPR. Jiný z důvodů vyjmenovaných v čl. 12 odst. 2 VJŘ nepřipadal v úvahu. Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda žalobce přestal být v důsledku rozhodnutí MŠMT ze dne 29. 6. 2012 studentem FPR, a zda tak skončilo i jeho členství v akademické obci právnické fakulty.

### III. B Udělování akreditací

[28] Akreditace udělovaná Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy podle § 78 a násl. zákona o vysokých školách na základě předchozího vyjádření akreditační komise odpovídá požadavku vnější standardizace úrovně vzdělávání poskytovaného vysokými školami. Akreditační komise pečuje o kvalitu vysokoškolského vzdělávání a ve svém vyjádření všestranně posuzuje vzdělávací, vědeckou, výzkumnou, vývojovou, inovační a další tvůrčí činnost vysokých škol (§ 84 odst. 1 uvedeného zákona).

[29] Západočeská univerzita požádala dne 25. 6. 2012 MŠMT o prodloužení platnosti akreditace magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ se studijním oborem „Právo“ uskutečňovaným FPR. Následně MŠMT rozhodnutím ze dne 29. 6. 2012 podle § 79 odst. 4 a § 80 odst. 2 zákona o vysokých školách prodloužilo platnost „akreditace magisterského studijního programu Právo a právní věda se studijním oborem Právo na dobu platnosti do 31. 10. 2013, forma studia je prezenční, standardní doba studia 5 roků, pro Západočeskou univerzitu v Plzni“. V odůvodnění ministerstvo odkázalo na stanovisko Akreditační komise ze dne 27. 6. 2012, podle něhož je prodloužení akreditace odůvodněno požadavkem na dostudování stávajících studentů magisterského studijního programu „Právo a právní věda“.

[30] Na základě rozhodnutí MŠMT o prodloužení platnosti akreditace rektorka Západočeské univerzity pověřila dne 1. 8. 2012

právnickou fakultu, aby „řádně, podle zákona a vnitřních předpisů Západočeské univerzity zabezpečila uskutečňování magisterského studijního programu Právo a právní věda se studijním oborem Právo, a to po stránce personální, přístrojové a informační“. Jako osobu odpovědnou za dohled nad uskutečňováním tohoto studijního programu určila rektorka doc. PaedDr. Jaroslava Dokoupila, Ph.D., prorektora pro studijní a pedagogickou činnost.

[31] Postup pro udělování akreditací je upraven v části osmé zákona o vysokých školách. Podle § 78 odst. 1 zákona o vysokých školách podléhá studijní program akreditaci, kterou uděluje ministerstvo. Žádost o akreditaci podává vysoká škola.

[32] Pisemná žádost vysoké školy o akreditaci studijního programu obsahuje v souladu s § 79 odst. 1 uvedeného zákona:

„a) název vysoké školy, popřípadě její součásti, která bude studijní program uskutečňovat,

b) součásti studijního programu podle § 44 odst. 2,

c) doklady o personálním, finančním, materiálním a technickém a informačním zabezpečení studijního programu nejméně na standardní dobu studia včetně údajů o garantovi studijního programu,

d) záměr rozvoje studijního programu, jeho odůvodnění a předpokládaný počet přijímaných uchazečů o studium,

e) v případě studijního programu zdravotnického zaměření též stanovisko Ministerstva zdravotnictví, zda absolventi budou oprávněni vykonávat zdravotnické povolání,

f) v případě studijního programu zaměřeného na přípravu k výkonu regulovaného povolání též oznámení, že daný studijní program je zaměřen na přípravu k výkonu regulovaného povolání, a stanovisko příslušného uznávacího orgánu, zda absolventi budou připraveni odpovídajícím způsobem k výkonu tohoto povolání“.

[33] Detailní popis náležitostí žádosti o akreditaci studijního programu obsahuje vyhláška o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu. Vysoká škola musí kromě obecných náležitostí týkajících se charakteristik studijního programu a pravidel pro vytváření studijních plánů doložit mj. personální zabezpečení ve studijním programu (§ 6), finanční zabezpečení (§ 7) nebo materiální a technické zabezpečení studijního programu (§ 8).

[34] Z § 80 zákona o vysokých školách vyplývá, že „[a]kreditace studijního programu se uděluje na dobu nejvýše deseti let, počítanou ode dne právní moci rozhodnutí“ (odstavec 1). „Platnost akreditace lze i opakovaně prodloužit“, přičemž „[n]a řízení o prodloužení platnosti akreditace se přiměřeně vztahuje § 79“ (odstavec 2). „Během uskutečňování akreditovaného studijního programu může vysoká škola požádat o akreditaci jeho rozšíření“ (odstavec 3). „Akreditace studijního programu zaniká oznámením vysoké školy o zrušení studijního programu nebo uplynutím doby, na kterou byla akreditace udělena. Vysoká škola zajistí studentům možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole“ (odstavec 4).

[35] Náležitosti žádosti o prodloužení akreditace studijního programu jsou blíže upraveny v § 11 vyhlášky o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu. Kromě názvu a sídla žadatele (vysoké školy), názvu studijního programu a jeho charakteristik, dokladu o personálním zabezpečení programu a vnitřního hodnocení kvality studijního programu může žádost o prodloužení akreditace obsahovat i návrhy změn součástí studijního programu, jeho finančního či materiálního a technického zabezpečení nebo změn záměru rozvoje a odůvodnění studijního programu (§ 11 odst. 2 vyhlášky).

[36] Předně Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli v tom, že závěr krajského soudu, podle něhož je vysoká škola oprávněna delegovat uskutečňování studijního programu na její libovolnou součást s odkazem na § 6 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách,

je nesprávný. Uskutečňování studijního programu spadá podle Nejvyššího správního soudu pod tvorbu a uskutečňování studijních programů [§ 6 odst. 1 písm. c) zákona o vysokých školách], nikoliv pod oblast vnitřní organizace veřejné vysoké školy. Vnitřní organizací má zákon na mysli spíše členění vysoké školy na fakulty, vysokoškolské ústavy, jiná pracoviště pro vzdělávací a výzkumnou činnost či účelová zařízení podle § 22 zákona. Otázka, jaké akreditované studijní programy a jakým způsobem budou na vysoké škole uskutečňovány, jsou však otázkou tvorby a uskutečňování studijních programů. Tato problematika podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o vysokých školách patří rovněž do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy.

[37] Uskutečňování studijních programů tedy stejně jako krajským soudem uváděná vnitřní organizace vysoké školy spadá do samosprávné působnosti vysoké školy. V některých zákonem stanovených případech ovšem činnost veřejné vysoké školy může být limitována státními orgány v rámci výkonu jejich vnějších kontrolních oprávnění (§ 6 odst. 3 zákona o vysokých školách). Pro oblast tvorby a uskutečňování studijních programů stanoví taková omezení zejména § 78 a násl. zákona o vysokých školách vyžadující akreditaci studijního programu udělovanou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy po předchozím vyjádření Akreditační komise. Veřejná vysoká škola tak může vytvářet a uskutečňovat studijní programy na základě svého vlastního uvážení, pohybuje-li se v mantinelech stanovených v rozhodnutí MŠMT o povolení akreditace určitého studijního programu. Z výše uvedeného vyplývá, že veřejná vysoká škola nemůže pověřit uskutečňováním určitého studijního programu jinou svoji fakultu či součást, pokud by takový stav odporoval údajům uvedeným v rozhodnutí o udělení akreditace takového studijního programu či v rozhodnutí o prodloužení platnosti akreditovaného studijního programu. V tomto směru tedy závěry krajského soudu o absolutní volnosti veřejných vysokých škol při uskutečňování studijních programů neobstojí.

[38] Stěžovatelka v této souvislosti zmiňovala údajné rozpory v rozhodovací činnosti Krajského soudu v Plzni týkající se hodnocení samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. K této argumentaci se Nejvyšší správní soud blíže nevyjadřoval. Stěžovatelka tuto skutečnost zmiňovala v souvislosti s jejím názorem na nutnost aplikace § 6 odst. 1 písm. c) namísto § 6 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, nicméně v této části se Nejvyšší správní soud s názory stěžovatelky ztotožnil a rozsudek krajského soudu v tomto rozsahu korigoval (srov. bod [36] shora). Za takové situace bylo bezpředmětné vyjadřovat se dále k údajným rozporům v judikatuře Krajského soudu v Plzni, neboť ty pro projednávání věc nemohly mít žádného významu.

[39] Z právní úpravy obsažené v § 78 a násl. zákona o vysokých školách a vyhlášce o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu (srov. body [31] až [35]) vyplývá, že žádost o prodloužení platnosti akreditace stávajícího studijního programu je udělována vysoké škole na základě těchto parametrů jako prvotní akreditace studijního programu. Vysoká škola musí v rámci řízení o prodloužení platnosti akreditace doložit rovněž personální zabezpečení studijního programu, tj. jméno garanta programu a seznam akademických pracovníků podílejících se na výuce. Žádost musí být doplněna rovněž o stanovisko k výsledkům vnitřního hodnocení kvality programu. V rámci prodloužení platnosti akreditace lze přistoupit rovněž k dílčím změnám (§ 11 odst. 2 citované vyhlášky), nicméně uvedené změny nesmí zásadně měnit podstatu studijního programu; jinak by se již jednalo o rozšíření akreditace podle § 80 odst. 3 zákona o vysokých školách nebo o udělení akreditace nového studijního programu. Pokud by nějaké dílčí změny dříve akreditovaného studijního programu, jehož platnost má být prodloužena, ministerstvo schválilo, muselo by z rozhodnutí o prodloužení platnosti akreditace být bez jakýchkoli pochyb seznatelné, k jakým změnám součástí studijního programu, jeho finančního, materiálního či technického zabezpečení, nebo jeho odůvodnění na základě rozhodnutí o pro-

doužení platnosti akreditace dochází. V případě, že rozhodnutí o prodloužení platnosti akreditace o žádných takových změnách dle § 11 odst. 2 vyhlášky o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu nepojednává, prodlužuje se platnost akreditace daného studijního programu za stejných podmínek, za jakých byla akreditace studijnímu programu původně udělena.

[40] Z rozhodnutí MŠMT ze dne 29. 6. 2012, jímž byla stěžovatelce prodloužena akreditace studijního programu „*Právo a právní věda*“, je zřejmé, že citovaný program byl původně akreditován pro FPR, využíval přístrojové a informační zabezpečení této fakulty a byl jejími akademickými pracovníky vykonáván. Rozhodnutí MŠMT o prodloužení akreditace stanovilo, že se prodlužuje platnost akreditace „*magisterského studijního programu Právo a právní věda se studijním oborem Právo na dobu platnosti do 31. 10. 2013, forma studia prezenční, standardní doba studia 5 roků, pro Západočeskou univerzitu v Plzni*“. Dále ministerstvo v rozhodnutí ocitovalo souhlasné stanovisko Akreditační komise ze dne 27. 6. 2012 a uzavřelo: „*Ministerstvo s ohledem na skutečnost, že platnost udělené akreditace končí dnem 31. 7. 2012 a že je třeba zajistit stávajícím studentům řádné dokončení studia nebo příslušného úseku studia a na citované stanovisko Akreditační komise, s nímž se po věcné stránce plně ztotožnilo (včetně navržené doby akreditace), rozhodlo o prodloužení platnosti akreditace studijního programu ‚Právo a právní věda‘ se studijním oborem ‚Právo‘ pro Západočeskou univerzitu v Plzni tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.*“ Z citovaného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že MŠMT prodloužilo platnost akreditace studijního programu „*Právo a právní věda*“ do 31. 10. 2013 na žádost Západočeské univerzity v Plzni. Samotná skutečnost, že ve výroku ani v odůvodnění není specifikováno, že je zmíněná akreditace udělena právnické fakultě, nezpůsobuje změnu akreditace studijního programu „*Právo a právní věda*“ uskutečňovaného do té doby FPR a převod stávajících studentů tohoto

programu na Západočeskou univerzitu. V této souvislosti je určující, že žadatelem o prodloužení platnosti akreditace je podle § 80 odst. 2 ve spojení s § 79 odst. 1 zákona o vysokých školách vždy vysoká škola (stěžovatelka), nikoliv její součást, která má zmiňovaný studijní program uskutečňovat. Ze způsobu formulace výroku a odůvodnění rozhodnutí MŠMT tak bez dalšího nelze dovozovat, že MŠMT svým rozhodnutím zamýšlelo převést studijní program „Právo a právní věda“ uskutečňovaný do té doby FPR přímo na Západočeskou univerzitu. V tom se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se závěry krajského soudu uvedenými na stranách 17–18 napadeného rozsudku. Pokud by takto závažné důsledky hodlalo ministerstvo svým rozhodnutím o prodloužení platnosti akreditace vyvolat, muselo by v první řadě takové zásadní změně akreditace odpovídat odůvodnění rozhodnutí. Otázkou by však zůstalo, zda vůbec v rámci řízení o prodloužení platnosti akreditace podle § 80 odst. 2 zákona o vysokých školách by bylo možné připustit tak zásadní změny akreditovaného studijního programu a zda by nebylo namíste uvažovat spíše o udělení akreditace nové. Pokud by rozhodnutí o prodloužení platnosti akreditace obsahovalo tak závažné změny původně akreditovaného studijního programu, že by se *de facto* jednalo o udělení akreditace nového studijního programu, muselo by studium dosavadních studentů realizované v původně akreditovaném studijním programu být ukončeno postupem podle § 56 zákona o vysokých školách, nejspíše v důsledku odnětí akreditace nebo zániku akreditace studijního programu. Těmito otázkami se nicméně Nejvyšší správní soud nemusel zabývat, neboť rozhodnutí MŠMT o žádných změnách akreditovaného studijního programu „Právo a právní věda“ nepojednávalo. Akreditací předmětného magisterského studijního programu tak byla prodloužena platnost za nezměněných okolností.

[41] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že na základě rozhodnutí MŠMT o prodloužení platnosti akreditace ze dne 29. 6. 2012 žalobce ani jiní studenti magisterského studij-

ního programu „Právo a právní věda“ nepřestali být členy akademické obce FPR, neboť platnost akreditace byla ministerstvem prodloužena v intencích akreditace původně udělené.

[42] Na vysloveném závěru nic nemění ani faktické kroky, k nimž Západočeská univerzita v Plzni přistoupila po vydání rozhodnutí MŠMT o prodloužení platnosti akreditace, vedena nesprávným přesvědčením, že v důsledku citovaného rozhodnutí ministerstva došlo k zásadní změně studijního programu „Právo a právní věda“. Pověření ze dne 1. 8. 2012, kterým rektorka univerzity svěřila FPR uskutečňování magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ po stránce personální, přístrojové a informační, dopis prorektora pro studijní a pedagogickou činnost a předsedy Akademického senátu Západočeské univerzity v Plzni ze dne 19. 7. 2012 adresovaný studentům magisterského studijního programu „Právo a právní věda“, v němž bylo studentům sděleno, že přestávají být členy akademické obce FPR, ani email předsedy AS FPR adresovaný členům akademického senátu reprezentující studentskou kurii ze dne 13. 9. 2012 informující o zániku jejich mandátu v důsledku rozhodnutí MŠMT o prodloužení akreditace, tak nemohly v žádném případě zvrátit závěr Nejvyššího správního soudu vycházející z dikce rozhodnutí o prodloužení akreditace, že akreditace studijního programu „Právo a právní věda“ byla prodloužena v intencích původní akreditace citovaného studijního programu, který uskutečňovala právnická fakulta.

[43] Stejně tak není rozhodné, jakým způsobem MŠMT na svých internetových stránkách eviduje akreditované studijní programy, neboť v projednávané věci Nejvyšší správní soud mohl vycházet toliko z rozhodnutí MŠMT o prodloužení platnosti akreditace ze dne 29. 6. 2012, které závazně stanovilo podmínky, za nichž byla platnost studijního programu „Právo a právní věda“ povolena. Pokud žádné dílčí změny původní akreditace studijního programu v tomto rozhodnutí výslovně schváleny nebyly, není možné dovozovat, že by ministerstvo akreditaci původního

studijního programu jakkoliv změnilo. Z popsaných důvodů proto soud neprováděl důkaz promítnutím internetových stránek <http://www.msmt.cz/file/25412>, neboť takový důkaz byl v prováděné věci zjevně nadbytečný. (...)

[45] Z důkazů provedených před krajským soudem je zřejmé, že byl univerzita vyslovila kategorický závěr o příslušnosti studentů studijního programu „Právo a právní věda“ pouze k akademické obci Západočeské univerzity, zacházela se studenty daného studijního programu v některých ohledech tak, jako by nikdy studenty FPR být nepřestali. Například potvrzení o studiu ve studijním programu „Právo a právní věda“ vystavila žalobci ve dnech 12. 9. 2012 a 29. 10. 2012 FPR (srov. č. 1. 19 soudního spisu). Stejný závěr o příslušnosti žalobce k akademické obci právnické fakulty vyplývá i z výkazu žalobce o studiu (srov. výpis z evidenční karty žalobce ke dni 4. 12. 2012 založený na č. 1. 20 soudního spisu, z něhož vyplývá, že žalobce je studentem PRF a že byl zapsán do pátého ročníku studia dne 1. 9. 2012). Oba zmíněné dokumenty v souladu s § 57 odst. 1 zákona o vysokých školách představují doklady o studiu v určitém studijním programu, a prokazují tak příslušnost studentů k akademické obci fakulty, na níž je studijní program uskutečňován. Stejně tak na zasedání AS FPR dne 29. 10. 2012 (na němž bylo žalobci upřeno právo vykonávat mandát člena akademického senátu) byla diskutována otázka prospěchových stipendií pro studenty FPR. K dotazu žalobce, zda budou stipendia vyplácena jen studentům bakalářského studijního programu nebo i studentům magisterského studijního programu (Právo a právní věda), proděkanka Jánošíková uvedla, že stipendia

budou přiznávána studentům bakalářského i magisterského programu. Na to se žalobce dotázal, jak je to možné, pokud by studenti magisterského studijního programu již neměli být studenty FPR. Předseda AS FPR žalobci sdělil, že hovoří mimo téma. Následně ovšem děkan FPR dodal, že „FPR je plně oprávněna vzdělávat studenty v magisterském studijním programu Právo a právní věda, který má sice nyní akreditovaný ZČU, ale pověřila FPR, aby tento program (byl s určitou supervizí ZČU) realizovala. FPR proto nechce ošidit studenty ani o prospěchová stipendia a na tom není nic nepřirozeného“ (srov. zápis z jednání AS FPR ze dne 29. 10. 2012 založená na č. 1. 4–9 soudního spisu). Právnická fakulta se tak rozhodla udělovat prospěchová stipendia i studentům magisterského studijního programu „Právo a právní věda“, byť v jiných souvislostech sveřepě trvala na tom, že citovaný studijní program je uskutečňován přímo Západočeskou univerzitou a že studenti tohoto programu nejsou členy akademické obce FPR. Tento dvojaký přístup ke studentům a neujasněnost vzniklého stavu tak hrubě narušily vzájemnou harmonii v kýženém společenství studentů a akademických pracovníků v rámci studia magisterského studijního programu Právo a právní věda (srov. bod [21] shora).

[46] Nejvyšší správní soud shora vyložil, že rozhodnutí MŠMT o prodloužení platnosti akreditace studijního programu „Právo a právní věda“ žádným způsobem nezměnilo dosavadní způsob uskutečňování studijního programu. Studenti citovaného studijního programu tak ani v důsledku rozhodnutí o prodloužení akreditace nepřestali být členy akademické obce FPR. (...)

## Kulturní památky: omezení vlastnického práva; obnova kulturní památky

k § 1 a § 39 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (ve znění zákona č. 425/1990 Sb.) (v textu jen „zákon o památkové péči“), ve znění zákonů č. 320/2002 Sb., č. 203/2006 Sb. a č. 307/2008 Sb.

k § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**I. Smyslem a účelem památkové ochrany je mimo jiné zachování historicky cenných stavebních či jiných strukturních nebo funkčních prvků nemovité kulturní památky v jejich původním provedení, je-li to technicky možné a lze-li to po jejím vlastníkovi s přihlédnutím k poměrům kulturní památky (zejména hygienickým, ekonomickým, provozním a dalším) a s ohledem na její památkový význam spravedlivě požadovat.**

**II. To, jak nemovitou kulturní památku obnovit, si nemůže posoudit bez dalšího její vlastník sám. Byla-li nemovitá kulturní památka z hlediska svých památkových hodnot vážně poškozena předchozími stavebními úpravami a poté povodněmi, měl její vlastník ve spolupráci s orgány památkové ochrany hledat ekonomicky únosná řešení, která by mu umožnila nemovitost opravit a modernizovat tak, aby co možná nejvíce odpovídala životním nárokům současnosti, a přitom byly zároveň co možná nejvíce zachovány či obnoveny původní historicky cenné prvky, jež z nemovitosti činily kulturní památku.**

**III. Pokuta může být ojedinělá a nebývale vysoká, ukládá-li se za neobvyklý a velmi závažný správní delikt, tedy za něco, co vybočuje z obvyklého standardu „běžných“ deliktů a na co je třeba reagovat přísnější sankcí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, čj. 7 As 188/2012-25)*

**Předjudikatura:** č. 1910/2009 Sb. NSS a č. 2672/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Olga L. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský úřad Ústí nad Orlicí (správní orgán I. stupně) uznal rozhodnutím ze dne 2. 12. 2011 žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči. Přestupku se dopustila tím, že provedla v době nejméně od konce května do září 2011 obnovu kulturní památky čp. 320 na st. p. 406 v k. ú. Ústí nad Orlicí bez závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 zákona o památkové péči. Provedené práce na uvedeném objektu spočívaly v rozebrání roubených stěn, zhotovení betonové základové desky v přední části objektu, vyzdění nových obvodových zdí z cihelných bloků, vyzdění přední a zadní štítové zdi. Za tento přestupek jí byla udělena pokuta podle § 39

odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči a § 11 odst. 1 písmeno b) zákona o přestupcích ve výši 300 000 Kč. Krajský úřad Pardubického kraje svým rozhodnutím ze dne 2. 12. 2011 zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice, zamítl rozhodnutím ze dne 28. 11. 2012, čj. 53 A 6/2012-37. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že ve správním řízení bylo řádným procesním postupem zjištěno, že se žalobkyně dopustila výše uvedeného jednání. Věděla, že její dům je kulturní památkou, že ke stavební činnosti, kterou chtěla provádět, je třeba předchozího závazného

stanoviska podle § 14 odst. 1 zákona o památkové péči, a přesto tuto činnost prováděla, aniž by požádala o vydání příslušného stanoviska. Krajský soud odmítl argumentaci, že jednala v krajní nouzi. Nic takového v průběhu správního řízení nevyšlo najevo a žalobkyně ani netvrdila nic, co by takovému závěru nasvědčovalo. Nebylo rovněž prokázáno, že by městský úřad toleroval postup žalobkyně. I kdyby tomu tak bylo, na její odpovědnosti za přestupek by to nic nezměnilo.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž v první řadě namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, protože krajský soud přehlédl některé jí uplatněné argumenty. Dále namítala, že předmětný domek neměl být ve stavu po povodni v roce 1997 nikdy prohlášen za kulturní památku a že výše uložené pokuty je nepřiměřeně vysoká a má likvidační povahu. Pokud by ji musela zaplatit, nemohla by plánovanou rekonstrukci domku dokončit. Podle jejího názoru byla pokuta výrazem pomsty a zaujatosti správního orgánu I. stupně a nebyla v žádném případě adekvátní spáchanému přestupku. Její výše byla zcela ojedinělá, a to nejenom v Ústí nad Orlicí a jeho okolí. Podle stěžovatelky byla pokuta neoprávněně uložena i proto, že v domě by se měla po jeho dokončení vyskytovat celá řada dřevěných prvků.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že samotný špatný stavebně technický stav domku, který je kulturní památkou, neumožňoval stavebníkovi provést stavební úpravy bez vědomí stavebního úřadu a bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Neměl být důvodem pro jeho zbouřání a nahrazení novou stavbou, nýbrž k tomu, aby ve spolupráci s orgánem státní památkové péče byly zvoleny takové technologie a způsoby opravy či úpravy objektu, které by zachovaly co možná nejvíce jeho památkově hodnotných prvků a přitom umožnily řádné užívání stavby v souladu s hygienickými, bezpečnostními a jinými předpisy. Správní orgán I. stupně upozornil stěžovatelku ve svém závazném stanovisku ze dne 4. 11. 2010 na povinnost vyžádat si další závazné

stanovisko v případě prací nad rámec předložené projektové dokumentace. Tuto povinnost však nesplnila. Žalovaný poukázal na to, že se výši pokuty velmi podrobně zabýval. Z úřední činnosti mu bylo známo, že správní orgán I. stupně vyměřil v roce 2010 pokutu v jiném případě v obdobné výši. V zákonném rozmezí pokuty přihlédl žalovaný k polehčujícím okolnostem, např. že jednání stěžovatelky bylo prvním porušením zákona o památkové péči a že část prací proběhla v souladu se schválenou projektovou dokumentací. Řada okolností však byla přitěžujících.

Případ stěžovatelky představoval flagrantní nepochopení důvodu památkové ochrany a způsob jejího zásahu do památky byl odstrašující. Došlo k likvidaci prakticky všeho, co mělo památkovou hodnotu a k nahrazení historických konstrukcí zcela nevhodnou atrapou. Z důvodu likvidace památkově chráněné stavby a jejího nahrazení novostavbou, která pouze částečně připomíná svým tvarem a objemem původní stavbu, zrušilo Ministerstvo kultury rozhodnutím ze dne 17. 5. 2012 prohlášení předmětného domu za kulturní památku. Taková likvidace historické stavby neměla na Pardubicku obdobu. Výši pokuty stanovil žalovaný jako odstrašující i s ohledem na to, aby jednání stěžovatelky nemohlo být pro jiné osoby vodítkem, jak ekonomicky výhodným způsobem narušit veřejný zájem na zachování památek.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Námítka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná. Krajský soud v jeho odůvodnění vyložil, proč má za správné závěry rozhodnutí žalovaného a ve shodě s ním konstatoval, že skutek stěžovatelky byl jasně prokázán a že její argumentace směřovala spíše než ke zpochybnění, že skutek spáchala, proti výši uložené pokuty. Poté se v potřebné míře podrobnosti zabýval jednotlivými okruhy otázek, jež měly vliv na výši pokuty nebo u nichž stěžovatelka zpochybňovala správnost závěrů žalovaného.

Co se týče dalších stížních námitek, tyto podle svého obsahu nezpochybnují naplnění znaků skutkové podstaty přestupku vymezených v § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, podle něhož „[o]becní úřad obce s rozšířenou působností může uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč [...] fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že provádí obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo nedodrží podmínky určené v tomto závazném stanovisku“. V uplatněných námitkách stěžovatelka poukazuje na okolnosti, které podle jejího názoru měly být vzaty v úvahu při stanovení výše pokuty.

V kasační stížnosti, stejně jako v žalobě, stěžovatelka namítala pouze nezákonnost uložené pokuty pro její nepřiměřenost a likvidační charakter. V žalobě nenavrhl moderaci uložené sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Takový návrh je přitom nutnou podmínkou, aby se krajský soud možností moderace sankce zabýval (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS). Protože stěžovatelka nenavrhl moderaci v řízení před krajským soudem, s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* se otázkou moderace nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud může proto přezkoumat pouze zákonnost uložené sankce, tedy zda se správní orgán při jejím ukládání držel v mezích zákonem určených a zda řádně aplikoval zákonná hlediska pro ukládání sankce. Podle § 40 zákona o památkové péči se i na ukládání sankce za přestupek spáchaný stěžovatelkou vztahuje § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož „[p]ři určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postížen v disciplinárním řízení“.

Uvedené požadavky jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i žalovaného splňují. Pokuta ve výši 300 000 Kč se pohybuje

v mezích zákonného rozpětí pro uložení pokuty podle § 39 odst. 1 zákona o památkové péči, které je od 0 do 2 000 000 Kč. Sankce uložená stěžovatelce je navíc na úrovni patnácti procent zákonného rozpětí, tedy zhruba v jeho jedné šestině. Striktně vzato je tedy uložena při dolní hranici zákonného rozpětí. Nutno však vzít v úvahu, že horní hranice zákonného rozpětí umožňuje uložit drakonickeou sankci plně srovnatelnou se středně těžkými výměrami peněžitého trestu podle § 68 odst. 1 a 2 trestního zákoníku z roku 2009, což znamená, že i pokuta uložená při dolní hranici zákonného rozpětí, tedy v rádech desítek až několika set tisíc Kč, může znamenat podstatný zásah do majetkové sféry jednotlivce. Proto i k uložení takto vysoké pokuty musí správní orgán přistoupit zpravidla výjimečně, a to jen tehdy, postihuje-li jednání velmi závažné, způsobivší velmi vážné následky či spáchané obzvláště zavrženíhodným způsobem, z obzvláště zavrženíhodných pohnutek či s ohledem na jiné podstatné okolnosti. Zákonné rozpětí pokuty, které je velmi široké, má umožnit potrestání jak bagatelních, tak zcela mimořádně závažných přestupků podle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, a tomu musí odpovídat i úvaha správního orgánu při ukládání pokuty.

I v tomto ohledu nelze správním orgánem obou stupňů nic vytknout. Ve shodě s nimi i s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že jednáním stěžovatelky došlo k odstranění původní stavby a jejímu nahrazení novostavbou, jež pouze v základních vizuálních parametrech připomíná původní stavbu. Následkem jednání stěžovatelky, který je velmi závažný a ve své podstatě nenapravitelný, došlo k velmi závažnému poškození zákonem chráněného zájmu na ochraně a zachování památkově chráněného stavebního díla. Na druhé straně je nutno vzít v úvahu, že jakkoli došlo ke zničení památkově chráněné nemovitosti, nešlo o nemovitost významnou, nýbrž o jednotlivý exemplář běžné roubené chalupy z I. poloviny 19. století v lokalitě souboru lidových staveb, které jsou významným dokladem stavebního rozvoje města Ústí nad Orlicí ve II. polovině 18. století a v průběhu

19. století (viz závazné stanovisko ze 4. 11. 2010). Správní orgány tedy zvolily adekvátní výši pokuty při dolní hranici její sazby. Řádově vyšší pokuta by pak měla být udělována jen v případech zničení významně hodnotnější kulturní památky, např. jedinečné historické dominanty památkově chráněného městského komplexu, než jakou svým jednáním zničila stěžovatelka. Správní orgány v daném případě vhodně jako jedno z kritérií pro určení výše sankce použily obecnou cenu zničené kulturní památky vztahenou k tomu, do jaké míry byly klíčové stavební prvky památky stavebně upraveny mimo rámec závazného stanoviska, a do jaké míry naopak v jeho rámci.

Ani ohledně dalších úvah týkajících se jednání stěžovatelky nelze správním orgánům obou stupňů nic vytknout. Na jedné straně vzaly v úvahu, že stěžovatelka spáchala předmětný přestupek poprvé a poskytla správnímu orgánu součinnost při šetření věci, ale na druhé straně jako zcela zásadní přitěžující okolnost zohlednily, že stěžovatelka fakticky nahradila nemovitou kulturní památku stavbou postavenou moderními technologiemi, a že právě vytvořením nové stavby a likvidací původních prvků stavby narušila zájmy chráněné zákonem o památkové péči.

Smyslem a účelem památkové ochrany je nepochybně mimo jiné zachování historicky cenných stavebních či jiných strukturních nebo funkčních prvků nemovité kulturní památky v jejich původním provedení, je-li to technicky možné a lze-li to po jejím vlastníkovi s přihlédnutím k poměrům kulturní památky (zejména hygienickým, ekonomickým, provozním a dalším) a s ohledem na její památkový význam spravedlivě požadovat. Nejvyšší správní soud setrvale odmítá v oblasti památkové ochrany neproporcionální praxi orgánů státní památkové péče (srov. rozsudek ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52). To znamená, že správní orgán musí při rozhodování na úseku státní památkové péče vždy velmi pečlivě vážít, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník památkově chráněné nemovitosti smí, či naopak nesmí tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcio-

nální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané nemovitostí či lokality, v níž se nachází. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání obcí či jiných míst, v nichž se kulturní památky i plošně památkově chráněná území nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany a obstojí-li v testu proporcionality v užším smyslu. Test proporcionality v užším smyslu může v určitých případech vést k tomu, že zájem na zachování původních prvků kulturní památky bude muset ustoupit jiným zájmům, například nebude-li bez stavebních úprav (dostaveb, přístaveb, změny prostorových dispozic, změny sanitárních a dalších rozvodů, nahrazení původních poškozených prvků stavby replikami aj.) nemovitá kulturní památka s ohledem na současné standardy bydlení či jiné způsoby užívání nemovitostí (tedy i se zohledněním ekonomických nákladů na stavební úpravy a ekonomické udržitelnosti běžného fungování nemovitosti) provozovatelná. Je věcí státu, chce-li, aby vlastník byl povinen strpět i v užším smyslu neproporcionální omezení, aby tato omezení svoji dotační politikou (§ 16 zákona o památkové péči) kompenzoval anebo jejich nepříznivé ekonomické důsledky přinejmenším ve významné míře zmírnil (obdobně v oblasti územního plánování viz úvahy v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

Nelze však připustit, aby skutečnost, že nemovitost podléhá památkové ochraně, znamenala pro jejího vlastníka významnou trvalou ekonomickou újmu.

To však neznamená, že to, jak nemovitou kulturní památku obnovit, si posoudí bez dalšího její vlastník sám. Pokud by tomu tak bylo, státní památková péče by pozbyla významné části svého smyslu a účelu. Stěžovatelka tedy měla, pokud byla předmětná stavba z hlediska svých památkových hodnot vážně poškozena předchozími stavebními úpravami a poté povodněmi, ve spolupráci s orgány památkové ochrany hledat ekonomicky únosná řešení, která by jí umožnila ve výše popsaných intencích nemovitost opravit a modernizovat tak, aby co možná nejvíce odpovídala životním nárokům současnosti, a přitom byly zároveň co možná nejvíce zachovány či obnoveny původní historicky cenné prvky, jež z nemovitosti činily kulturní památku. Přitom bylo na orgánech památkové péče, aby jí bez zbytečného prodlení a s ohledem na konkrétní údajně velmi špatný stav nemovitosti poskytly potřebnou součinnost. Případně pokud stěžovatelka měla za to, že stav nemovitosti odůvodňoval zrušení prohlášení věci za kulturní památku, měla postupem podle zákona o památkové péči (§ 8) usilovat o vydání takového rozhodnutí. Nemohla však o své vůli provádět obnovu památkově chráněné nemovitosti mimo rámec závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Poukazy na to, že správní orgány její stavební činnost mimo rámec závazného stanoviska mlčky tolerovaly, když o ní věděly a nezasáhly, ji nemůže zbavit sankční odpovědnosti a ani vést ke snížení sankce. Nevyšlo totiž najevo, že by tvrzená tolerance měla, byť i jen náznakem, takovou povahu, aby stěžovatelka mohla legitimně očekávat, že její postupy jsou správními orgány shledávány zákonnými a nepřítčími se příslušným ustanovením zákona o památkové péči. K podmínkám, za nichž nezákonně benevolentní praxe správních orgánů mů-

že za určitých okolností vytvořit legitimní očekávání určitého postupu správního orgánu, viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2012, čj. 7 Afs 48/2012-23. Jestliže závazným stanoviskem ze dne 4. 11. 2010 byl stěžovatelce vymezen rámec pro její stavební činnost, stěžuje se mohla domnívat, že jedná v souladu se zákonem jen proto, že správní orgány vůči ní ihned nezakročily, pokud z tohoto rámce vybočila. Z okolnosti, že za protiprávní jednání nepřichází okamžitá sankce či jiná reakce orgánů veřejné moci, nelze ještě bez dalšího dovozovat legalizaci či toleranci takového jednání a zánik možnosti v budoucnu sankci uložit. Jednat v souladu s právem je totiž povinen zásadně každý i bez nutnosti jej k tomu okamžitě donucovat, vybočí-li z mezí právem vytčených.

Ani stěžovatelčina argumentace ojedinelosti a nebyvalou výškou uložené pokuty není důvodná. Ojedinelá a nebyvale vysoká pokuta být může, ukládá-li se za neobvyklý a velmi závažný správní delikt, tedy za něco, co vybočuje z obvyklého standardu „běžných“ deliktů a na co je třeba reagovat přísnější sankcí. Správní orgány obou stupňů přesvědčivě vložily, proč je v případě stěžovatelky uložena sankce namíste. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí správně uvedl, že vedle represivní funkce sankce směřující individuálně vůči stěžovatelce je důvod pro uložení takové sankce i funkce generálně preventivní. Sankce má být ukládána v takové výši, aby měla odrazující účinek, a aby tedy zásadně nenastávaly případy, že stavebník raději poruší ustanovení zákona o památkové péči a nechá si za porušení uložit pokutu, neboť to je pro něho ekonomicky výhodnější než citovaný zákon respektovat. Tento smysl a účel sankce ostatně ospravedlňuje i to, že pokutu má stěžovatelka významně pocítit ve své majetkové sféře. Právě taková újma, která bude pro stěžovatelku vskutku citelná, je vzhledem k povaze a následkům jejího jednání přiměřená.

## Ochrana přírody a krajiny: veřejný zájem

k § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 16/1997 Sb. a č. 218/2004 Sb.\*)

**Veřejný zájem (§ 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161)

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 327/2005 Sb. a č. 23/1996 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 198/95).

**Věc:** Občanské sdružení Hezké Jižní Město proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti 1) akciové společnosti Skanska a 2) občanského sdružení Ateliér pro životní prostředí, o udělení výjimky ze zákazu rušit a poškozovat živočichy užívaná sídla, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1).

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 13. 10. 2008 udělila výjimku osobě zúčastněné na řízení 1) podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů pro realizaci stavby nazvané dle projektové dokumentace „*Milíčovský háj jih a východ obytný soubor*“. Konkrétně se jednalo o výjimku ze zákazu rušit a poškozovat živočichy užívaná sídla, a to pro kriticky ohrožený druh skokan skřehotavý, silně ohrožené druhy kuňka ohnivá, skokan zelený, čolek obecný, čolek velký, ještěrka obecná, slepýš křehký a ledňáček říční.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 12. 2008 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 10. 10. 2012, čj. 5 Ca 77/2009-126, napadené rozhodnutí zrušil. Městský soud rozhodl, že žalovaný se dostatečně nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce. Napadenou výjimku lze totiž podle § 56 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny udělit pouze tehdy, když se kumulativně naplní podmínky, že je pro udělení výjimky naléhavý důvod s výrazně převažujícím

veřejným zájmem, že neexistuje jiné uspokojivé řešení a že populace chráněného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska její ochrany. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nevysvětlil svůj závěr, že předmětná bytová stavba je naléhavým důvodem sociální povahy s výrazně převažujícím veřejným zájmem.

Městský soud připomněl, že správní orgán I. stupně může v případech zvláště chráněných druhů živočichů povolit výjimku ze zákazů dle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny toliko v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody (§ 56 odst. 1 citovaného zákona). Ustanovení § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny možnost povolení takové výjimky navíc dále omezuje tak, že stanoví, ve kterých případech je možno výjimku ze zákazu povolit s tím, že tak lze učinit jen tehdy, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, a pokud populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany. Z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je podle městského soudu zřejmé, že výjimka byla povolena podle § 56 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. z ostatních naléhavých důvodů s výrazně převažujícím veřejným zájmem, které jsou ekonomické povahy, jež mají příznivé účinky pro životní prostředí, a to

\*) S účinností od 1. 12. 2009 byl § 56 změněn zákonem č. 349/2009 Sb.

ve vztahu ke všem živočichům vyjmenovaným první větou výroku rozhodnutí; dále podle § 56 odst. 3 písm. e) téhož zákona, a to za účelem ochrany skokana skřehotavého a zeleného, kuňky obecné, čolka velkého a obecného a ledňáčka říčního a jejich stanovišť; a dále podle § 56 odst. 3 písm. g) téhož zákona, a to pro účely opětovného osídlení předmětného území populací slepýše křehkého.

Proti rozsudku městského soudu podali kasační stížnost jak žalovaný, tak osoba zúčastněná na řízení 1) (stěžovatelé). V kasační stížnosti uvedli, že veřejným zájmem, který vyžaduje neodkladné řešení, je v daném případě nedostatek ubytovacích kapacit. Rozhodnutí o výjimce řádně odůvodnilo, v čem veřejný zájem na uspokojování bytových potřeb převažuje nad zájmem na ochraně přírody, neboť v napadeném správním rozhodnutí bylo uvedeno: *„Zájem na nové bytové výstavbě lze chápat jako veřejný zájem na uspokojování bytových potřeb stávajících i budoucích obyvatel Prahy, a tedy jako ostatní naléhavý důvod s výrazně převažujícím veřejným zájmem sociálním. Není přitom podstatné, resp. zákon [o ochraně přírody a krajiny] v tomto smyslu nerozlišuje, zda bytovou výstavbu provádí obec či soukromý investor.“* Dále stěžovatelé uvedli, že vedle bytové potřeby jsou zde i další důvody, neboť plánovanou výstavbou dojde ke zvelebení pozemků, bude zabráněno dalšímu zarůstání a zaplevelování pozemků nevhodnými rostlinami a náletovými křovinami alepší se hospodaření se srážkovou vodou. Podmínka naléhavých důvodů s výrazně převažujícím zájmem majícím příznivé důsledky pro životní prostředí je proto v daném případě splněna. Stěžovatelé konstatovali, že předmětná výjimka nebyla povolena jen z důvodu podle § 56 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny, ale rovněž ze dvou dalších důvodů. Ty spočívají v ochraně živočichů nebo jejich stanovišť a v opětovném osídlení určitého území populací druhu nebo opětovném vysazení v původním areálu druhu, neboť i tyto důvody byly uvedeny v napadeném správním rozhodnutí [§ 56 odst. 3 písm. e) a g) téhož zákona].

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsah a způsob zástavby má přímo v místě výstavby negativní dopady na kriticky a silně ohrožené živočichy, a to po celý rok na slepýše křehkého a ještěrku obecnou a dále na kriticky a silně ohrožené obojživelníky kolonizující v jarních měsících zavodněné části. Nadto dojde ke zničení přirozené bariéry omezující pohyb osob a psů. Svedení vody ze zpevněných ploch výstavby mimo Přírodní památku Milíčovský les a rybníky pak bude mít za následek urychlení vysychání přírodní památky a prohloubení negativní tendence nastartované výstavbou Jižního Města. Přitom Přírodní památka Milíčovský les a rybníky byla vyhlášena právě proto, aby negativní dopady výstavby Jižního Města byly stabilizovány a nikoliv prohlubovány. Navýšení míry využití území bylo zdůvodněno potřebou sociálních bytů a výstavbou chybějící občanské vybavenosti. Stěžovatel – osoba zúčastněná na řízení 1) – odkoupil pozemky od Magistrátu hlavního města Praha bez výběrového řízení, sociální byty nepostavil a slíbenou občanskou vybavenost v předpokládaném rozsahu 10 % nerealizoval (a to z důvodu svého soukromého zájmu na maximalizaci zisku, který je zde z podstaty opakem veřejného zájmu). Argumentace v kasační stížnosti, ze které vyplývá, že realizací stavby dojde ke zlepšení podmínek silně ohrožené ještěrky obecné a slepýše křehkého, je podle žalobce mylná. Se stavbou zanikly volné plochy, které byly domovem pro plazy a obojživelníky a tvořily významnou vsakovací oblast pro povrchovou vodu v severní části chráněného území. Je iluzorní představa výskytu těchto živočichů na umělých intenzivně udržovaných plochách mezi zástavbou, kde jsou navíc rušeni obyvateli, psi a usmrcování projíždějícími vozidly na blízkých zpevněných komunikacích. Nadto pro zjištění a prokázání veřejného zájmu na uspokojení bytových potřeb by bylo nutné tuto potřebu dokázat – tj. zjistit, jaké jsou v daném místě a čase reálné bytové potřeby, zda jsou dostatečně uspokojovány či zda mohou být uspokojeny bydlením v jiné části Prahy, a odůvodnit, zda daný projekt investora bude zjištěné potřeby skutečně uspokojovat. Na území Pra-

hy není druhé významnější lokality z pohledu ochrany kriticky a silně ohrožených obojživelníků a plazů, což prokazují důkazy předložené ve správním řízení a v řízení před městským soudem.

Stěžovatel – osoba zúčastněná na řízení 1) – ve své replice k vyjádření žalobce uvedl, že odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně odůvodnilo, v čem veřejný zájem na uspokojování bytových potřeb naléhavě převažuje nad zájmem na ochraně přírody, protože by soukromý investor přeci nepřistoupil ke stavbě bytového komplexu, pokud by nebyla požádán po nových bytech, proto není důvodu pro odkládání výstavby na později. Dále pak uvedl, že není třeba ani ještěřky, ani slepýše chránit, neboť se vyskytují na převážném území Prahy a jiná místa jsou pro jejich populaci příznivější, neboť jsou plně nedotčena negativními vlivy člověka.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [33] Stěžovatel – osoba zúčastněná na řízení 1) – spatřuje další důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí městského soudu v tom, že městský soud se zabýval zejména tím, zda je v posuzovaném případě dán veřejný zájem kolidující s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, avšak stranou ponechal skutečnost, že správní orgán I. stupně jako další důvody udělení výjimky uvedl ochranu živočichů nebo jejich stanovišť a opětovné osídlení určitého území populací druhu nebo opětovné vysazení v původním areálu druhu. K tomu je podle Nejvyššího správního soudu v první řadě zapotřebí uvést, že zmíněné důvody byly uvedeny pouze ve vztahu k některým živočichům, naopak ostatních kriticky a silně ohrožených živočichů se netýkala, a pouze argument veřejného sociálního zájmu na bydlení byl postaven vůči ochraně všech živočichů, jichž se výjimka týká. Ostatně i sám stěžovatel – žalovaný – ve své kasační stížnosti jako jeden z argumentů uvedl, že ve velice krátkém horizontu přestane být předmětné území vhodným biotopem pro chráněné druhy. Sám tedy s efektem ochrany

živočichů a jejich stanovišť na dotčeném území přilíši nepočítá. Věcné argumenty o tom, zda zamýšlená opatření mohou alespoň vůči některým z chráněných živočichů mít pozitivní efekt, ve správním řízení nebylo možno s ohledem na jeho výše uvedené procesní vady ani řádně objasnit.

[34] Zásadní otázkou v posuzované věci tedy zůstává, zda může být udělená výjimka odůvodněna veřejným zájmem na výstavbě bytů a absencí jiných uspokojivých řešení. Zásada ochrany veřejného zájmu neznámá, že by správní orgány měly veřejný zájem, přesněji řečeno veřejné zájmy, samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné. Úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat. Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení uvedl, že „[v]eřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb.).

[35] Zásada ochrany veřejného zájmu spočívající v hledání a přijímání takových řešení, která jsou v souladu s veřejným zájmem, je rovněž jednou ze základních zásad správního řízení, zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Formulace „soulad přijatého řešení s veřejným zájmem“ pak znamená aplikaci ustanovení zákonů vyjadřujících obecně jednotlivé veřejné zájmy v konkrétních případech. Přitom ve správním řízení mnohdy stojí několik veřejných zájmů proti sobě (či alespoň nejsou zcela v souladu) a není možné, aby nakonec přijaté řešení bylo v souladu se všemi veřejnými zájmy, které s rozhodovanou věcí souvisejí. Dále je třeba zdůraznit, že správní orgány nemají veřejný zájem samy formulovat, to je zá-

sadně úkolem moci zákonodárné, naopak „*úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat*“ (srov. Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha : Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100).

[36] V posuzované věci je nesporným veřejným zájmem ochrana přírody a krajiny, což stanoví výslovně § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny („*Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem.*“), který dále uvádí, že každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Podle § 2 téhož zákona se ochranou přírody a krajiny rozumí v zákoně vymezená „*péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“ U zvláště chráněných živočichů zákon o ochraně přírody a krajiny chrání jimi užívaná sídla a jejich biotop a zakazuje škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje, mimo jiné poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla (§ 50 citovaného zákona). Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 56 odst. 2 písm. c) umožňuje povolit výjimku z uvedených zákazů mimo jiné „*v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru*“, avšak jen tehdy, pokud „*neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany*“ (§ 56 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny). V posuzovaném případě bylo udělení výjimky stěžovatelem – žalovaným – odůvodněno zejména právě tím, že onen převažující veřejný zájem v podobě důvodů sociálního charakteru, konkrétně zájem spočívající ve výstavbě bytů, převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, tedy zde na ochraně zvláště chráněných živočichů.

[37] Přitom přestože veřejný zájem nelze zaměňovat za zájem soukromý, zároveň se uznává, že „*veřejné zájmy jsou v řadě přípádů jen více či méně společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin*“ (srov. Vedral, J., op. cit., s. 100). V posuzovaném případě je nesporným veřejným zájmem ochrana zvláště chráněných živočichů, neboť napadené správní rozhodnutí je rozhodnutím o udělení výjimky pro soukromou společnost, která hodlá realizovat svůj investiční záměr, jehož cílem je s největší pravděpodobností její zisk. Skutečnost, že vedlejším důsledkem podnikatelské činnosti stěžovatele – osoby zúčastněné na řízení 1) – je uspokojení bytové potřeby jeho zákazníků, ještě nemusí vytvářet odpovídající sociální veřejný zájem. Jak již uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95, č. 23/1996 Sb. ÚS, „*ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti*“. V posuzované věci stěžovatel – žalovaný – dostatečně nevysvětlil, zda se vůbec v daném případě jedná o veřejný zájem, který je předmětnou výstavbou uspokojován. I odborná literatura přitom upozorňuje, jak již bylo zmíněno výše, že „*veřejný zájem především nelze zaměňovat za soukromý*“ (Hendrych, D. (ed.) *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 82).

[38] Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že i kdyby stěžovatel – žalovaný – přesvědčivě odůvodnil, že stavební činnost stěžovatele – osoba zúčastněná na řízení 1) – je skutečně prováděna ve veřejném zájmu, bylo by třeba vycházet z toho, že veřejný zájem je kategorie, „*kteřá má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu*“. Je proto nezbytné, „*aby veřejný zájem byl správním orgánem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích důležitých, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)*“ (Hendrych, D., op. cit., s. 83 a s. 358).

[39] Nejvyšší správní soud již v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí, v němž se zabýval problematikou povolení výjimky ze zákona o ochraně přírody a krajiny v případě výstavby dálnice, výslovně požadoval, aby při vážení kolize veřejného zájmu na výstavbě této dálnice a veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů došlo k „posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“ (rozsudek ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323). Obdobně ve vztahu k jinému rozhodnutí stěžovatele – žalovaného – dříve judikoval i Městský soud v Praze, který dospěl k závěru, že výrazná převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak, tedy aniž by došlo ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů, popř. byl takový zásah minimalizován. Je přitom povinností správního orgánu posoudit důsledky škodlivosti stavebního zásahu ve vztahu ke konkrétním ohroženým druhům a posoudit konkrétní skutečnosti ve větší míře, a to v souvislosti, resp. v návaznosti na existenci výrazně převažujícího jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, čj. 11 Ca 41/2006-61).

[40] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud shledal, že stěžovatel – žalovaný – nedostatečně odůvodnil, v čem spatřuje naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů v příslušné lokalitě, kde tato výstavba zasahuje do ochrany zákonem zvláště chráněných druhů, a to způsobem, který zvolil stěžovatel –

osoba zúčastněná na řízení 1). Pokud by pak snad i existoval naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů, nebylo prokázáno, že jej nelze uspokojit jiným řešením, které by realizovalo požadovaný záměr na výstavbě bytů a současně minimalizovalo případný zásah do zákonné ochrany zvláště chráněných druhů živočichů.

[41] V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.

[42] Žalobou napadené správní rozhodnutí však náležitě odůvodnění, zda a proč je výstavba v předmětné lokalitě veřejným zájmem a jak stěžovatel – žalovaný – vážil zájem na výstavbě bytů a veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných druhů živočichů, neobsahuje, a proto výjimka jím udělená nespĺňuje zákonné požadavky.

[43] Nejvyšší správní soud tedy ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je zákonný a nejsou žádné důvody, pro něž by bylo namístež jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení; proto obě kasační stížnosti jako nedůvodné zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

## Vinohradnictví a vinařství: vedení evidence; lhůta pro zápis do evidenčních knih

k § 39 odst. 5 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění zákona č. 215/2006 Sb.

k čl. 45 odst. 1 písm. a) nařízení Komise (ES) č. 436/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 479/2008, pokud jde o registr vinic, povinná prohlášení a shromažďování údajů pro sledování trhu, průvodní doklady pro přepravu vinařských produktů a evidenční knihy vedené v odvětví vína

**I. Zápisy vinařských produktů do evidenčních knih nebo zvláštních účtů je třeba podle čl. 45 odst. 1 písm. a) nařízení Komise (ES) č. 436/2009 provádět nejpozději v pracovní den po příjmu vstupů; za okamžik „příjmu vstupu“ je třeba pokládat okamžik, od něhož je vinařský produkt ve sféře toho, kdo jej má za účelem výkonu své hospodářské činnosti „u sebe“ – jde tedy o okamžik, od něhož povinná osoba vinařským produktem fakticky disponuje, tj. drží jej, bez ohledu na to, zda má v tomto okamžiku již dojednány všechny podmínky výkupu z pohledu soukromoprávního závazkového vztahu, který ohledně výkupu vinařského produktu mezi ní a jiným subjektem (dodavatelem) vzniká.**

**II. Naplnění podmínek správního deliktu podle § 39 odst. 5 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, je třeba zkoumat ve světle pravidel vyplývajících z § 30 odst. 1 uvedeného zákona. Z pohledu jednání spočívajícího v nevedení řádné evidence není rozdíl mezi „chybným vedením“ (tj. nikoli řádným vedením) evidence a „absolutním nevedením“ evidence; v obojím případě jde o postup, kdy evidence není vedena předepsaným (řádným) způsobem.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, čj. 62 A 17/2012-101)

**Prejudikatura:** č. 2011/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost VINIUM proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o uložení pokuty.

Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, oblastního inspektorátu v Brně, ze dne 30. 6. 2011 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč za spáchání několika správních deliktů v oblasti vinohradnictví a vinařství.

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, na jehož základě žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 12. 2011 částečně změnila rozhodnutí orgánu I. stupně tak, že pouze upravila výrok rozhodnutí v souvislosti s přijetím nové právní úpravy a dospěla k věcně shodnému závěru.

Žalovaná mimo jiné dovodila, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 39 odst. 5 zákona o vinohradnictví a vinařství,

a sice tím, že ke dni 10. 8. 2010 v provozovně Hlavní 666/2, Velké Pavlovice, porušila povinnost vést evidenční knihy v rozsahu, způsobem a ve lhůtách tak, jak ukládají právní předpisy EU a dále vnitrostátní předpisy, konkrétně tím, že a) nevedla evidenci dle § 14 odst. 5 písm. b) vyhlášky č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství (dále jen „vyhláška“), podle vzoru uvedeného v příloze č. 24 vyhlášky, dále b) nevedla řádně evidenci dle § 14 odst. 5 písm. d) vyhlášky podle vzoru uvedeného v příloze č. 27 vyhlášky, neboť tam neuváděla všechny povinné údaje, a dále c) nevedla řádně evidenci dle § 14 odst. 11 vyhlášky podle vzoru uvedeného v příloze č. 33 této vyhlášky.

Dále se žalobkyně podle žalované dopustila správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. jj) zákona o vinohradnictví a vinařství tím, že porušila povinnost provádět zápisy do evidenčních knih nejpozději pracovní den po příjmu stanovenou v čl. 45 odst. 1 písm. a) nařízení č. 436/2009, tím, že při nákupu hroznů od společností VINOTOP CZ s. r. o., P. S., s. r. o., BRAVO-CZ s. r. o., OVINEX a. s. a Levstra s. r. o. nevystavovala výkupní listky nejpozději v pracovní den po příjmu hroznů (vstupu).

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž se domáhala zrušení napadeného i jemu předcházejícího rozhodnutí. Žalobkyně mimo jiné poukazovala na to, že byla shledána vinnou ze správního deliktu podle § 39 odst. 5 zákona o vinohradnictví a vinařství tím, že porušila povinnost vést evidenční knihy podle § 30 odst. 1 tohoto zákona, ačkoli na základě opatření ze dne 10. 8. 2010 splnila všechny své povinnosti, evidence doplnila – a právě takto doplněné evidenční knihy poté sloužily správnímu orgánu jako podklad pro rozhodnutí. Žalobkyně tak namítala, že nebyla splněna jedna z podmínek trestní odpovědnosti, kterou je škodlivý následek, neboť její pochybení při vedení evidenčních knih byla řádným dopracováním zcela zhojena. Dále podle žalobkyně byla většina z vytýkaných nedostatků jen formálního charakteru – tyto nedostatky neměly vliv na průkaznost evidence.

Žalobkyně rovněž poukazovala na nesprávný výklad této skutkové podstaty, podle níž se dopustí protiprávního jednání ten, kdo nevede evidenční knihy vůbec nebo je nepředloží na výzvu správnímu orgánu. Znění tohoto ustanovení tak podle žalobkyně nedopadá na situaci, kdy evidenční knihy vedeny jsou a mají pouze formální nedostatky.

Další argumentace žalobkyně směřovala proti závěru o spáchání správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. jj) zákona o vinohradnictví a vinařství tím, že nevystavovala výkupní listky nejpozději v pracovní den po příjmu hroznů. Žalobkyně přiznala, že ve výjimečných případech docházelo k tomu, že tyto výkupní listky nebyly vystaveny ihned po dodá-

ní hroznů dodavatelem, nýbrž až s časovým odstupem, avšak k takovému postupu docházelo pouze tehdy, měla-li žalobkyně výhrady k některé dodávce vykupovaných hroznů; k vystavení výkupního lístku došlo v takových případech až po dohodě o ceně mezi žalobkyní a dodavatelem hroznů.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení věci

(...)

#### IV. 1

Žalobkyně předně namítá, že jednání, jímž se měla dopustit správního deliktu podle § 39 odst. 5 zákona o vinohradnictví a vinařství, nenaplnuje materiální stránku tohoto správního deliktu, kterou je škodlivý následek. Tomu však zdejší soud nepřisvědčuje.

Podle § 39 odst. 5 tohoto zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba „jako osoba, která vlastní, drží nebo zprostředkovává produkt za účelem výkonu svého podnikání nebo k obchodním účelům, dopustí správního deliktu tím, že nevede evidenční knihy nebo je nepředloží na žádost orgánu dozoru podle § 30 odst. 1 a 2“.

Ustanovení § 39 odst. 5 uvedeného zákona tedy za protiprávní pokládá mimo jiné nevedení evidenční knihy podle § 30 odst. 1 téhož zákona, který předepisuje povinnost „vést evidenční knihy v rozsahu, způsobem a ve lhůtách stanovených předpisy Evropské unie, tímto zákonem a prováděcím právním předpisem [tj. vyhláškou]“.

Žalobkyně byla uznána vinnou z toho, že nevedla evidenci o hmotnosti a cukernatosti nakoupených vinných hroznů nebo hroznového moštu podle § 14 odst. 5 písm. b) vyhlášky – tuto evidenci neměla žalobkyně vést vůbec. Dále žalobkyně neměla vést řádně evidenci hmotnosti a cukernatosti zpracovaných vinných hroznů nebo hroznového moštu a množství vyrobeného vína s členěním podle jakostních tříd podle § 14 odst. 5 písm. d) vyhlášky a evidenci o zásobách produktu

a evidenci o přídavcích jiných látek než vína k produktu podle § 14 odst. 11 vyhlášky.

Povinnost vést řádnou evidenci zaznamenávající vstupy a výstupy vinařských výrobků je obsažena již v (přímo aplikovatelném) nařízení Rady (ES) č. 479/2008 o společné organizaci trhu s vínem, o změně nařízení (ES) č. 1493/1999, (ES) č. 1782/2003, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 3/2008 a o zrušení nařízení (EHS) č. 2392/86 a (ES) č. 1493/1999, konkrétně čl. 112 odst. 1 tohoto nařízení. Tato povinnost je pak blíže konkretizována v čl. 36 až čl. 46 téhož nařízení.

Z pohledu jednání spočívajícího v nevedení řádné evidence není rozdíl mezi „chybným vedením“ (tj. nikoli řádným vedením) evidence a absolutním „nevedením“ evidence; v obojím případě jde o postup, kdy evidence není vedena předepsaným (řádným) způsobem, tj. postup odporující § 30 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství. „Toliko“ chybné vedení nemůže vyvolávat závěr v tom směru, že by takovým porušením povinnosti řádného vedení evidence nebyl škodlivý následek vůbec vyvolán.

Soud tedy souhlasí s argumentací žalobkyně, že vedle naplnění formální stránky správního deliktu je nezbytné naplnit i stránku materiální, která určuje společenskou škodlivost a jež je jednou z podmínek trestnosti konkrétního správního deliktu [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28: „*I k trestnosti správního deliktu však nepostačuje pouhé naplnění formální stránky dané skutkové podstaty, ale vyžaduje se, aby takové jednání vykazovalo i určitou společenskou nebezpečnost ve vztahu k porušené povinnosti, čímž dochází i k naplnění materiální stránky správního deliktu (viz obdobné použití principů trestního práva). Jen v případě naplnění obou shora uvedených stránek může být určité jednání kvalifikováno jako správní delikt, a to i přesto, že příslušné zákony materiální stránku deliktu výslovně neupravují. Míra naplnění materiální stránky deliktu se pak projevuje v posuzování trestnosti právně závadného jednání, či následně při stanovení výše sankce*“]. Má-li však

protiprávní jednání žalobkyně spočívat v nevedení evidenčních knih podle pravidel vyplývajících ze zákona o vinohradnictví a vinařství, tj. konkrétně způsobem a ve struktuře odpovídající na něj navazující vyhlášce, pak je namístě k naplnění materiální stránky deliktu argumentovat rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS. Podle Nejvyššího správního soudu: „*Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přešůpek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přešůpku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přešůpku došlo vždy, když je naplněn formální znak přešůpku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přešůpku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přešůpku a takové jednání potom nemůže být označeno za přešůpek.*“ Toto rozhodnutí se sice týká přešůpku, závěry v něm judikované však lze bezesporu použít *per analogiam* i na tzv. jiný správní delikt, který je svou povahou přešůpku nejbližší (shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 34/2012-28).

Podle zdejšího soudu tedy zákonodárce pod nevedení evidenční knihy zahrnul nevedení evidenčních knih podle pravidel vyplývajících ze zákona o vinohradnictví a vinařství, konkrétně podávaných z § 30 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství, a tedy i na takové jednání dopadá skutková podstata vyjádřená v § 39 odst. 5 zákona o vinohradnictví a vinařství.

Pokud tedy zákonodárce takové „*nikoli řádné vedení evidenční knihy*“ konstrukcí samotného zákona o vinohradnictví a vinařství a na něj navazující vyhlášky zahrnul pod skutkovou podstatu správního deliktu „*nevedení evidenční knihy*“, pak je nutno vycházet

z toho, že jednání podraditelné pod skutkovou podstatu uvedenou v § 39 odst. 5 zákona o vinohradnictví a vinařství je obecně škodlivé pro společnost. V opačném případě, tedy aby k tomuto škodlivému následku nedošlo, by musely nastat mimořádné okolnosti vylučující tento škodlivý následek, a ty tu nenastaly; v takovém případě nebyla žalovaná povinna explicitně se zabývat naplněním této materiální stránky v odůvodnění svého rozhodnutí (srov. závěr uvedený např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62). Intenzita porušení nicméně musí být zohledňována v rámci úvah o výši sankce.

Nedůvodnost žalobní argumentace namítající nenaplnění materiální stránky deliktu je tu tedy dána proto, že ve skutkové podstatě správního deliktu podle § 39 odst. 5 zákona o vinohradnictví a vinařství je obsažen odkaz na § 30 odst. 1 tohoto zákona, který ukládá právnícké či fyzické podnikající osobě povinnost vedení knih v rozsahu, způsobem a ve lhůtách stanovených nařízením, zákonem o vinohradnictví a vyhláškou podle § 30 odst. 1 tohoto zákona. Fakt, že § 39 odst. 5 tohoto zákona odkazuje na jiná zákonná ustanovení, znamená, že i ustanovení, na něž je odkazováno, je třeba pro posouzení naplnění podmínek správního deliktu použít, resp. naplnění podmínek správního deliktu podle § 39 odst. 5 uvedeného zákona zkoumat ve světle pravidel vyplývajících z § 30 odst. 1 téhož zákona. Takto také žalovaná postupovala a v jejím postupu zdejší soud žádnou nezákonnost neshledává.

Má-li nedostatek škodlivého následku podle žalobní argumentace spočívat v odstranění vad evidence, pak ani toto následně odstranění vad nedostatek škodlivého následku nevyvolává. Žalobkyně v podané žalobě uvádí, že vady v předmětných evidencích „*již odstranila*“, a sice na základě opatření ze dne 10. 8. 2010, kterým bylo uloženo zavedení řádné průkazné evidence ve smyslu § 30 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství, zejména přílohy č. 24, 26, 27, 32 a 33 k vyhlášce, to však nikterak nezpochybnuje závěr žalované, který má být touto argumentací

zpochybněn. Především tím není nikterak zpochybněno, že v době kontroly zákonem požadovaných evidencí tyto nebyly vedeny vůbec a další evidence nebyly vedeny řádně; právě v tom přitom spočívá protiprávní jednání žalobkyně, jak je popsáno ve skutkové větě vázící se k tomuto správnímu deliktu. Ani tu tedy nelze dát žalobkyni v její argumentaci o nenaplnění materiální stránky deliktu za pravdu.

Prisvědčit nelze ani žalobní argumentaci, která bagatelizuje vady evidence pouze coby formální. Z protokolu o kontrole ze dne 8. 9. 2010 a 15. 9. 2010 vyplývá, že žalobkyně nemohla plně vyhovět ukládaným opatřením, konkrétně zákazu uvádění vína neznámého původu do oběhu, právě z toho důvodu, že neměla dostatečně vypracované evidence, z nichž byl dohledatelný původ vína. Už z tohoto pohledu nelze na vady evidence nahlížet pouze jako na vady formální (a snad tedy bagatelní), jejichž charakter vylučoval reálný škodlivý následek.

Žalovaná při zhodnocení škodlivého následku nadto správně poukázala i na množství tohoto vína, které bylo uváděno do oběhu a jehož původ nebylo možno doložit, a to na s. 14 napadeného rozhodnutí. Zdejší soud se ztotožňuje se žalovanou v závěru, že v daném případě, kdy celkem nebyly vedeny skladové karty týkající se 2 185 430 litrů vína, nelze hovořit o natolik zanedbatelné společenské nebezpečnosti jednání žalobkyně, že by to mohlo vyvolat oprávněný závěr o nenaplnění materiální stránky uvedeného správního deliktu.

#### IV. 2

Zdejší soud nepřisvědčuje ani žalobní argumentaci proti závěrům žalované ohledně vystavování výkupních lístků v době „*faktického převzetí zboží*“ v souvislosti se spáchaním deliktu podle § 39 odst. 1 jj) zákona o vinohradnictví a vinařství.

Podle uvedeného ustanovení se správního deliktu dopustí ten, kdo poruší povinnost stanovenou předpisem Evropských společenství upravujícím oblast vinohradnictví, vinařství nebo obchodu s vinařskými produkty.

Tímto právním předpisem je konkrétně shora uvedené nařízení č. 436/2009, které ukládá v čl. 36 odst. 1 fyzickým nebo právníckým osobám a seskupením osob, které mají v držení jakýkoli druh vinařského produktu za účelem výkonu svého povolání nebo k obchodním účelům, povinnost vést evidenci vstupů a výstupů dotyčného produktu – „*evidenční knihy*“.

Podle čl. 45 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení se zápisy do evidenčních knih nebo zvláštních účtů, na které se vztahují články 39, 40 a 44, „*provádějí u vstupů nejpozději v pracovní den po příjmu*“. Podle § 14 odst. 5 písm. b) vyhlášky „[v]ýkup vinných hroznů provádí osoba uvedená v § 30 odst. 1 zákona [o vinohradnictví a vinařství] na výkupním lístku, jehož vzor je uveden v příloze č. 25 [této vyhlášky]“.

Nařízení v žádném ze svých ustanovení přesně nedefinuje pojem „*příjem vstupu*“ (resp. „*příjem u vstupu*“). Nicméně jazykovým výkladem dikce „*osoby, které mají v držení [...] [angl. hold, fr. détenir, něm. halten] jakýkoli druh vinařského produktu*“ lze bez pochyb dospět k závěru, že za okamžik „*příjmu vstupu*“ je třeba pokládat okamžik, od něhož je vinařský produkt ve sféře toho, kdo jej má „*u sebe*“ za účelem výkonu své hospodářské činnosti. Jde tedy o okamžik, od něhož povinná osoba vinařským produktem fakticky disponuje, tj. drží jej, aby s ním v rámci výkonu své hospodářské činnosti ihned či kdykoli později nakládala.

Žalobkyně namítá, že hrozny (coby vinařský produkt podle čl. 36 odst. 1 uvedeného nařízení) byly v jejím držení, avšak v tomto

okamžiku ještě nebyla dohodnuta jejich cena. Takové argumentaci proti závěrům žalované však zdejší soud nepřisvědčuje. Zvláště proto, že okamžik, od něhož byly hrozny v reálné dispozici žalobkyně, nemusel nutně následovat po sjednání ceny. Pozdější sjednání ceny, popř. jakékoli jiné obchodní podmínky, a to i za situace, kdy žalobkyně v době, kdy byly hrozny již v její dispozici, „*měla výhrady k dodávce*“ (od kterých se zřejmě podle žalobní argumentace měla odvíjet další jednání o ceně), samo o sobě nevylučuje, aby hrozny již fakticky ve sféře žalobkyně coby povinné osoby byly. Kromě toho na výkupních (nákupních) lístcích je uvedeno datum „*výkupu*“ v jiný den, než byly tyto lístky vyhotoveny – a jak žalovaná uvádí, časová prodleva byla v některých případech delší než týden. Pokud je na výkupních lístcích uvedeno datum výkupu, je třeba vyjít buď z toho, že již byla uzavřena kupní smlouva o tomto zboží, tedy že již byla sjednána i cena (to je výklad pravděpodobnější, respektující soukromoprávní pravidla o vzniku smluv), nebo z toho, že hrozny se v den „*výkupu*“ fakticky dostaly do sféry žalobkyně i s vědomím, že ohledně nich bude teprve jednáno o ceně. V obojím případě je však třeba na hrozny nahlížet jako na vinařský produkt, který se ve sféře žalobkyně již nacházel. Evidence o vstupu konkrétního produktu tak měla být žalobkyní zavedena v pracovní den poté, co se do sféry žalobkyně dostal.

Závěry žalované k této otázce obsažené v napadeném rozhodnutí tedy plně obstojí; žalovaná se výkladem pojmu „*příjem vstupu*“ žalobně namítané nezákonnosti nedopustila. (...)

## Mezinárodní ochrana: odnětí azylu

k § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 2/2002 Sb. a č. 350/2005 Sb.

k čl. 14 odst. 3 písm. b) směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (v textu jen „kvalifikační směrnice“)

**Za důvod k odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nelze považovat každé uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení skutečností azylantem v době před udělením azylu. Správní orgán je oprávněn odejmout azyl na základě zmiňovaného ustanovení pouze azylantovi, který uvedl objektivně nepravdivé údaje nebo zamlčel objektivně existující skutečnosti, pokud toto jednání mělo rozhodující vliv na výsledek řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, tj. k udělení azylu by bez něj nedošlo [čl. 14 odst. 3 písm. b) směrnice Rady 2004/83/ES].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, čj. 1 Azs 3/2013-27)

**Prejudikatura:** č. 1713/2008 Sb. NSS a č. 1806/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Valeriy P. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o odnětí mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podal dne 13. 12. 2000 žádost o udělení azylu, které žalovaný vyhověl, a rozhodnutím ze dne 3. 8. 2002 mu udělil azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu. V daném období vystupoval pod nepravou identitou jako ukrajinský občan Olexandr K. (nar. 4. 12. 1960). Pod tímto jménem mu byl také azyl udělen.

Dne 27. 8. 2010 dal Útvar pro odhalování organizovaného zločinu (dále jen „ÚOOZ“) žalovanému podnět k zahájení řízení o odnětí azylu žalobci s tím, že žalobce byl dne 24. 8. 2010 zadržen na základě mezinárodního zatýkacího rozkazu vydaného ukrajinskými státními orgány na osobu Valeriy P., přičemž bylo zjištěno, že Olexandr K. a Valeriy P. jsou jedna a táž osoba. Mezinárodní zatýkací rozkaz byl vydán pro podezření ze spáchání trestného činu vraždy, kterého se měl žalobce dopustit v roce 1992 na Ukrajině.

Žalovaný na základě tohoto podnětu zahájil s žalobcem řízení o odnětí azylu, v němž rozhodnutím ze dne 2. 5. 2011 rozhodl, že se mu azyl podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu odnímá a zároveň že se mu neuděluje doplňková ochrana dle § 14a a § 14b téhož zákona. Rozhodnutí o odnětí azylu zdůvodnil

tím, že žalobce uváděl v řízení o žádosti o udělení azylu ze dne 13. 2. 2000 nepravdivé údaje o své totožnosti a dalších závažných okolnostech svého života a důvodech odchodu z vlasti, které významným způsobem ovlivnily rozhodnutí o udělení azylu. Učinil tak úmyslně, s cílem dosáhnout pozitivního rozhodnutí ve věci.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Krajský soud rozsudkem ze dne 12. 10. 2012, čj. 28 Az 21/2011-110, rozhodl tak, že výrokem I. zrušil napadené správní rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku nejprve konstatoval, že v době, kdy o azyl požádal žalobce, projednával celou řadu žalob státních občanů Ukrajiny, kteří v žádosti předestřeli příběh téměř totožný s příběhem žalobce – mělo se jednat o podnikatelské subjekty, které se dostaly do konfliktu s mafií obvykle kvůli tzv. „výpalmému“. Žadatelé svorně tvrdili, že pomoc u orgánů policie nehledali, neboť tato je s mafií provázána a efektivní ochrany by se tak nedočkali. Dle soudu lze obecně říci, že správní orgán nebyl takto

odůvodňovaným žádostem nakloněn a azylově relevantní důvody v tvrzeních žadatelů neshledával. Stejně tak se v tomto konkrétním časovém úseku sjednotila i judikatura krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. Podle krajského soudu se případ žalobce tak, jak jej správnímu orgánu v roce 2000 předložil, žádným zásadním způsobem neodlišoval od případů žadatelů o udělení azylu přicházejících z Ukrajiny, kterým při obdobných tvrzeních a za stejné společensko-politické a bezpečnostní situace v zemi původu vyhověno nebylo. Krajský soud tak neměl, s ohledem na „velmi skromné“ odůvodnění rozhodnutí z roku 2002, možnost usoudit, jaké okolnosti přivedly žalovaného k závěru, že žalobce naplnil podmínky § 12 písm. b) zákona o azylu. Tyto úvahy soud považoval za podstatné rovněž s ohledem na tvrzení učiněná žalobcem v průběhu soudního řízení, podle nichž důvodem pro udělení azylu byla jeho spolupráce s orgány Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) a ÚOOZ (příčemž za účelem prokázání těchto tvrzení navrhl výslech tří bývalých pracovníků ÚOOZ).

K argumentaci žalovaného, že podrobnější odůvodnění rozhodnutí o udělení azylu nebylo zapotřebí, neboť žalobcově žádosti bylo vyhověno, krajský soud opětovně zdůraznil, že byt měl k dispozici veškeré informace, kterými disponoval správní orgán, nebyl schopen bez dalšího postihnout, v čem spočívala specifická žalobcova příprava, pro kterou bylo jeho žádosti vyhověno. Dle krajského soudu by žalovaný tímto postojem vnášel do svého rozhodování v těchto typech řízení prvky libovůle a nepředvídatelnosti.

Žalobce již v řízení zahájeném v roce 2000 zmiňoval problémy s mafií v Doněcké oblasti a v řízení o odnětí mezinárodní ochrany uváděl jméno Rinat A., tedy na Ukrajině velmi vlivné osoby, se kterou se dostal do „*podnikatelského konfliktu*“ v roce 1995. Žalovaný tak dle soudu mohl tušit, že se zřejmě nejedná o obvyklý případ střetu dvou podnikatelů, a měl věnovat dokazování důkladnější pozornost. Krajský soud připustil, že „*striktní výklad*“ § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu při zjištění okolností umožňujících jeho aplikaci by při

obvyklé situaci prostor pro další úvahy nedával. Celý příběh žalobce byl ovšem dle přesvědčení krajského soudu natolik „*netypický*“, že bylo potřeba vyvrátit či potvrdit žalobcova tvrzení a v souvislosti s nimi rovněž jeho obavy. Za nezodpovězené a důkazně nepodložené označil dvě otázky: a) zda byla důvodem udělení azylu v roce 2002 spolupráce s BIS a ÚOOZ a b) zda s ohledem na neměnné tvrzení žalobce o obavách z reakcí podnikatele, se kterým se dostal na Ukrajině do konfliktu a který je napojen na mafií, lze skutečně usuzovat na možnost bezpečného návratu žalobce do vlasti.

Na žádnou z těchto otázek krajský soud nemohl s ohledem na zatímní důkazní situaci v řízení nalézt přesvědčivou odpověď. Tvrzení žalobce o důvodech a podstatě udělení azylu by mohlo objasnit důvody, pro které žalobce skrýval svoji totožnost a nezmínil své působení u policie. Teprve po podrobném prověření této otázky by měl žalobce dostatek informací pro vysvětlení svého přístupu k řízení v roce 2000 a úvahám, zda bylo právě v tomto konkrétním případě odnětí azylu namístě. I kdyby však žalovaný po doplnění dokazování usoudil, že odnětí azylu bylo důvodné, ale zároveň by se věrohodným způsobem prokázala pravdivost tvrzení žalobce, pak by závěry hodnotící jeho návrat jako možný a neodporující § 14a zákona o azylu dle krajského soudu nemohly obstát.

Krajský soud na závěr konstatoval, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s otázkou, zda vydaným rozhodnutím nedošlo k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), a to v souvislosti s právem na respektování soukromého a rodinného života žalobce.

Žalovaný (stěžovatel) v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu předně namítl, že sám žalobce v řízení o odnětí azylu potvrdil, že v ČR v minulosti užíval nepravou totožnost a zmínil i nové okolnosti, jež správnímu orgánu neuvedl v řízení o udělení azylu v roce 2002. Žalobcovo jednání naplnilo hypotézu § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, a stěžovatel tak neměl jinou možnost, než že

lobci azyl odejmout. Krajský soud jej ale nezákonně nutil k tomu, aby se zabýval „dalšími úvahami“, které jdou nad rámec zmíněného zákonného ustanovení.

Stěžovatel dále napadl závěry soudu ohledně odůvodnění rozhodnutí o udělení azylu žalobci dle § 12 písm. b) zákona o azylu. Stěžovatel dospěl v roce 2002 k závěru, že s přihlédnutím k informacím o (v té době) aktuální situaci na Ukrajině, zohlednění skutečností, které žalobce vedly k odchodu z vlasti, povaze ohrožení, kterému by byl vystaven, a následcích případného návratu na Ukrajinu, byl dán důvod k udělení azylu. Odůvodnění pozitivního rozhodnutí ve věci azylu (dnes mezinárodní ochrany) bylo plně v souladu s ustálenou správní praxí a výklad soudu, který konstatoval, že nebyl schopen postihnout, v čem spočívala specifická žalobcova příprava, je vyjádřením toliko subjektivního a nepodloženého názoru soudu. Navíc se dle stěžovatele jednalo o nepřijatelný zásah do pravomoci správního orgánu. Stěžovatel rovněž poukázal na § 68 odst. 4 správního řádu, dle něž není třeba odůvodňovat rozhodnutí, kterým správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Podrobné odůvodnění udělení azylu dle stěžovatele není žádoucí také z důvodu možné návodnosti pro další žadatele o udělení mezinárodní ochrany (odkázal přitom na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2007, čj. 6 Azs 18/2007-76). Výroky soudu o prvcích libovůle a nepředvídatelnosti rozhodovací praxe správního orgánu označil stěžovatel za „dehonestující“.

K tvrzením žalobce o jeho spolupráci s BIS a ÚOOZ stěžovatel namítl, že jej uvedl až v řízení před soudem, i když mu nic nebránilo v tom, aby tak učinil již dříve. Jednalo se o jasně účelové tvrzení, které měl soud odmítnout jako nepřijatelné skutkové *novum*. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 As 6/2009-79. Soud měl tvrzení žalobce odmítnout jako nepřijatelné tím spíše, že bývalí zaměstnanci ÚOOZ nemají a neměli nic společného se správním orgánem, který v roce 2002 rozhodl o udělení azylu. Vzhle-

dem k § 55 odst. 2 správního řádu a s ohledem na fakt, že se jedná o osoby, jež dle sdělení žalobce již nevykonávají své funkce, je jejich výslech správním orgánem, který označil soud za žádoucí, „*nadbytečný a nesmyslný*“.

K závěru soudu ohledně nutnosti podrobněji posoudit, zda nebyly v případě žalobce dány důvody pro udělení doplňkové ochrany, stěžovatel namítl, že se v rozhodnutí o odnětí azylu dostatečně zabýval všemi okolnostmi jeho případu a situací na Ukrajině, s cílem zjistit možnou existenci hrozící vážné újmy v případě návratu žalobce do vlasti. Pokyn soudu, aby znovu vyslechl žalobce k jeho obavám a tvrzenému konfliktu, shledal stěžovatel odporujícím povinnosti soudu vycházet ze zjištěného skutečného stavu věci. V průběhu řízení, a to nejenom během pohovoru, ale i kdykoliv jindy, měl žalobce možnost uvést všechny skutečnosti, které považoval za důležité z hlediska posouzení svého případu. V průběhu správního řízení o odnětí azylu vymezil žalobce svými tvrzeními rozsah zkoumání svého azylového příběhu. Ukládat správnímu orgánu zabývat se novými a neověřitelnými sděleními nebylo tudíž v souladu se zásadou tzv. povinnosti tvrzení, již respektuje konstantní a nerozporná judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 7. 12. 2005, čj. 4 Azs 151/2005-86).

Stěžovatel dále namítl, že na s. 11 správního rozhodnutí se zabýval i otázkou možného zásahu do rodinného a soukromého života žalobce ve smyslu čl. 8 Úmluvy a neposoudil jej jako důvod relevantní z pohledu § 14a zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost v rozsahu výroku I. rozsudku krajského soudu zamítl.

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

#### IV.1 Odnětí azylu z důvodů dle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu

[21] Krajský soud ve svém rozsudku předně zpochybnil závěr stěžovatele o nutnosti

odejmout žalobci azyl. Stěžovatel k tomu v kasační stížnosti namítl, že žalobcovo jednání naplnilo hypotézu § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, což mu neponechalo žádný prostor pro správní uvážení; u dané otázky tak nemohl rozhodnout jinak. Dle stěžovatele jej krajský soud nezákonně nutí k tomu, aby se zabýval „dalšími úvahami“, které jdou nad rámec zmíněného zákonného ustanovení.

[22] Podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu se azyl udělený z důvodu podle § 12 téhož zákona „odejme, jestliže před jeho udělením azylant uvedl nepravdivé údaje anebo zamlčel skutečnosti podstatné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí“. Stěžovatel naplnění díkce citovaného ustanovení spatřuje v tom, že žalobce vystupoval v původním azylovém řízení, které vyústilo v rozhodnutí o udělení azylu v roce 2002, pod nepravou totožností. Stěžovateli měl navíc zamlčet zásadní skutečnosti o svém pobytu na Ukrajině, o pracovním zařazení u ukrajinské policie a o svém spojení s kriminálními strukturami. Dle stěžovatele tak učinil úmyslně a ve snaze ovlivnit výsledek svého řízení o udělení azylu.

[23] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že považuje za nesporné, že žalobce v původním řízení o udělení azylu vystupoval pod falešnou identitou. Skutečnost, že jeho pravé jméno zní Valerij P., prokazuje jednak ve správním spisu založený znalecký posudek z oboru kriminalistika, odvětví antropologie, ze dne 24. 8. 2010, zpracovaný Policií ČR, Kriminalistickým ústavem Praha, jednak jde o skutečnost, kterou sám žalovaný v nynějším správním i soudním řízení potvrdil.

[24] Jak dále Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, žalobce v řízení o žádosti o azyl podané v roce 2000 uváděl, že na území České republiky pobývá od roku 1996, z Ukrajiny odešel, neboť v souvislosti s jeho podnikáním v Kyjevě (provozovaném od roku 1990) začal mít v průběhu roku 1995 problémy s mafií, která po něm požadovala finanční prostředky. Žalobce tlaku kriminálních struktur nejprve odolával, avšak poté, co proběhl pokus o jeho únos a kdy zjistil, že mafie na jeho usmrcení vypsalu odměnu, Ukrajinu opustil. Popřel, že by byl na Ukrajině někdy

trestně stíhán, nebo že by měl problémy s policií, s výjimkou opakovaných kontrol, které u něj policie v roce 1995 prováděla. Pomoc u policejních orgánů se ani nepokoušel vyhledat, neboť policie s mafií spolupracuje. Obával se, že v případě návratu mu hrozí smrt, neboť odměna na jeho hlavu stále trvá.

[25] V průběhu řízení o odnětí azylu, které stěžovatel zahájil na základě podnětu ÚOOZ v roce 2010, žalobce uvedl, že jeho problémy na Ukrajině začaly v roce 1991. Tehdy pracoval u policie a kandidoval do oblastního zastupitelstva v Doněcké oblasti, načež jej kontaktovali „lidé kolem Rinata A.“ a nabízel mu spolupráci s jejich „klanem“. Žalobce tuto spolupráci odmítl. Poté žalobce odešel od policie a začal podnikat. Podařilo se mu zprivatizovat cihelnu, kterou ale chtěl ovládnout uvedený „klan“, a tak ji musel prodat. Několikrát byl terčem pokusů o atentát, stříleli po něm, vyhodili jeho auto do vzduchu atd. Pak odešel do Kyjeva, kde opět podnikal, ale uvedená skupina z Doněcké oblasti postupně „dobývala pozice“ i v Kyjevě, a tak neměl klid ani tam. Cítil stálý tlak, který byl ještě umocněn skutečností, že byl bývalým policistou. Poté, co se jeho tehdejší manželce narodila dcera, se rozhodl odejít (i s rodinou) z Ukrajiny. Doklady na jméno Olexandr K. mu již v roce 1994 pomohli obstarat jeho známí u policie. K dotazu, proč v původním azylovém řízení hovořil pouze o problémech, které měl s mafií v roce 1995 v Kyjevě, uvedl, že nechtěl prozradit svou původní identitu, měl stále strach z lidí ze skupiny Rinata A. a obával se, jaký by byl výsledek azylového řízení, kdyby všechny tyto skutečnosti odhalil. Dále poukázal na to, že Rinat A. je v současnosti na Ukrajině velmi vlivnou osobou. Uvedl, že poté, kdy se na Ukrajině „lidé z doněckého klanu“ dostali k moci, se jej pokusili kontaktovat v České republice. To však odmítl a následně se dozvěděl, že opět usilují o jeho život a že si na něj dokonce objednali nájemného vraha. Domnívá se, že by za tím mohl stát právě zmínovaný Rinat A., s nímž byl před odchodem z Ukrajiny v dlouhodobém konfliktu. K obvinění z vraždy, pro které byl na něj vydán mezinárodní zatýkácí příkaz, uvedl, že by z jeho

strany byla „*velká blbost*“, kdyby někoho zastřelil svou služební zbraní (jak se uvádí v obvinění), neboť na Ukrajině si lze zbraň obstarat velice rychle a levně. Okolnosti, za nichž byl tento zatýkácí rozkaz vydán, pak mají svědčit o tom, že jej na Ukrajině někdo skutečně „*chce dostat*“.

[26] V soudním řízení žalobce svá skutková tvrzení dále doplnil. Uvedl, že azyl mu byl udělen s ohledem na jeho spolupráci s ÚOOZ a s BIS. K prokázání těchto tvrzení navrhl provést důkaz výslechem tří svědků, bývalých detektivů ÚOOZ, kteří by mohli osvětlit, jakým způsobem mu byl azyl udělen.

[27] Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že žalobce skutečně v řízení o udělení azylu uvedl nepravdivé údaje (zejména ohledně své totožnosti) a zároveň zamlčel některé skutečnosti relevantní pro azylové řízení (působení u policie, podnikání v Doněcké oblasti atd.).

[28] Jak však Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje (a stěžovatel si toho bezpochyby musí být vědom), zákon o azylu nelze vykládat izolovaně, ale souladně s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (č. 208/1993 Sb., dále jen „Ženevská úmluva“) a s unijním azylovým právem, v daném případě zejména s kvalifikační směrnicí. K uvedeným povinnostem viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Azs 86/2008-101, č. 1806/2009 Sb. NSS.

[29] Důvody odnětí azylu uvedené v § 17 zákona o azylu zpravidla odpovídají tzv. pozastavujícím klauzulím („*cesačním klauzulím*“) obsaženým v čl. 1C Ženevské úmluvy a v čl. 11 kvalifikační směrnice. V případě některých důvodů tomu tak ale není – konkrétně se jedná o důvody dle § 17 odst. 1 písm. a), h), i) a j) zákona o azylu, které sice mají oporu v čl. 14 kvalifikační směrnice, avšak dle některých doktrinárních prací lze mít pochybnosti o jejich souladu s Ženevskou úmluvou. Nejproblematictější jsou z tohoto hlediska důvody dle písm. i) a j), kterých se však posuzovaná věc nijak nedotýká, a tak se k nim Nej-

vyšší správní soud nebude nyní blíže vyjadřovat (blíže viz Kosař, D.; Molek, P.; Honusková, V. et al. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 263–271).

[30] Důvod odnětí azylu dle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu má oporu v čl. 14 odst. 3 písm. b) kvalifikační směrnice, podle něž členský stát může odejmout postavení uprchlíka státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, jestliže po přiznání postavení uprchlíka zjistí, že „*její nesprávné popsání nebo neuvedení skutečností, včetně použití padělaných dokumentů, mělo na přiznání postavení uprchlíka rozhodující vliv*“ (zvýraznění doplněno soudem). Na rozdíl od zákona o azylu, dle něž k odnětí azylu postačí, aby azylant zamlčel skutečnosti *podstatné* pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí (v případě uvedení nepravdivých údajů zákon míru jejich významu dokonce nekvalifikuje vůbec), kvalifikační směrnice vyžaduje, aby se jednalo o skutečnosti (ať již nesprávně uvedené, nebo naopak zamlčené) mající *rozhodující vliv* na přiznání postavení uprchlíka (českou právní terminologií azylanta).

[31] Také komentářová literatura k čl. 14 odst. 3 písm. b) kvalifikační směrnice zdůrazňuje, že ne každé uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení určitých skutečností může vést k odnětí postavení uprchlíka. Žadatel o azyl musí uvést objektivně nepravdivé údaje (respektive zamlčet objektivně existující skutečnosti) s úmyslem oklamat správní orgán rozhodující o jeho žádosti a jeho jednání musí mít rozhodující vliv na výsledek řízení, tj. bez něj by k udělení azylu nedošlo. I v případě užití falešných dokumentů žadatelem o azyl tak je třeba hodnotit všechny okolnosti daného případu a nelze dovozovat, že tato skutečnost sama o sobě představuje důvod k odnětí azylu [Hailbronner, K. (ed.) *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*. München : C. H. Beck, Hart Publishing, 2010, s. 1132–1133; obdobně UNHCR. *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004*. 2005, s. 29–30 (dostupné na <http://www.unhcr.org>)]. Důkazní břemeno

k prokázání toho, že jsou uvedené podmínky splněny, leží na státu, který uprchlíkovi azyl odmíá, přičemž důkazní standard by měl být velmi vysoký (Barnes, J. *A manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/83/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*. Haarlem : International Association of Refugee Law Judges, 2007, s. 29). Jakýkoliv jiný výklad, například že odnětí azylu dle čl. 14 odst. 3 písm. b) kvalifikační směrnice [respektive dle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu] slouží jako jakýsi „*trest za procesní faul*“ cizince v řízení o udělení mezinárodní ochrany, by byl v rozporu s Ženevskou úmluvou (Kosař, D.; Molek, P.; Honusková, V. et al., op. cit., s. 266).

[32] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, podle níž krajskému soudu nepřislušelo zabývat se otázkou, z jakých důvodů byl žalobci v roce 2002 udělen azyl. Zodpovězení této otázky je naopak klíčové pro posouzení, zda byly v řízení zahájeném v roce 2010 dány důvody k jeho odnětí. Bez dostatečných znalostí o tom, za jakých okolností došlo k udělení azylu, nelze o jeho odnětí podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu rozhodnout.

[33] V nynějším případě je rozhodnutí o udělení azylu žalobci z roku 2002 odůvodněno způsobem, že z něj nelze usoudit, jaké konkrétní skutečnosti vedly správní orgán k závěru o naplnění v zákoně vymezených podmínek pro udělení azylu. O to pečlivěji měl stěžovatel vysvětlit vazbu mezi nepravdivými údaji sdělenými žalobcem, případně údaji, které žalobce opomněl sdělit v původním řízení o udělení azylu, a důvody, pro něž byl žalobci azyl udělen. Jinak nelze důvodnost odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu posoudit. Nejvyšší správní soud zároveň souhlasí s krajským soudem, že z nyní posuzovaného rozhodnutí stěžovatele o odnětí azylu, ani ze správního spisu zahrnujícího také podklady rozhodnutí o udělení azylu žalobci v roce 2002, není uvedená vazba patrná.

[34] Pro Nejvyšší správní soud (stejně jako pro krajský soud) je překvapivé, že žalobci

byl na základě azylového příběhu v podobě, v jaké je zachycen ve správním spise, udělen v roce 2002 azyl. Zdejšímu soudu není ani v nejmenším zřejmé, jak tento příběh vybočuje z řady jiných ukrajinských žadatelů o azyl z téže doby, kteří prezentovali v zásadě tytéž příběhy a kterým stěžovatel azyl zpravidla neuděloval. Žádosti ukrajinských občanů o azyl zdůvodněné problémy při podnikání, vydíráním ze strany ukrajinské mafie atd. byly v této době velmi časté a stěžovatel je rutinně posuzoval jako účelové žádosti podávané osobami, které jsou *de facto* ekonomickými migranty. Nejvyššímu správnímu soudu je tato skutečnost dobře známa z jeho úřední činnosti, neboť v inkriminovaném období čelil nápadu značného množství kasačních stížností podávaných právě takovými neúspěšnými žadateli o azyl. Proto by zdejší soud očekával, že stěžovatel vysvětlí, v čem spočívala specifická žalobcova příprava. Nic takového však stěžovatel nečinil, a to ani v původním azylovém řízení v roce 2002, ani v nynějším řízení, stejně jako v navazujícím soudním řízení. Ilustrativní je v tomto směru vágnost vysvětlení podaného v kasační stížnosti. Dle stěžovatele došlo v roce 2002 k udělení azylu žalobci „*s přihlédnutím k informacím o v té době aktuální situaci na Ukrajině, zohlednění skutečností, které žalobce vedly k odchodu z vlasti, povaze ohrožení, kterému by byl vystaven, a následcích případného návratu na Ukrajinu*“. Za těchto okolností lze jen těžko hodnotit, jaký vliv by na výsledek původního azylového řízení mělo, kdyby v něm žalobce uvedl všechny skutečnosti, které uvedl nově až v řízení o odnětí azylu, respektive v následném soudním řízení.

[35] K námitce stěžovatele, že je jeho výlučnou pravomocí rozhodovat o udělení azylu a že do ní krajský soud svými požadavky nepřipustně zasahuje, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Důvody k udělení azylu jsou v zákoně vymezeny za použití neurčitých právních pojmů, přičemž judikatura zdejšího soudu ve vztahu k výkladu neurčitých právních pojmů správními orgány dovozuje, že soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví nepřísluší, aby provedl sám vlastní hodno-

cení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005-62). To však neznamená, že možnosti správního orgánu při interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu jsou bezbřehé. Soudu přísluší posuzovat, zda je taková interpretace v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Interpretace neurčitého právního pojmu správním orgánem zejména nesmí být v rozporu s požadavky plynoucími pro činnost veřejné správy z ústavního pořádku České republiky, nesmí tedy vést na

příklad k porušení zákazu diskriminace, nesmí být projevem libovůle atd.

[36] Projevem posledně zmíněného požadavku (tj. zákazu libovůle) na zákonné úrovni je zásada předvídatelnosti rozhodování správního orgánu. Podle § 2 odst. 4 správního řádu tak správní orgán na jednu stranu dbá o to, „*aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu*“, na druhou stranu je ale povinen dbát také o to, „*aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“. Argumentace krajského soudu zákazem libovůle tedy není žádnou „*dehonestací názoru správního úřadu*“, jak expresivně namítá stěžovatel, ale připomínkou požadavku, který představuje jednu ze základních zásad správního řízení. (...)

## 2882

### **Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; narušení veřejného pořádku**

k § 87l odst. 1 písm. a) a § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 379/2007 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (v textu jen „směrnice 2004/38/ES“)

**I. Důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu občana EU nebo jeho rodinného příslušníka uvedený v § 87l odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, spočívající v tom, že tato osoba „závažným způsobem narušuje veřejný pořádek“, je nutno posuzovat obdobně jako tentýž důvod uvedený v § 119 odst. 2 písm. b) téhož zákona pro vyhoštění takové osoby, tedy tak, že tímto důvodem může být jen jednání, které bude představovat skutečně, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (viz čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci.**

**II. Pokud správní orgán zvažuje, zda za závažné narušování veřejného pořádku ve smyslu § 87l odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, pokládat konkrétní trestnou činnost držitele povolení k trvalému pobytu, musí mj. zohlednit, kdy k této trestné činnosti došlo, tedy jaká doba od spá-**

chánil trestných činů uplynula a zda držitel povolení k trvalému pobytu vedl od té doby řádný život.

**III. Držitel platného povolení k trvalému pobytu je oprávněn pobývat na území České republiky i přesto, že jiný členský stát schengenského prostoru vložil záznam do Schengenského informačního systému, že je tento cizinec nežádoucí osobou, a to až do okamžiku pravomocného zrušení povolení k pobytu. Takový oprávněný pobyt cizince na území České republiky nemůže být v žádném případě považován za závažné narušování veřejného pořádku ve smyslu § 87l odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, čj. 5 As 73/2011-146)*

**Prejudikatura:** č. 2420/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Murteza P. proti Ministerstvu vnitra o zrušení povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 30. 12. 2009 zrušil žalovaný žalobci povolení k trvalému pobytu z důvodu závažného narušení veřejného pořádku [§ 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Žalovaný shledal, že Krajský soud v Bremsgarten (Bezirksgericht Bremsgarten) ve Švýcarsku odsoudil dne 7. 1. 1999 žalobce k trestu odnětí svobody v délce 9 let a současně mu uložil trest vyhoštění v délce 15 let. Švýcarské orgány následně (po vstupu Švýcarska do schengenského systému) zařadily žalobce na seznam osob, kterým má být odepřen vstup na území států sdružených v schengenském prostoru. Žalovaný na základě těchto zjištění dospěl k závěru, že žalobce závažným způsobem narušoval veřejný pořádek jednak tím, že pobýval na území České republiky, ačkoliv mu jiný členský stát schengenského systému zakázal pobyt, jednak i tím, že se v minulosti dopustil protizákonného jednání spočívajícího v obchodování s drogami, za což byl pravomocně odsouzen. Podle žalovaného nebylo zrušení povolení k trvalému pobytu nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života žalobce, neboť měl možnost při splnění zákonem stanovených podmínek požádat o jiný druh pobytového oprávnění.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr vnitra rozhodnutím ze dne 14. 4. 2010 zamítl.

Žalobce následně napadl rozhodnutí ministra vnitra žalobou u Městského soudu

v Praze, který ji rozsudkem ze dne 29. 3. 2011, čj. 8 A 125/2010-55, zamítl. Městský soud se ztotožnil s výkladem pojmu závažné narušení veřejného pořádku a v této souvislosti poukázal na rozsudek téhož soudu ze dne 21. 9. 2006, čj. 11 Ca 51/2006-43, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 4 As 66/2008-124, které se výkladem tohoto pojmu zabývaly. Žalovaný podle názoru městského soudu řádně vysvětlil, v čem byl veřejný pořádek porušen. Závažným porušením veřejného pořádku je i pravomocné odsouzení soudem pro spáchání trestného činu. V daném případě tak není ve veřejném zájmu, aby měl na území České republiky povolen trvalý pobyt cizinec, který byl v jiném členském státu schengenského systému pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu a byl zařazen na seznam osob, kterým má být odepřen vstup do schengenského prostoru.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V prvé řadě namítal, že závěr žalovaného o závažném narušení veřejného pořádku není dostatečně odůvodněn, neboť chybí individuální hodnocení závažnosti a charakteru stěžovatelem spáchané trestné činnosti ve vztahu k délce a povaze jeho pobytu v České republice. Veřejný pořádek je třeba dle jeho názoru vykládat eurokonformně, přičemž ojedinělé spáchání trestného činu před dlouhou dobou je s tímto výkladem neslučitelné, neboť v současné době u něj neexistuje aktuální závažné narušování veřejného pořádku. Stěžo-

vatel se dopustil trestné činnosti před více než 20 lety, byl odsouzen k trestu odnětí svobody, který řádně vykonal, a je přesvědčen, že již nejsou dány skutečné, aktuální a dostatečně závažné důvody ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Po celou dobu pobytu v České republice se stěžovatel nedopustil žádného trestného činu či přestupku a nebyl za žádný takový delikt stíhán. Závažné narušení veřejného pořádku nebylo lze spatřovat ani v tom, že pobýval na území České republiky v době trestu vyhoštění, který mu byl uložen švýcarským soudem. Stěžovatel zde měl od roku 2002 povolen trvalý pobyt, a až do nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu byl tedy oprávněn pobývat na území ČR. Nebylo možné proto klást k jeho tíži, že neopustil Českou republiku před zahájením řízení. V této souvislosti stěžovatel poukázal též na to, že nebyl o zařazení do Schengenského informačního systému informován.

Závěrem stěžovatel poukázal rovněž na to, že výrok správního rozhodnutí prvního stupně byl podle jeho názoru neurčitý, neboť § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obsahuje dvě rozdílné skutkové podstaty jednání, přičemž z výroku nevyplývalo, zda se měl stěžovatel dopustit ohrožování bezpečnosti ČR, nebo závažného narušení veřejného pořádku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že „setrvává“ na důvodech pro zrušení povolení k trvalému pobytu a ztotožnil se s rozsudkem krajského soudu.

Dne 5. 3. 2011 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele na dobu 3 let. Stěžovatel byl i nadále evidován v Schengenském informačním systému jako osoba, které by měl být odepřen vstup na území smluvních států.

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

### **Z odůvodnění:**

(...) Jak vyplývá ze správního spisu, je pravdou, že původní manželství stěžovatele

s občankou ČR bylo rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech sp. zn. 9 C 39/2008, jenž nabyt právní moci dne 28. 3. 2008, rozvedeno. Vzhledem k této skutečnosti již stěžovatel nemůže být nadále považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Nicméně stěžovatel byl i po tomto datu držitelem povolení k trvalému pobytu na území ČR, které mu bylo vydáno na základě jeho dosavadního manželství s občankou ČR. Podle zákona o pobytu cizinců není důvodem pro zrušení nebo zánik platnosti povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie skutečnost, že cizinec během platnosti povolení k trvalému pobytu postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie pozbyl. Směrnice 2004/38/ES ke jejímž provedení právní úprava uvedená v hlavě IVa zákona o pobytu cizinců slouží, potom v čl. 13 odst. 2 výslovně stanoví podmínky, za nichž rodinným příslušníkům občana Evropské unie, kteří sami nejsou státními příslušníky žádného členského státu, zůstává zachováno právo pobytu na území členského státu na výlučně osobním základě i v případě mj. rozvodu jejich manželství s občanem Evropské unie. Pokud jde o právo trvalého pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie, vyplývá z čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38/ES, že toto již nabyté právo může být ztraceno (vedle důvodů veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo případů zneužití práv či podvodu) pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky (k tomu srov. též bod 15 a bod 18 odůvodnění směrnice 2004/38/ES).

Vzhledem k uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný nepochybil tou samotnou skutečností, že při zrušení trvalého pobytu stěžovatele postupoval podle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců, tedy podle ustanovení týkajících se trvalého pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie, která na stěžovatele i po rozvodu jeho manželství s občankou ČR nadále dopadala.

Další z námitek, a to námitku týkající se tvrzené neurčitosti výroku správního roz-

hodnutí prvního stupně, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Náležitosti výroku správního rozhodnutí obecně upravuje § 68 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se ve výrokové části rozhodnutí „*uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž je rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1*“ správního řádu. Výrok rozhodnutí žalovaného v nyní posuzované věci obsahuje všechny uvedené náležitosti, a to včetně uvedení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož žalovaný postupoval. V daném případě nevznikají žádné pochybnosti o tom, v jaké věci, jakým způsobem a podle kterého ustanovení zákona žalovaný ve věci rozhodl. Stěžovatel se mylí, pokud má za to, že je nezbytné ve výroku uvést i údaj o tom, z jakého důvodu uvedeného v § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl zrušen trvalý pobyt stěžovatele, tedy zda z důvodu ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného narušení veřejného pořádku. Takový požadavek jde nad rámec zákonem požadovaných náležitostí rozhodnutí uvedených v § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož postačí, pokud správní orgán ve výroku rozhodnutí uvede ustanovení zákona o pobytu cizinců, podle nichž postupoval. V daném případě je navíc z odůvodnění rozhodnutí prvního stupně zřejmé, že v případě stěžovatele shledal žalovaný důvod ke zrušení trvalého pobytu v závažném narušení veřejného pořádku.

V posuzované věci jsou ovšem klíčové dvě námitky, jež se týkají výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku. Podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců žalovaný „*zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*“ za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.

Žalovaný vyložil uvedené ustanovení tak, že stěžovatel závažným způsobem narušil veřejný pořádek jednak tím, že byl dne 7. 1. 1999 švýcarským soudem pravomocně odsouzen za trestné činy v souvislosti s obchodem s drogami, a dále tím, že pobýval na území

České republiky, ačkoliv mu byl švýcarským soudem uložen trest vyhoštění a byl v Schengenském informačním systému zanesen do seznamu nežádoucích osob. Závěry žalovaného následně aproboval i městský soud. Žalovaný i městský soud se přitom opřeli o právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 4 As 66/2008-124, v němž zdejší soud ve shodě s dřívějším rozsudkem městského soudu ze dne 21. 9. 2006, čj. 11 Ca 51/2006-36, v podstatě konstatoval, že za porušení veřejného pořádku závažným způsobem je nutno považovat jednání, jež lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona.

V této souvislosti je třeba uvést, že vzhledem k nejednotnosti dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu se výkladem pojmů „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ v kontextu zákona o pobytu cizinců zabýval rozšířený senát zdejšího soudu, a to v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS. Rozšířený senát přitom konstatoval, že „*[p]ři výkladu pojmů ‚veřejný pořádek‘, resp. ‚závažné narušení veřejného pořádku‘, používaných v různých kontextech zákona [...] o pobytu cizinců [...] je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity*“. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je třeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů. (...)

Ustanovení § 87l v podobě, která upravuje důvody pro zrušení povolení k trvalému pobytu a která následnými novelizacemi doznala dalších dílčích změn, bylo do zákona o pobytu cizinců začleněno jeho novelou provedenou zákonem č. 161/2006 Sb. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu (viz sněmovní tisk č. 1107, Poslanecká sněmovna Par-

lamentu, volební období 2002–2006, www.psp.cz) byla tato změna zákona provedena v návaznosti na již zmiňovanou směrnici 2004/38/ES.

Tato směrnice, jak již bylo řečeno, upravuje mj. právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států [čl. 1 písm. b)]. Vztahuje se ovšem pouze na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky (čl. 3 odst. 1). Pobyt, který uvedená směrnice upravuje, je tak spojen s využitím práva volného pohybu osob, což není posuzovaný případ. Pokud občan Unie nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a stejně tak ani jeho rodinný příslušník. Směrnice 2004/38/ES by se tedy na daný případ, pokud by nebylo dále zmiňované úpravy v zákoně o pobytu cizinců, nevztahovala (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 5. 2011, *McCarthy*, C-434/09, Sb. rozh., s. I-03375).

Jak však uvedl rozšířený senát, „*na základě přijetí § 15a odst. 5 (a to [novelou zákona o pobytu cizinců provedenou] zákonem č. 161/2006 Sb.), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (dnes se jedná o odst. 4), podle kterého se ustanovení cizineckého zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takovýto úmysl zákonodárce je ostatně zřejmý i z výše citované důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb. [...] [U]nijní právo může být použitelné nepřímou, tedy pouze na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu. Vnitrostátní norma tak může „aktivovat“ unijní právo, které by se jinak na daný případ nepoužilo, když by daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z fakto-*

*ru podmiňujících jeho použití. Členský stát tak může vztáhnout unijní právo na situace, které nespadají do oblastí působnosti unijního práva.“*

S ohledem na § 15a odst. 5 (dnes § 15a odst. 4) zákona o pobytu cizinců je tedy třeba vykládat i § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců způsobem souladným s unijním právem ve všech případech. Tedy nejen v případech, na něž se přímo vztahuje směrnice 2004/38/ES, ale i v případě rodinného příslušníka občana České republiky bez ohledu na to, zda došlo k realizaci práva volného pohybu občana EU z jednoho členského státu do druhého. To se týká i nyní posuzované věci.

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda lze na daný případ vztáhnout bez dalšího též závěry rozšířeného senátu ohledně výkladu pojmů „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“. Rozšířený senát se totiž v citovaném usnesení zabýval převážně výkladem § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který upravuje problematiku správního vyhoštění, nikoliv výkladem tohoto pojmu v souvislosti se zrušením povolení k trvalému pobytu podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jakkoli se předcházející judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou rozšířený senát sjednocoval, dotýkala i tohoto ustanovení. Přitom právě podle citovaného usnesení rozšířeného senátu je třeba při výkladu jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců postupovat diferencovaně.

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, čj. 1 As 175/2012-34, je třeba při výkladu těchto pojmů přihlížet i k intenzitě zásahu do práv cizince. V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval případem zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu z důvodu narušení veřejného pořádku podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010. Dospěl přitom k závěru, že toto ustanovení je třeba vykládat odlišně od závěrů vyslovených rozšířeným senátem v návaznosti na § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu a správní vy-

hoštění totiž představují opatření, jež se svým účelem a intenzitou zásahu do práv cizince odlišují. Podle citovaného rozsudku tak „[v]zhledem k tomu, že neudělení povolení k trvalému pobytu představuje méně intenzivní zásah do právní sféry stěžovatele, postačí pro kvalifikaci určitého jednání žadatele jakožto závažného porušení veřejného pořádku relativně menší intenzita [v porovnání s vyhoštěním cizince na základě § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců]“.

V nyní posuzované věci, která se týká aplikace § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, však podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedený závěr o potřebě odlišného výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ neplatí, a i na nyní posuzovanou věc lze vztáhnout závěry vyslovené rozšířeným senátem.

V prvé řadě zde totiž dochází ke zrušení pobytového oprávnění, což vede k omezení práv, která cizinec již dříve nabyt. S tím souvisí i omezení jeho práv a zhoršení jeho postavení, např. v oblasti zaměstnanosti, sociálního zabezpečení, zdravotního pojištění atp. Oproti tomu při zamítnutí žádosti o trvalý pobyt *a priori* ke zhoršení postavení cizince nedochází, neboť dosud výhod spojených s trvalým pobytem nepožíval. Intenzita zásahu v případě zrušení trvalého pobytu tak bude zpravidla vyšší, než v případě zamítnutí žádosti o trvalý pobyt.

Také znění ustanovení, jehož výkladem se Nejvyšší správní soud zabýval v již citovaném rozsudku čj. 1 As 175/2012-34, bylo odlišné od § 119 odst. 2 písm. b) a § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, což má vliv i na výklad tohoto ustanovení. Podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 měla být žádost o trvalý pobyt zamítnuta, pokud „cizinec závažným způsobem **narušil veřejný pořádek**“. Použití minulého času v tomto ustanovení naznačovalo, že důvodem k zamítnutí žádosti mohly být skutečnosti, jež nastaly v minulosti. Nejvyšší správní soud ostatně v citovaném rozsudku dovedl, že „**aktuálnost a dostatečnou závažnost ohrožení veřejného pořádku je třeba pro účely trvalého pobytu vykládat**

**odlišně než v případě vyhoštění občana EU či jeho rodinného příslušníka**“. Oproti tomu v § 119 odst. 2 písm. b) a § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je použito přítomného času („závažným způsobem **narušuje veřejný pořádek**“), což také signalizuje, že primárním účelem těchto ustanovení je ochrana veřejného pořádku do budoucna.

Navíc je třeba poukázat i na skutečnost, že dotčená ustanovení přispívají k transpozici odlišných unijních předpisů. Na § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 dopadá čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty. Oproti tomu pro výklad § 119 odst. 2 písm. b) a § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je rozhodný především čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Byť tedy je třeba dotčená ustanovení vykládat ve všech uvedených případech eurokonformně, s ohledem na odlišnosti mezi předpisy unijního práva se i výklad těchto ustanovení zákona o pobytu cizinců může lišit.

Lze tedy shrnout, že v případě § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud nenaznal žádné důvody, které by vedly k závěru, že pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ užitý v tomto ustanovení by bylo třeba vykládat odlišně od téhož pojmu užitého v § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Závěry vyslovené rozšířeným senátem v citovaném usnesení lze proto vztáhnout i na výklad § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy na případy zrušení trvalého pobytu cizince z důvodu závažného narušení veřejného pořádku.

Jak již uvedl rozšířený senát v rozhodnutí čj. 3 As 4/2010-151, „[z]působ a **meze použití opatření z důvodu veřejného pořádku upravuje směrnice 2004/38/ES obecně zejm. ve svém čl. 27. Z odstavce 2 daného ustanovení vyplývá, že **taková opatření musí být provedena v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat, skutečně, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze zá-****

**kladních zájmů společnosti; přijetí opatření nelze odůvodnit okolnostmi nesouvisejícími s dotyčnou osobou nebo generální prevencí. Směrnice přitom ještě upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření ještě neodůvodňuje. [...]**

Soudní dvůr EU se při výkladu použití výhrady veřejného pořádku rovněž omezil spíše na konstatování obecnějších principů a mezi užití této výhrady členskými státy, aniž by hodnotil konkrétní okolnosti skutkového stavu jednotlivých případů, a konečně posouzení věci ponechal v kompetenci vnitrostátních soudů. Uvedl, že zatímco **zásada volného pohybu osob by měla být vykládána extenzivně, u výhrady veřejného pořádku je naopak nutné použít výklad restriktivní** (srov. bod 18 rozsudku ze dne 4. 12. 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337; bod 23 rozsudku ze dne 19. 1. 1999, Calfa, 348/96, Recueil, s. I-11; bod 64 rozsudku ze dne 29. 4. 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01, Recueil, s. I-5257; bod 45 rozsudku ze dne 10. 3. 2005, Komise proti Španělsku, C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097; bod 23 rozsudku ze dne 10. 7. 2008, Jipa, C-33/07, Sb. rozh., s. I-5157, bod 23).

Soudní dvůr stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.; **tedy, 1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, 3) dotýkající se základního zájmu společnosti** (srov. bod 35 rozsudku ze dne 27. 10. 1977, Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999; bod 21 rozsudku ve věci Calfa; bod 66 rozsudku ve věci Orfanopoulos a Oliveri; bod 46 rozsudku ve věci Komise proti Španělsku; bod 43 rozsudku ze dne 7. 6. 2007, Komise proti Nizozemí, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383; bod 23 rozsudku ve věci Jipa). Tento závěr se ostatně nyní promítá i do znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

Soudní dvůr uznává, že různé státy mohou mít různé zájmy, jejichž sledování spadá pod pojem veřejného pořádku a pojem veřejného pořádku se může měnit i v čase (srov. bod 18 rozsudku ve věci Van Duyn; bod 26 rozsudku ze dne 28. 10. 1975, Rutili, 36/75, Recueil, s. 1219; bod 34 rozsudku ve věci Bouchereau); nicméně v kontextu Společenství je nutno chápat pojem veřejného pořádku tak, aby jeho působnost nemohla být stanovena jednostranně členskými státy bez možnosti kontroly ze strany Společenství (srov. bod 27 rozsudku ve věci Rutili). Také se státy mohou dovolávat pouze svých vlastních důvodů veřejného pořádku, nikoli důvodů jiného členského státu (bod 25 rozsudku ve věci Jipa).“ (Důraz doplněn.)

Na základě těchto úvah tak rozšířený senát dospěl k závěru, že narušením veřejného pořádku „**může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. I v takovém případě je však potřeba zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci**“.

S ohledem na uvedené lze souhlasit se stěžovatelovou námitkou, že žalovaný i městský soud v daném případě nesprávně vyložili pojem „**závažné narušení veřejného pořádku**“ použitý v § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Nemohou proto obstát ani závěry o tom, že stěžovatel svým jednáním naplnil důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že stěžovatel závažným způsobem narušil veřejný pořádek tím, že pobýval na území České republiky v době výkonu trestu vyhoštění, který mu byl uložen švýcarským soudem, a to i přesto, že byl zařazen na seznam osob, kterým má být odepřen vstup na území států schengenského prostoru. Stěžovatel totiž po dobu platnosti povolení k trvalému pobytu měl řádné oprávnění pobývat na území České republiky. Skutečnost, že byl vyhoštěn ze Švýcarska, ani to, že byl následně, po vstupu Švýcarska do schengenského systému, vložen záznam o jeho osobě do Schengenského informačního systému, ne-

má sama o sobě na platnost povolení k trvalému pobytu žádný vliv. K zániku oprávnění pobývat na území ČR totiž dochází až zrušením trvalého pobytu. Pokud tedy stěžovatel pobýval na území České republiky, činil tak v souladu se zákonem, a nelze v samotném jeho pobytu spatřovat protiprávní jednání nebo dokonce závažné narušení veřejného pořádku.

Nemůže bez dalšího obstát ani další dílčí závěr žalovaného, který důvod pro zrušení trvalého pobytu stěžovatele spatřoval v odsouzení za trestné činy související s obchodem s drogami spáchané ve Švýcarsku, jež stěžovatel spáchal podle odsuzujícího rozsudku v letech 1991 a 1992. Není pochyb o tom, že trestná činnost, za níž byl stěžovatel švýcarským soudem odsouzen, představuje závažnou formu organizované kriminality. Podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES však předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku, a to platí zvláště za situace, pokud od spáchání těchto trestných činů uplynula již v době rozhodování žalovaného bezmála dvě desetiletí.

Žalovaný se tedy v daném případě měl zabývat nejen tím, zda stěžovatel byl pravomocně odsouzen, o čemž ostatně nebylo v dané věci sporu. Primárně měl žalovaný zkoumat, zda jednání stěžovatele z let 1991–92 představovalo v době jeho rozhodování o zrušení trvalého pobytu skutečně, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Je třeba přihlídnout i ke všem relevantním okolnostem, jež mohou mít vliv na závažnost jednání stěžovatele a posouzení hrozby budoucího porušení veřejného pořádku. Mezi takové skutečnosti patří nejen charakter a závažnost spáchané trestné činnosti, ale i další okolnosti, např. místo spáchání trestného činu, a zejména doba, která uplynula od jeho spáchání, chování stěžovatele po vykonání trestu odnětí svobody, délka jeho pobytu v České republice, ale i to, zda se po příchodu do České republiky dopustil další trestné či jinak protiprávní činnosti. V této souvislosti nelze opomenout, že stěžovatel již ve správním řízení namítal, že od roku 2002, kdy mu byl v ČR povolen trvalý pobyt, vedl

bezúhonný život a nedopustil se žádného porušení právních předpisů. Ani těmito okolnostmi se ovšem žalovaný vůbec nezabýval.

Žalovaný měl současně vážit i přiměřenost přijatého opatření, tedy zda zrušením trvalého pobytu nebudou nepřiměřeným způsobem dotčena práva a oprávněné zájmy stěžovatele. Žalovaný v této souvislosti uvedl, že zrušení trvalého pobytu je sice zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele, avšak nikoliv nepřiměřeným. Poukázal přitom na skutečnost, že stěžovatelova současná manželka pobývala v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu a nezletilá dcera měla požádáno o povolení k trvalému pobytu. Stěžovatel i při zrušení trvalého pobytu mohl požádat o jiný druh bytového oprávnění. Takové odůvodnění ovšem postrádá jakékoliv úvahy, jež svědčí o přiměřenosti opatření. Tvrzení, že stěžovatel má možnost požádat o jiný druh pobytu v České republice, lze snad považovat za určité doporučení pro jeho další postup. Není však vůbec zřejmé, jaké závěry z toho plynou pro posouzení přiměřenosti přijatého opatření. Správní orgán se ostatně nezabýval ani otázkou, zda získání jiného druhu bytového oprávnění je pro stěžovatele fakticky dosažitelné, zejména, zda tvrzené narušení veřejného pořádku není překážkou pro získání takového oprávnění. Nelze opomenout ani to, že stěžovatel v rozkladu proti rozhodnutí prvního stupně uvedl též další skutečnosti, s nimiž se měl žalovaný v rozhodnutí o rozkladu vypořádat. Stěžovatel totiž uvedl, že se mu narodila dcera, poukázal na nepříznivý zdravotní stav manželky, jakož i na potíže v případě návratu do Kosova. Uvedenými skutečnostmi se ovšem žalovaný opět nikterak nezabýval, aniž by uvedl, proč k nim nepřihlédl.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že s ohledem na uvedené shledal důvodnou námitku týkající se nesprávného výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců městským soudem, jenž aproboval předchozí nesprávný výklad žalovaného. Navíc obě rozhodnutí žalovaného postrádají klíčové úvahy a hodnocení skutečností, jež měly

být v daném případě zohledněny. Za této situace bylo povinností městského soudu pro důvodně namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, což však městský soud neučinil

a ani se sám s uvedenými rozhodnými skutečnostmi nevypořádal. Rovněž námitky spočívající v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a rozsudku městského soudu tedy shledal Nejvyšší správní soud důvodnými.

## 2883

### Zaměstnanost: uchazeč o zaměstnání

k § 18 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

k § 25 odst. 1 písm. r) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákonů č. 382/2008 Sb. a č. 73/2011 Sb.

**Jako uchazeč o zaměstnání nemůže být vedena fyzická osoba, která studuje denní formu studia na základě individuálního vzdělávacího plánu (§ 18 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání), neboť je osobou soustavně se připravující na budoucí povolání ve smyslu § 25 odst. 1 písm. r) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, čj. 3 Ads 38/2012-23)*

**Věc:** Ilona B. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně byla úřadem práce na základě písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání ode dne 14. 4. 2010. Z žádosti o zprostředkování zaměstnání mimo jiné vyplývá, že žalobkyně dnem jejího podání vlastnoručným podpisem stvrdila, že se nepřipravuje soustavně na budoucí povolání, tedy že není studentkou denního studia na střední škole, konzervatoři, vyšší odborné škole, jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky a prezenčního studia na vysoké škole. Následně žalobkyně dne 9. 9. 2010 sdělila úřadu práce, že je studentkou Integrované střední školy hotelového provozu, obchodu a služeb, Příbram (dále jen „střední škola“). O této skutečnosti doložila potvrzení, ze kterého vyplývalo, že je od 1. 9. 2009 studentkou denního studia na uvedeném střední škole, nicméně jí bylo umožněno studium na základě individuálního studijního plánu, díky němuž dochází pouze na zkoušky.

Úřad práce na základě výše uvedeného rozhodnutím žalobkyni vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání, a to od 14. 4. 2010.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, v němž uvedla, že úřad práce o skutečnosti, že studuje na zmíněné střední škole, upozornila již 14. 4. 2010, tedy v den podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, a nikoliv až 9. 9. 2010, jak tvrdí úřad práce. Dále namítala, že úřad práce nezhodnotil skutkovou podstatu věci, ale pouze formalisticky aplikoval § 25 odst. 1) písm. r) zákona o zaměstnanosti. Dle názoru žalobkyně měl přihlídnout ke skutečnému smyslu a účelu zákona a při výkladu dotčených ustanovení použít metodu teleologického výkladu právní normy. Pokud by tak učinil, musel by dospět k závěru, že v daném případě se nejednalo o zaevidování uchazeče o zaměstnání, který se soustavně připravuje na budoucí povolání, neboť způsob jejího studia na střední škole, kde studuje na základě individuálního studijního plánu a dochází pouze na zkoušky, postrádá prvek soustavnosti požadovaný § 25 odst. 1) písm. r) zákona o zaměstnanosti.

Žalovaný odvolání zamítl a v odůvodnění uvedl, že z doloženého „Potvrzení o době stu-

dia“, které bylo vystaveno dne 9. 9. 2010 střední školou, a ze „*Sdělení o studiu Ilony B.*“, jež bylo vyhotoveno touž střední školou dne 15. 11. 2010, plyne, že žalobkyně je od 1. 9. 2009 studentkou denní formy studia na střední škole s povoleným individuálním studijním plánem. Zároveň ze spisové dokumentace nevyplývá, že by bylo potvrzení doloženo již při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, tedy dne 14. 4. 2010, jak tvrdí žalobkyně. Z žádosti naopak vyplývá, že žalobkyně čestně prohlásila, že se nepřipravuje soustavně na budoucí povolání. V den zaevidování žalobkyně do evidence uchazečů o zaměstnání tedy existovala zákonná překážka pro její zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání podle § 25 odst. 1 písm. r) ve spojení s § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti. K námitce žalobkyně, že v jejím studiu chybí prvek soustavnosti, a tudíž měl úřad práce vyložit předmětná ustanovení zákona o zaměstnanosti v souladu s jeho účelem a smyslem, žalovaný uvedl, že definice soustavné přípravy na budoucí povolání, obsažené v § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti, je jednoznačná a nedovoluje žádné výjimky.

Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, v níž mimo námitky obsažené v odvolání uvedla, že podle § 25 odst. 2 písm. a) školského zákona je „*denní formou vzdělávání výuka organizovaná pravidelně každý den v pětidenním vyučovacím týdnu v průběhu školního roku*“. V této souvislosti by správní orgány za předpokladu, že by kromě jazykového výkladu použily i výklad teleologický, musely dospět k závěru, že v jejím případě nemohlo dojít k porušení právem chráněného zájmu, tedy k zaevidování uchazeče o zaměstnání, který se soustavně připravuje na budoucí povolání.

Městský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 29. 11. 2012, čj. 1 Ad 43/2011-34. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v průběhu správního řízení bylo postaveno najisto, že žalobkyně podpisem žádosti o zprostředkování zaměstnání čestně prohlásila, že se nepřipravuje soustavně na budoucí povolání. Městský soud zhodnotil, že pro úče-

ly zprostředkování zaměstnání se přihlíží pouze ke studiu, které je denní, protože jiné formy studia, jako např. dálkové nebo distanční studium, nebrání dané osobě v tom, aby pracovala, a tudíž aby jí bylo zprostředkováno zaměstnání. Zákonodárce dle městského soudu chtěl zabránit tomu, aby studenti denního studia mohli být zároveň i uchazeči o zaměstnání. Podle názoru městského soudu skutečnost, že žalobkyni byl povolen individuální studijní plán, nemění nic na tom, že studuje v denní formě studia, a že se tedy jedná o soustavnou přípravu na budoucí povolání ve smyslu § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti a nemůže být podle § 25 odst. 1 písm. r) téhož zákona vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Napadený rozsudek stěžovatelka považuje za nesprávný z důvodu nezhodnocení skutkové podstaty věci, ale pouze čistě formalisticky aplikovaných dotčených ustanovení zákona o zaměstnanosti. Dle názoru stěžovatelky nebyla správně posouzena právní otázka charakteru jejího studia ve světle smyslu a účelu zákona o zaměstnanosti, neboť skutečná podoba tohoto studia je taková, že školu v rámci povoleného individuálního studijního plánu nenavštěvuje téměř vůbec a dochází pouze skládat zkoušky ze studijních předmětů. Na předmětné střední škole není možné studovat v jiné formě než denní, avšak stěžovatelce bylo v roce 2010 již 29 let, a proto nemohla být zařazena do běžné výuky a byl jí od 1. 9. 2009 povolen individuální studijní plán. Stěžovatelka má tedy za to, že v jejím případě nemohlo dojít k porušení právem chráněných zájmů, tedy k zaevidování uchazeče o zaměstnání, který se soustavně připravuje na budoucí povolání, neboť způsob jejího studia postrádá prvek soustavnosti požadovaný v § 25 odst. 1 písm. r) zákona o zaměstnanosti. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že jádrem sporu v tomto případě není zjištěný skutkový stav, nýbrž právní posouzení tohoto zjištěného skutkového stavu. K tomu žalovaný uvádí, že skutečnost, že se stěžovatelka se střední školou domluvila na

způsobu plnění podmínek studia v rámci individuálního studijního plánu, není pro posouzení, zda se jedná o denní formu studia, či nikoliv, relevantní. Zákon o zaměstnanosti totiž neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo zohledňovat úpravy a formy prokazatelně denního studia. Dle žalovaného znamená „*individuální studijní plán*“ pouze možnost jinak si rozvrhnout výuku a přizpůsobit ji individuálním potřebám studenta. Skutečnost, v jakém rozvrhu výuka probíhá a z jakého důvodu tomu tak v případě konkrétního studenta je, tedy proč si student zvolil navštěvovat školu např. v jiný než pracovní den, není podstatná pro posouzení formy studia. Pro zařazení osoby do evidence uchazečů o zaměstnání je zároveň rozhodující pouze forma studia, což jednoznačně vyplývá z § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Z definice obsažené v tomto ustanovení zároveň nejsou připuštěny žádné výjimky, a to ani co do průběhu a úpravy denního studia.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Jádrem sporu je tedy otázka, zda je možné denní formu studia probíhající na základě individuálního studijního plánu považovat za soustavnou přípravu na budoucí povolání ve smyslu § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti, či nikoliv.

Podle § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti je „*soustavná příprava na budoucí povolání*“ definována jako „*doba denního studia na střední škole, konzervatoři, vyšší odborné škole a jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky a doba prezenčního studia na vysoké škole, a to včetně prázdnin, které jsou součástí školního nebo akademického roku*“. Toto ustanovení zároveň výslovně odkazuje na školský zákon jakožto na předpis, v němž jsou podrobně upraveny formy studia.

Podle § 25 odst. 2 písm. a) školského zákona je „*denní formou vzdělávání výuka organizovaná pravidelně každý den v pětidenním vyučovacím týdnu v průběhu školního roku*“. Podle § 18 téhož zákona je možné, aby

ředitel školy s písemným doporučením školského poradenského zařízení povolil „*nezletilému žákovi se speciálními vzdělávacími potřebami nebo s mimořádným nadáním na žádost jeho zákonného zástupce a zletilému žákovi nebo studentovi se speciálními vzdělávacími potřebami nebo s mimořádným nadáním na jeho žádost vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu. Ve středním vzdělávání nebo vyšším odborném vzdělávání může ředitel školy povolit vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu i z jiných závažných důvodů*“. Vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu je opatřením individuálním, jehož povolení nemá vliv na to, v jaké formě vzdělávání ve smyslu § 25 školského zákona se žák nebo student vzdělává; žák denní formy vzdělávání ve střední škole, kterému bylo povoleno vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu z jiných závažných důvodů, je tedy nadále žákem denní formy vzdělávání (viz k tomu Katzová, P. § 18. *Školský zákon. Individuální vzdělávací plán*. ASPI – Školský zákon. Komentář. ASPI ID: LIT32688CZ). Tento právní názor ostatně vyplývá i ze samotného smyslu a účelu § 18 školského zákona, jehož cílem je umožnit ze zákonem předvídaných důvodů studentovi určité formy vzdělávání upravit si své vzdělávání individuálním způsobem, avšak v rámci navštěvované formy vzdělávání. Institut individuálního vzdělávacího plánu tedy zjevně není další formou vzdělávání, které jsou taxativně vyjmenované v § 25 školského zákona, nýbrž pouze individuálním rozhodnutím ředitele školy o žádosti studenta. Možnost studovat v rámci individuálního vzdělávacího plánu navíc není nároková, a student tedy nemůže s jistotou počítat s tím, že bude jeho žádosti vyhověno. Na základě výše uvedeného je tedy možné ze zákonné úpravy dovodit, že individuální vzdělávací plán je vždy udělován pouze v rámci určité formy vzdělávání, která se jeho povolením nemění, a podmínky studia v rámci této formy vzdělávání se pouze upravují podle individuálních potřeb studenta.

Vzhledem k tomu, že § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti, definující pojem soustavné

přípravy na budoucí povolání, přímo odkazuje na školský zákon, je nutné vykládat tento pojem v souladu s dotčenými ustanoveními školského zákona. Na základě jazykového, logického i systematického výkladu § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 25 a § 18 školského zákona tedy nelze než dospět k závěru, že i student, jenž se vzdělává na základě individuálního vzdělávacího plánu, který mu byl povolen jakožto studentovi denní formy studia, nadále zůstává studentem denní formy studia.

Stěžovatelka argumentovala, že za použití teleologického výkladu předmětných ustanovení nelze dospět k výše uvedeným závěrům, neboť taková interpretace zjevně není v souladu se smyslem a účelem zákona o zaměstnanosti. Z § 1 zákona o zaměstnanosti plyne, že tento zákon „*upravuje zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrany proti nezaměstnanosti*“. Z toho současně vyplývá, že jedním z účelů tohoto zákona je i realizace práva na zaměstnání (§ 10 zákona o zaměstnanosti) fyzických osob, které mohou a chtějí pracovat a o práci se uchází. S tímto účelem je krajským pobočkám úřadu práce ze zákona svěřena zprostředkovatelská činnost a s ní spojená povinnost vést evidenci uchazečů o zaměstnání. Jak však bylo uvedeno výše, právo na zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti, které v sobě zahrnuje i právo na zprostředkování zaměstnání, mají pouze fyzické osoby, které mohou pracovat, chtějí pracovat a o práci se uchází. Toto ustanovení je třeba vykládat tak, že osoby, které mohou pracovat, jsou takoví jednotlivci, kteří v současné době zaměstnání nemají a neexistuje u nich ani žádná jiná překážka, která by bránila tomu, aby mohla být osoba zaměstnána. Jedině takovým osobám má totiž smysl zaměstnání zprostředkovat, což je cílem celého procesu. V § 25 zákona o zaměstnanosti jsou proto typově uvedeny skupiny osob, které jsou vyloučeny z vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, a to právě proto, že by v jejich případě došlo ke kolizi možnosti zaměstnat se a jiné skutečnosti; mezi takové skutečnosti patří např. to, že se osoba již nachází v zaměstnaneckém poměru [§ 25 odst. 1 písm. a)

zákona o zaměstnanosti], je osobou samostatně výdělečně činnou [§ 25 odst. 1 písm. b) téhož zákona] nebo vykonává veřejné funkce (např. je poslancem či senátorem Parlamentu ČR, členem vlády, členem zastupitelstva územního samosprávného celku atd.). Podle § 25 odst. 1 písm. r) zákona o zaměstnanosti je takovouto překážkou neslučitelnou s možností zaměstnat se i skutečnost, že se osoba soustavně připravuje na budoucí povolání. Hlavní myšlenkou této právní úpravy je, že soustavná příprava na budoucí povolání se z povahy věci vylučuje se současným výkonem zaměstnání. Vzhledem k tomu, že soustavnou přípravou na budoucí povolání je myšleno pouze denní studium, je zároveň prakticky nemožné, aby mohla osoba případně zaměstnání vykonávat.

Ač se z tohoto pohledu jeví individuální vzdělávací plán v rámci denní formy studia jako případ, kdy tyto překážky odpadají, není tomu tak, protože smyslem tohoto institutu není umožnit studentům denní formy studia ucházet se o zaměstnání prostřednictvím úřadu práce, ale vyhovět jejich specifickým studijním potřebám, které mohou mít samozřejmě různé důvody. Podle § 18 školského zákona se vždy jedná o důvody, které z povahy věci znemožňují studentovi účastnit se řádně denního studia. Mezi takové by mohla potenciálně patřit i skutečnost, že je student zaměstnán (povolení individuálního vzdělávacího plánu samozřejmě nebrání studentovi, aby si sám našel zaměstnání či již v zaměstnaneckém poměru byl), nikoliv však pouhé zaevidování v evidenci uchazečů o zaměstnání a hledání zaměstnání prostřednictvím úřadu práce. Tento účel mají plnit jiné formy vzdělávání podle školského zákona, konkrétně pak večerní, dálková, distanční a kombinovaná forma studia [§ 25 odst. 2 písm. b), c), d) a e) školského zákona]. Pokud tedy stěžovatelka chtěla být uchazečkou o zaměstnání zaevidovanou v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce, měla zvolit jinou formu vzdělávání než denní na některé ze škol, které takovou formu vzdělávání umožňují. Skutečnost, že střední škola, již stěžovatelka studuje, takovou možnost nenabízí, není v daném případě relevantní, protože potenciální student

by měl při volbě školy zvážit kromě dalších faktorů i to, zda tato škola poskytuje vzdělání v jemu vyhovující formě. Stěžovatelka uvedla, že nemohla být zařazena do řádného denního studia již z toho důvodu, že jí bylo 29 let. Školský zákon však neupravuje žádné věkové hranice pro možnost být studentem denní formy studia, a proto toto nemohla být překážka, která by bránila stěžovatelce v účasti na denním studiu na střední škole.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že pokud chtěla stěžovatelka být zároveň zaevidována v evidenci uchazečů o zaměstnání a čerpat z toho plynoucí výhody, měla zvolit tomu odpovídající formu studia na škole, která umožňuje v takové formě studia studovat, a nikoliv situaci řešit žádostí o individuální vzdělávací plán, který jakožto institut vztahující se k denní formě studia má v systému vzdělávání zcela jiný smysl a účel. (...)

## 2884

### Služební poměr: kázeňský přestupek

k § 174 odst. 1 písm. a) a § 186 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „služební zákon“)  
k čl. 36 Listiny základních práv a svobod

**Jakkoli § 186 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, oproti § 174 odst. 1 písm. a) citovaného zákona neuvádí výslovně, že účastník má právo klást svědkům otázky, v souladu se zásadou spravedlivého procesu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod) je nutné právo klást svědkům otázky považovat za součást práva hájit se dle § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Absenci kompletního výčtu práv účastníků v § 186 odst. 2 oproti § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nelze vykládat ve smyslu vyloučení práva účastníka být vyzvolněn o datu výsledku, výsledku se účastnit a klást svědkům otázky.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2013, čj. 7 Ca 210/2009-52)

**Prejudikatura:** rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 4. 1997, *Van Mechelen a ostatní proti Nizozemsku* (stížnosti č. 21363/93, č. 21364/93, č. 21427/93 a č. 22056/93, Reports 1997-III) a ze dne 28. 2. 2006, *Krasniki proti České republice* (stížnost č. 51277/99)\*).

**Věc:** Michal S. proti policejnímu prezidentovi o uložení kázeňského trestu.

Žalobce dne 27. 12. 2008 řídil své osobní motorové vozidlo po tramvajovém pásu, nereagoval na znamení autohlídky Policie České republiky k zastavení a před hlídkou ujížděl. Křižovátku projel na červený světelný signál a v průběhu pronásledování překračoval maximální povolenou rychlost. Po zastavení vozidla na žádost hlídky nepředložil doklady potřebné k řízení a odmítl se podrobit vyšetření, zda není ovlivněn alkoholem. Dále se dne 12. 1. 2009 po vystoupení z vozu odmítl podrobit vyšetření, zda není ovlivněn alkoholem.

Ze záznamu o ústním jednání ze dne 12. 2. 2009 vyplynulo, že žalobci byl poskytnut čas k prostudování spisového materiálu, po němž k věci uvedl a podepsal: „*Potvrzuji, že jsem dne 30. 12. 2008 a 27. 1. 2009 převzal záznamy o zahájení řízení o jednání, které má znaky přestupku a dnešního dne jsem si prostudoval spisový materiál [...]. K věci dále nemám nic, co bych uvedl.*“

Ředitel Policie České republiky Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „ředitel policie“) rozhodnutím ze

\* Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI, č. 2/2006, s. 86.*

dne 17. 3. 2009 uznal žalobce vinným ze spáchaní přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a uložil mu kázeňský trest odnětí služební hodnosti asistent.

Proti rozhodnutí ředitele policie podal žalobce odvolání, ve kterém mimo jiné namítl, že v rozporu s § 174 odst. 1 písm. a) služebního zákona mu nebyla dána možnost klást otázky svědkům a být přítomen výpovědi svědků. Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 7. 2009 změnil rozhodnutí ředitele policie tak, že část výroku začínající „ze spáchaní přestupku [...]“ byla pozměněna na „ze spáchaní jednání, které má znaky přestupku [...]“. Žalovaný dále rozhodnutí ředitele policie potvrdil a konstatoval, že žalobci byl oprávněně na základě § 51 služebního zákona uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti asistent. Žalovaný dále uvedl, že předložený spisový materiál neobsahoval písemnosti, podle kterých by žalobci bylo umožněno využít svého práva klást otázky svědkům. Žalovaný také poukázal na skutečnost, že žalobce do záznamu o ústním jednání ze dne 22. 1. 2009 uvedl, že nemá, co by k věci dále uvedl – tudíž žalovaný považoval shromážděné důkazy pro vydání rozhodnutí za dostatečné. Po přihlednutí k závažnosti jednání, ke způsobu spáchaní, ke všem okolnostem a v neposlední řadě i skutečnosti, že se žalobce uvedeného jednání dopustil ve dvou případech v krátkém časovém intervalu po sobě, měl žalovaný za to, že uznání žalobce vinným je oprávněně a uložený kázeňský trest je v jeho případě adekvátní.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, ve které mimo jiné namítl, že mu v rozporu s § 174 odst. 1 písm. a) služebního zákona nebyla dána možnost klást otázky svědkům. Žalovaný se podle něj s touto jeho námitkou vypořádal nedostatečně, když se omezil pouze na konstatování, že žalobce do záznamu o ústním jednání ze dne 22. 1. 2009 uvedl: „Nemám, co bych k věci dále uvedl“. To však nevysvětluje, proč mu nebyla dána možnost využít práva na kladení otázek svědkům při protokolaci jejich výpovědí, když o konání takovéhoho úkonu ani nebyl vyrozuměn. Tato nenapravitelná vada pak způsobila

nezákonnost vydání rozhodnutí. Žalobce už ve svém odvolání vyjádřil taktéž námitku o dokazování pomocí ve spisu založených úředních záznamů a připomenul rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, čj. 7 Ca 104/2005-26, č. 1422/2007 Sb. NSS, dle kterého *je-li možné v dané věci vyslechnout svědky, nemůže podstata dokazování spočívat pouze v provedených úředních záznamech, ale je nutné svědky vyslechnout, a to i za přítomnosti policisty, s nímž je vedeno příslušné řízení ve věci služebního poměru, aby mohly svědkům být kladeny otázky a policista tak měl i reálnou možnost vyjádřit se ke skutečnostem, které tito svědci uvádějí.*

Žalovaný ve vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že podklady pro rozhodnutí služebního funkcionáře upravuje § 180 služebního zákona a jako důkazy mohou sloužit doklady i jiné písemnosti nebo záznamy. Ze spisového materiálu, zejména protokolů o výslechu svědků a záznamu kamerového systému ze dne 12. 1. 2009, byl podle názoru žalovaného dostatečně zjištěn stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti. Protokol o podání vysvětlení žalobce ze dne 27. 12. 2008 byl ve zjevném nesouladu s úředními záznamy policistů. Záznam o zjištěných skutečnostech ze dne 12. 1. 2009, i záznamy kamerového systému jednoznačně potvrdily žalobcovo protiprávní chování. Žalovaný byl nucen konstatovat účelovost tvrzení žalobce, což tento nepřimo potvrdil, když dne 12. 2. 2009 po poučení a po prostudování spisového materiálu, jehož součástí jsou i protokoly o výslechu svědků i CD s obrazovými záznamy, uvedl v záznamu o ústním jednání: „K věci dále nemám nic, co bych uvedl.“ Tím nevyužil své právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

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

### Z odůvodnění:

(...) Podle § 174 odst. 1 písm. a) služebního zákona má účastník právo „*nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu ří-*

zení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům“.

Podle § 180 odst. 2 služebního zákona je důkazem vše, „co může přispět k zjištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyšetření, znaleckého posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořázená dokumentace skutkového děje“.

Podle § 186 odst. 2 služebního zákona musí být příslušníkovi „před uložením kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a hájit se“.

Ze správního spisu plyne, že kromě výslechu zasahujících policistů, kteří byli poučeni dle § 55 správního řádu, a výslechu A., jako účastníka řízení o kázeňském přestupku (účasten jednání žalobce v obou případech), probíhaly výslechy osob formou podání vysvětlení dle § 61 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (resp. § 12 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky<sup>\*)</sup>). Žalobce nebyl přítomen žádnému úkonu správního orgánu, při kterém bylo zaznamenáno tvrzení zasahujících policistů nebo policistů přítomných protiprávnímu jednání žalobce. Ze spisu neplyne, že by byl o výslechu policistů někdy vyrozuměn.

Hlava I části dvanácté služebního zákona stanoví obecná ustanovení pro řízení ve věcech služebního poměru. Hlava IV služebního zákona upravuje řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku. Vztah Hlavy I a Hlavy IV je vztah obecné a speciální úpravy, kdy platí, že nestanoví-li speciální úprava jinak, platí pravidlo obecné. Jakkoli § 186 odst. 2 služebního zákona oproti § 172 odst. 1 písm. a) citovaného zákona neuvádí výslovně, že účastník má právo klást svědkům otázky, soud má za to, že v souladu se zásadou spravedlivého procesu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) je nutné považovat právo klást svědkům

otázky za součást práva hájit se dle § 186 odst. 2 služebního zákona. Absenci kompletního výčtu práv účastníků v § 186 odst. 2 oproti § 172 odst. 1 písm. a) služebního zákona nelze vykládat ve smyslu vyloučení práva účastníka klást svědkům otázky, být vyrozuměn o datu výslechu a výslechu se i účastnit.

Možnost zúčastnit se výslechu svědka a klást mu otázky je součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Právo na spravedlivý proces je zakotveno v čl. 36 a násl. Listiny. Kárně obviněnému musí být dána adekvátní a náležitá příležitost, aby zpochybnil výpověď svědka proti sobě a kladl mu otázky, a to buď v okamžiku jeho výpovědi, nebo v pozdějším stadiu (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 4. 1997, *Van Mechelen a ostatní proti Nizozemsku*, stížnosti č. 21363/93, č. 21364/93, č. 21427/93 a č. 22056/93, Reports 1997-III, bod 51; *mutatis mutandis* též rozsudek ze dne 28. 2. 2006, *Krasniki proti České republice*, stížnost č. 51277/99, body 75–76).

Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí uvádí, že spis neobsahuje „písemnosti, podle kterých bylo odvolateli umožněno využít svého práva ve smyslu § 174 odst. 1 písm. a) služebního zákona, a klást otázky svědkům“. Žalovaný tak měl zjevně za to, že žalobce nemohl klást otázky svědkům, neboť takový výslech svědků proveden nebyl. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného plyne, že skutkový stav byl prokázán úředními záznamy „zúčastněných osob“ a rozporem tvrzení žalobce s tvrzením zakročujících policistů a výpovědí A. ze dne 27. 1. 2009.

Dle § 180 odst. 2 služebního zákona „[d]ůkazem je vše, co může přispět k zjištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořázená dokumentace skutkového děje“. Soud je toho názoru, že skutková zjištění na základě tvrže-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2009 nahrazen zákonem č. 273/2008 Sb.

ní osob, která uvádějí, co zaznamenaly svými smysly, lze učinit pouze na základě provedení jejich svědeckých výpovědí při respektování práva účastníka na obhajobu (být předem vyzrozuměn o datu provedení výslechu a účastnit se jej, klást otázky svědkům). Dané nelze obcházet pořízením úředního záznamu o vysvětlení dle § 61 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., jehož účelem je zjištění skutečností pro zahájení řízení o deliktním jednání (zde přestupku), tedy zda došlo k protiprávnímu jednání, a identifikace osoby, která se takového jednání dopustila, nikoli prokázání odpovědnosti za protiprávní jednání. Záznam o vysvětlení dle § 61 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb. není podkladem ve smyslu § 180 odst. 2 služebního zákona, kterým lze bez dalšího prokázat skutkové okolnosti, a to právě z toho důvodu, že takovýto úkon správního orgánu zakládá nevyrozumění účastníka řízení o provedení podání vysvětlení. Obdobné deficity zajištění práva na obhajobu v sobě zahrnuje výslech účastníka odlišného řízení, zde nadstrážmistra A., jehož výslech dne 27. 1. 2009 byl proveden v rámci řízení o jeho kázeňském přestupku, nikoli kázeňského přestupku žalobce.

Pomine-li soud nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů v rozsahu prokázání skutkového stavu, jelikož z rozhodnutí není zcela zřejmé, o jaké konkrétní podklady správní orgány opírají svá skutková zjištění, lze mít za to, že skutečnost, že žalobce řídil vozidlo dne 27. 12. 2008, a tím naplnil znaky přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. d) a f) bodu 2, 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, měl žalovaný za prokázanou výpovědí nadstrážmistra A., jenž dle záznamu o ústním jednání ze dne 12. 2. 2009 mj. sdělil: „vozidlo VW Passat řídil muž jménem Michal S., který svého jednání po zastavení litovat“. Jak výše uvedeno, výslech nadstrážmistra A. nebyl proveden formou svědecké výpovědi, o které by byl žalobce vyzrozuměn. Z důvodu popření práva žalobce na obhajobu pro danou procesní vadu nebylo možné o takto vadně provedený důkaz opřít skutkové zjištění žalovaného o tom, že vozidlo řídil žalobce. Vada řízení -

provedení důkazu v rozporu s právem na obhajobu dle § 186 odst. 2 služebního zákona tak měla vliv na zákonnost rozhodnutí.

Jelikož ve správním spise nejsou jiné vyovídající podklady než tvrzení zasahujících policistů (záznam kamery neobsahuje jednání žalobce), nemohl žalovaný opřít svá skutková zjištění o protiprávním jednání žalobce dne 12. 1. 2009 jinak než ze svědeckých výpovědí H. a V., které sice byly provedeny řádně formou svědecké výpovědi, avšak žalobce nebyl o provedení výslechu svědků vyzrozuměn, a tedy ani účasten.

Skutková zjištění žalovaného se opírají o vadně provedené „výsledky“ zúčastněných osob, aniž by byl žalobce v rámci práva na obhajobu dle § 186 odst. 2 služebního zákona vyzrozuměn o jejich výslechu a následně výslechu přítomen, přestože tomu nebránila žádná objektivní skutečnost. Prohlášení žalobce po seznámení s podklady („K věci dále nemám nic, co bych uvedl“) je bez právních účinků ve smyslu dodatečného vzdání se práva na obhajobu. Takového prohlášení lze vyložit ve smyslu stanoviska žalobce k obsahu podkladů, nikoli k formě jejich pořízení, zejména pokud žalobce nebyl poučen v souladu s právem na obhajobu o provedení výslechu předem, a tudíž se jich nemohl účastnit a klást otázky svědkům. Procesní vady správního řízení nemohou být zhojeny prohlášením účastníka, zejména pokud se takto účastník výslovně neprojevil.

Skutkové zjištění žalovaného se tak opíralo pouze o vadně provedené výsledky osob, které byly přítomny jednání žalobce. Vada provedení takových výsledků měla vliv na zákonnost rozhodnutí, proto soud napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil pro podstatné vady řízení spočívající v porušení práva žalobce na obhajobu dle § 186 odst. 2 služebního zákona. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení k doplnění dokazování provedením výslechu osob, které byly přítomny jednání žalobce, při respektování práva žalobce na obhajobu, aby byl o provedení výslechu předem zpraven a mohl klást otázky svědkům. (...)

## Opatření obecné povahy: stanovení výškové regulace na úrovni územního plánu

k § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>\*)</sup>

k § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti<sup>\*\*)</sup>

**Stanovení výškové regulace formou určení nepřekročitelné výškové hladiny v dané ploše je přípustné již na úrovni územního plánu.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, čj. 63 A 6/2012-227)*

**Věc:** a) Akciová společnost CREAM uzavřený investiční fond, b) akciová společnost VIZIA, c) společnost s ručením omezeným PANORAMA REX, d) Mgr. Miroslav Sládek, správce konkursní podstaty úpadce Svit a. s. Zlín a e) akciová společnost CREAM R.B.A., proti statutárnímu městu Zlín, o návrh na zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatelé se domáhali zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Zlína, mimo jiné i v části stanovující výškové omezení zástavby na výšku pěti podlaží stávajících objektů pro plochy SO.1 i. č. 194 a 1082. Uvedli, že územním plánem byli zkráceni na právech, zejména na právu vlastnickém a na právu podnikat. Napadené části územního plánu byly vydány v rozporu se zákonem a principem proporcionality. K aktivní legitimaci označili konkrétní nemovitosti v katastrálních územích Prštné a Zlín, jejichž jsou vlastníky a které jsou dotčeny částmi územního plánu.

K námitce týkající se výškové regulace v plochách SO.1 i. č. 194 a 1082 uvedli, že na s. 10 řádku i. č. 14 Textové části územního plánu odpůrce stanovil mimo jiné podmínku, že maximální výšková hladina zástavby bude odpovídat výšce atiky 14. a 15. budovy. Tato podmínka je uvedena rovněž na s. 68 Textové části územního plánu pro plochu i. č. 194 a na s. 69 a 72 pro plochu SO.1 i. č. 1082. Budovy 14 a 15 jsou pětietážové, výška jejich atiky tedy odpovídá přibližně pěti nadzemním podlažím.

Při takto složitým výškovém zónování lokality je vhodným řešením uvést do územního plánu obecné regulativy a přípustnou výš-

ku konkrétních budov v areálu posuzovat až v navazujících fázích územního plánování. Výškové zónování má být skutečně řešeno až v regulačním plánu. V takovém případě je však nelogické dopředu výškovou hladinu omezovat v územním plánu, a to na pouhých pět nadzemních podlaží, tedy na přinejmenším polovinu výšky nejvyšších budov v lokalitě.

K této námitce odpůrce v prvé řadě odkázal na odůvodnění opatření obecné povahy. Dále uvedl, že stanovení výškové regulace (nikoliv výškového omezení) zástavby je legitimní.

Krajský soud v Brně návrh na zrušení opatření obecné povahy v částech týkajících se vymezení podmínky „výšková hladina zástavby – max. do výšky atiky 14. a 15. budovy“ ve vztahu k ploše SO.1 i. č. 194 („Batův areál – u terminálu“) na straně 68 Textové části územního plánu odmítl.

V části týkající se vymezení podmínky „výšková hladina zástavby – max. do výšky atiky 14. a 15. budovy“ ve vztahu k ploše SO.1 i. č. 1082 („nádraží Zlín-střed“) na straně 72 Textové části územního plánu a v části týkající se vymezení podmínky „max. výška zástavby bude odpovídat výšce atiky 14. a 15. budovy“ ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2013 dále změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

<sup>\*\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2013 dále změněn zákonem č. 458/2012 Sb.

i. č. 14 („Zlín – Tovární areál – vých. část“) na straně 10 Textové části územního plánu opatření obecné povahy zrušil.

### Z odůvodnění:

(...)

#### VII.c Výšková regulace v plochách SO.1 i. č. 194 a 1082

[130] Právní úprava vychází ze skutečnosti, že jedním z řady elementů, jimiž mohou obce účinně naplnit cíle územního plánování, je i výšková regulace zástavby. Výslovně pak tuto regulaci umožňuje u obou typů územně plánovací dokumentace, k jejímž vydání jsou obce oprávněny, tedy jak v územním plánu, tak v regulačním plánu, a to ve vyhlášce o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (ve znění účinném do 31. 12. 2012).

[131] Podle části I. (Obsah územního plánu) odst. 1 písm. f) Přílohy 7 k této vyhlášce obsahuje textová část územního plánu *stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách).*

[132] Textová část regulačního plánu pak dle části I. (Obsah regulačního plánu) odst. 2 písm. b) Přílohy 11 k dané vyhlášce podle rozsahu jím nahrazovaných územních rozhodnutí obsahuje *podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně podmínek ochrany navrženého charakteru území, zejména ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry,*

*podlažnost, výšku zástavby, objemy a tvary zástavby, intenzitu využití pozemků).*

[133] Byť z citovaných ustanovení je poměrně patrný rozdíl v požadavcích na konkrétnost vymezení výškové regulace v předmětných typech územně plánovací dokumentace, nelze z uvedeného jednoznačně dovodit, že by relativně konkrétnější stanovení výškové regulace zástavby již v územním plánu (např. uvedením počtu nejvýše přípustného počtu nadzemních podlaží v dané ploše) bylo *a priori* nezákonné. Zde je totiž zejména podstatné, zda taková regulace vyhovuje vymezení obsahu územního plánu dle § 43 odst. 1 stavebního zákona (tedy zda ji lze posoudit jako součást **základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny** [...] a **stanovení podmínek pro využití ploch**) či zda již svou povahou odpovídá obsahu regulačního plánu dle § 61 odst. 1 stavebního zákona (tedy zda ji lze posoudit jako součást **stanovení podrobných podmínek pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí v řešené ploše).**

[134] Soud má za to, že před zákonem ob stojí, pokud obec v územním plánu pro určitou plochu stanoví výškovou regulaci jako výškově nepřekročitelnou mez zástavby (ať již stanovením kóty či počtem nadzemních podlaží) a nesnaží se tak přesně určit výšku jednotlivých staveb na konkrétních pozemcích dané plochy. Takové vymezení výškové regulace může být součástí koncepčních řešení, k jejichž vyjádření územní plán slouží, a to i v případě, kdy obec počítá s vydáním regulačního plánu k předmětné ploše. Stanovení výškové regulace již na úrovni územního plánu formou jejího vztážení k výšce atiky konkrétních (již existujících) staveb, tedy v podstatě určením nepřekročitelné výškové hladiny (v m n. m.), tak nelze samo o sobě označit za protizákonné. (...)

## Kompetenční spory: zaplacení regulačního poplatku

k § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.\*)

**Rozhodnutí o povinnosti zaplatit regulační poplatek ve smyslu § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, je rozhodnutím o věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, a proto příslušným v této věci rozhodnout je soud v občanském soudním řízení.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 3. 2013, čj. Konf 38/2012-32)*

**Prejudikatura:** č. 485/2005 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 251/2008 Sb.; č. 51/2009 Sb. NS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Zdravotní pojišťovnou METAL - ALIANCE a Okresním soudem v Chebu ve věci zaplacení regulačního poplatku.

Žalobkyně podala dne 3. 3. 2011 u Okresního soudu v Chebu návrh na vydání elektronického platebního rozkazu, v němž uplatňovala proti žalované své právo na zaplacení pohledávky ve výši 360 Kč. Uvedla, že žalovaná byla ve dnech od 25. 10. 2010 do 31. 10. 2010 hospitalizována na lůžkovém oddělení ve zdravotnickém zařízení žalobkyně. Žalobkyně vyúčtovala žalované ve smyslu § 16a zákona o veřejném zdravotním pojištění regulační poplatek za celkem 6 dnů hospitalizace po 60 Kč ve výši 360 Kč, který byl splatný do 8 dnů po propuštění z ústavní péče. Žalovaná však předmětnou částku neuhradila, proto žalobkyně podala návrh na vydání elektronického platebního rozkazu.

Okresní soud v Chebu – poté, co zrušil elektronický platební rozkaz, který se nepodařilo žalované doručit do vlastních rukou – usnesením ze dne 20. 2. 2012, čj. 115 EC 86/2011-23, zastavil řízení a rozhodl, že věc bude po právní moci tohoto usnesení postoupena Zdravotní pojišťovně METAL - ALIANCE. Dospěl k závěru, že regulační poplatek má stejný charakter jako televizní a rozhlasové či místní poplatky, je tedy „*daňovým zatížením*“ a proto jde o „*veřejnoprávní platební povinnost*“. O pravomoc soudu podle § 7 odst. 1 o. s. ř. jít nemůže, protože „*jde o veřej-*

*noprávní nárok*“, který do pravomoci soudu spadá jen tehdy, jestliže mu ji svěřuje zákon. Žádný zákon přitom nestanoví, že by o této platební povinnosti rozhodoval soud. Vymáhání placení regulačních poplatků je navíc „*typickým příkladem vyměřovací činnosti veřejné správy*“. Zákon o veřejném zdravotním pojištění sice neupravil pravomoc zdravotních pojišťoven k vyměřování regulačních poplatků, podle Okresního soudu v Chebu ji však lze dovodit z toho, že zdravotní pojišťovny rozhodují o pokutách zdravotnickému zařízení za nevybírání regulačního poplatku (§ 16a odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění) či ve sporech o placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění (§ 8 odst. 5 ve spojení s § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Protože osoba, které byla zdravotní péče poskytnuta (žalovaná), byla v době vzniku poplatkové povinnosti pojištěncem Zdravotní pojišťovny METAL - ALIANCE, Okresní soud v Chebu uzavřel, že věcně příslušným orgánem pro rozhodnutí je tato zdravotní pojišťovna. Usnesení nabylo právní moci dne 21. 3. 2012.

Zdravotní pojišťovna METAL - ALIANCE (navrhovatelka) následně podala zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních

\*) S účinností od 1. 12. 2011 dále změněn zákonem č. 298/2011 Sb. a s účinností od 1. 4. 2012 zákonem č. 369/2011 Sb.

sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), návrh k rozhodnutí negativního kompetenčního sporu. Uvedla, že zdravotní pojišťovny jsou sice podle § 16a odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění povinny ukládat pokuty zdravotnickému zařízení, zjistí-li opakované a soustavné porušování povinnosti vybrat regulační poplatky, že však žádný právní předpis zdravotní pojišťovně nesvětil pravomoc uložit povinnost pojištěnci k úhradě regulačního poplatku, která je příjmem zdravotnického zařízení. Svoji pravomoc popírá a navrhuje, aby zvláštní senát rozhodl o tom, „*kdo je příslušný vydat rozhodnutí*“.

Okresní soud v Chebu ve vyjádření k návrhu doplnil zejména, že nadřízenost osoby, která poplatek vybírá, či následně vymáhá, není významná, neboť řada činností veřejné správy je zákonem delegována na soukromé osoby. Významné není ani to, jak je dále s poplatkem nakládáno, protože v podstatě všechny poplatky a daně slouží k úhradě činnosti příjemce těchto plateb. Nelze hovořit ani o ekvivalenci poskytnuté zdravotnické služby, neboť výše poplatku je závislá na úplně jiných okolnostech, než je nákladovost či kvalita poskytnuté služby. Regulace placení poplatků při dosažení určité hranice nebo sociální potřeby nasvědčuje jejich veřejnoprávnímu charakteru.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci zaplacení regulačního poplatku je soud, a usnesení Okresního soudu v Chebu zrušil.

### **Z odůvodnění:**

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

S účinností od 1. 1. 2003 se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí podle zákona o některých kompetenčních sporech. Stranami takového sporu jsou podle § 1 odst. 1 tohoto zákona

„*a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy,*

*b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví*“.

Kladným (pozitivním) kompetenčním sporem je dle § 1 odst. 2 zákona „*spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí*“; záporným (negativním) sporem je podle téhož ustanovení „*spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků*“.

Okresní soud v Chebu v předcházejícím soudním řízení popřel svou pravomoc rozhodnout věc a navrhovatelka popírá svou pravomoc rozhodnout po postoupení věci. Ve věci se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zvláštní senát zákonem o některých kompetenčních sporech.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, č. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

Podle § 7 odst. 1o. s. ř. „[v] občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány“.

Předmětem řízení v této věci je povinnost pojištěnce (žalované) zaplatit regulační poplatek za poskytnutí lůžkové péče (hospitalizaci) v nemocničním zařízení.

Problematika regulačních poplatků je upravena v zákoně o veřejném zdravotním pojištění.

Podle § 12 písm. m) zákona o veřejném zdravotním pojištění je pojištěnec nebo jeho zákonný zástupce povinen hradit poskytovateli regulační poplatky podle § 16a.

Podle § 16a odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění pojištěnec, anebo za něj jeho zákonný zástupce, je povinen v souvislosti s poskytováním hrazených služeb hradit

poskytovateli (zdravotních služeb), který hrazené služby poskytl, regulační poplatek ve výši v tomto ustanovení uvedený. Podle písmene f) tohoto ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění se regulační poplatek platí za každý den, ve kterém je ústavní (lůžková) péče poskytována, přičemž se den, ve kterém byl pojištěnec přijat k poskytování takové péče, a den, ve kterém bylo poskytování takové péče ukončeno, počítá jako jeden den. Regulační poplatek činil ke dni hospitalizace žalované v zařízení žalobkyně 60 Kč.

Podle § 16a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění platí, že „[r]egulační poplatek je příjmem zdravotnického zařízení, které regulační poplatek vybralo“. Zdravotnické zařízení je povinno použít vybrané regulační poplatky na úhradu nákladů spojených s provozem zdravotnického zařízení a jeho modernizací.

Zvláštní senát v posuzované věci sdílí názor navrhovatelky, že věc spadá do pravomoci soudu v občanském soudním řízení, a to z níže uvedených důvodů.

Finančněprávní teorie definuje poplatek jako peněžitou dávku zákonem stanovenou, nenávratnou, vybíranou státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi za zákonem stanovené úkony jejich orgánů. Poplatek je účelový, dobrovolný a nenávratný. Na rozdíl od daně je poplatek dávkou nepravidelnou s ekvivalentem, tedy je vybírán *ad hoc* za protiplnění ze strany státu nebo jiné veřejnoprávní korporace (srov. Jánošíková, P.; Mrkvýka, P.; Tomažič, I. a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 413). Poplatky musí být stanoveny výhradně zákonem. Není podstatné, jak je platba nazvána, ale její účel, zda ji musí subjekt zaplatit (má povinnost) a kdo je jejím příjemcem. Jako poplatek bývá označena nezřídkla i platba, jež svojí povahou není platbou veřejnoprávní, nýbrž zcela jednoznačně institutem práva soukromého (např. poplatek za úschovu a vazadla, poplatek z prodlení).

Smyslem zavedení regulačních poplatků byla snaha o omezení nadbytečného čerpání zdravotnické péče a zvýšení spoluodpověd-

nosti pojištěnce za své zdraví. Regulační poplatky neměly mít již podle důvodové zprávy k zákonu o veřejném zdravotním pojištění v původním znění veřejnoprávní charakter. V důvodové zprávě k zákonu č. 59/2009 Sb., o změně zákona o veřejném zdravotním pojištění, se dokonce výslovně uvádí, že „regulační poplatky mají soukromoprávní charakter (de facto jde o dar pojištěnce provozovateli zdravotnického zařízení)“.

Regulační poplatky jsou sice také jedním z prostředků financování zdravotnictví, nejsou však součástí pojistného na zdravotní pojištění. Zákon výslovně stanoví, že regulační poplatek je příjmem zdravotnického zařízení, které regulační poplatek vybralo, a ukládá zdravotnickému zařízení povinnost použít regulační poplatek na úhradu nákladů spojených s provozem zdravotnického zařízení a jeho modernizací. Námitka Okresního soudu v Chebu, že není významné, jak je dále s poplatkem nakládáno, tak nemůže obstát, neboť regulační poplatek musí být použit k zajištění činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče (např. zkvalitnění prostředí, v němž je zdravotní péče poskytována, personální úrovně apod.).

Z povahy regulačního poplatku dále plyne, že není úhradou za poskytovanou zdravotní péči. Podle § 16a zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou pojištěnci (příp. jejich zákonní zástupci) povinni hradit regulační poplatek za „návštěvu“ (např. praktického lékaře, klinického psychologa, klinického logopeda), za „recept“, za „využití pohotovostní služby“ či za každý den, ve kterém jim byla poskytnuta lůžková péče apod. Z uvedeného demonstračního výčtu je zřejmé, že ve všech případech se jedná o úhradu za službu související s poskytováním zdravotní péče, nikoliv však o úhradu za samotnou zdravotní péči. Přitom podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod jsou povinně z veřejného zdravotního pojištění hrazeny (pouze) zdravotní péče a zdravotní pomůcky, nikoliv však také ostatní služby, které zdravotnické zařízení v souvislosti se zdravotní péčí poskytuje.

Z hlediska terminologického není označení „regulační poplatek“ zcela přesné.

I když výše regulačního poplatku je stanovena zákonem, nejde o poplatek ve smyslu finančněprávní teorie, a to zejména proto, že regulační poplatek není dávkou hrazenou za stanovené úkony orgánů veřejné správy. Regulační poplatek však není ani cenou ve smyslu zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť není sjednán při nákupu a prodeji zboží ani není zjištěn podle zvláštního předpisu i k jiným účelům než prodeji (§ 1 odst. 2 zákona o cenách) a zákon o cenách na něj nelze vztahovat, neboť dle § 1 odst. 4 se zákon o cenách nevztahuje na odměny, úhrady, poplatky, náhrady škod a nákladů a úroky, upravené zvláštními předpisy (srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., bod 129, ve kterém se mimo jiné uvádí, že „[v]e všech případech regulačních poplatků se obsahově jedná o platbu pacienta zdravotnickému zařízení sui generis podle principu do ut facies“).

Z výše uvedených důvodů zvláštní senát dospěl k závěru, že regulační poplatek lze označit za specifickou soukromoprávní „*platu*“, která se vykazuje zejména tím, že je hrazena přímo poskytovateli zdravotní péče (nikoliv zdravotní pojišťovně), a která je účelově určena pouze k (částečné) úhradě provozu zdravotnického zařízení (případně jeho modernizaci). Pro tato svá specifika nelze platbu označit za poplatek ve smyslu veřejnoprávním.

Kromě toho lze ve prospěch soukromoprávní povahy regulačních poplatků argumentovat i tím, že také jiné profese poskytující odborné služby veřejnosti (např. advokáti, notáři), mají vedle odměny za odborné služby (např. právní, poradenské), nárok také na náhradu hotových výdajů či režijní paušál.

V neposlední řadě je třeba vzít v úvahu i dosavadní judikaturu obecných soudů, která dospěla k závěru, že rozhodování o regulačním poplatku spadá do pravomoci soudu podle § 7 o. s. ř. (srov. např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 4. 2010, sp. zn. 17 Co 57/2010, a usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 15 Co 444/2008, č. 51/2009 Sb. NS).

Konečně pravomoc zdravotních pojišťoven k vyměřování regulačních poplatků nelze dovodit – jak se mylně domnívá Okresní soud v Chebu – ani z toho, že zdravotní pojišťovny rozhodují o pokutách zdravotnickému zařízení za nevybírání regulačního poplatku či ve sporech o placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Pravomoc zdravotních pojišťoven rozhodovat v těchto věcech veřejnoprávní povahy je výslovně upravena v zákoně o veřejném zdravotním pojištění a nelze ji rozšiřovat na případy zcela odlišné. Takový výklad zákona by byl nepřijatelným zásahem do obecné pravomoci soudů vymezené v § 7 odst. 1 o. s. ř.

Zvláštní senát proto uzavřel, že rozhodnutí o povinnosti zaplatit regulační poplatek ve smyslu § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění je rozhodnutím o věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, a proto příslušným v této věci rozhodnout je soud v občanském soudním řízení (§ 5 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech). Současně podle § 5 odst. 3 téhož zákona zvláštní senát zrušil rozhodnutí Okresního soudu v Chebu, které výrok zvláštního senátu odporuje a kterým okresní soud popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout.

## Územní plánování: aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy

k § 101a soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

**Městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.).**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219)*

**Prejudikatura:** č. 968/2006 Sb. NSS, č. 1766/2009 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2055/2010 Sb. NSS, č. 2106/2010 Sb. NSS, č. 2215/2011 Sb. NSS a č. 2552/2012 Sb. NSS; č. 64/2001 Sb. NS; nálezy Ústavního soudu č. 294/1996 Sb., č. 284/2012 Sb., č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07) a č. 174/2010 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1096/10); č. 891/2001 SJS.

**Věc:** a) Městská část Praha-Křeslice, b) Ing. Václav Š. a c) Jaroslava Ř. proti hlavnímu městu Praha o návrh na zrušení části územního plánu hlavního města Prahy.

Návrhem ze dne 27. 12. 2011 se navrhovatelé domáhali zrušení vyhlášky hlavního města Prahy č. 32/1999, kterou Zastupitelstvo hlavního města Prahy vyhlásilo závaznou část schváleného územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Ke své aktivní legitimaci navrhovatel a) uvedl, že je městskou částí hlavního města Prahy vymezenou § 3 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve spojení s § 1 a přílohou č. 1 vyhlášky č. 55/2000 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále jen „Statut“). Podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. vystupují městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Podle § 25c odst. 2 a 4 Statutu mohou městské části připomínkovat návrh územního plánu hlavního města Prahy ve lhůtě 30 dnů ode dne společného jednání a poté nejpozději při veřejném projednání návrhu. Navrhovatel a) uplatnil v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy připomínky v zákonných lhůtách. Realizací záměru Vestecké spojky a mimoúrovňové křižovatky Vestecké spojky dálnice D1 (EXIT 4) by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů městské části, zejména zvýšení zátěže hlukem a imisemi prachu a dalších zdraví škodlivých látek, ke snížení hodnoty jejich nemovitostí a ke zhor-

šení podmínek dopravní obslužnosti. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. pak je městská část povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Úkolem městské části je spravování záležitostí, které jsou v zájmu městské části a jejích občanů. Odpůrce bez další argumentace zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele a) – městské části Prahy proto, že opatřením obecné povahy nebyl v žádném případě zkrácen na svých právech.

Třetí senát dospěl k závěru, že aktivní legitimace městských částí tak, jak byla dosud nahlížena rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, neodpovídá právní úpravě, respektive pozdější judikatuře rozšířeného senátu k otázce návrhové legitimace ke zrušení územních plánů nebo jejich částí obecně. Třetí senát poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS, jímž byla městská část Praha-Suchbátka shledána řádným účastníkem řízení o změně územního plánu v souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. ve spojení s § 25 Statutu, přičemž její účastenství nebylo odpůrcem zpochybňováno. V tomto řízení „podávala zásadní připomínky ve smyslu § 25 odst. 9 Statutu, o kterých odpůrce rozhodl, a toto rozhodnutí je přílohou E napadeného opatření obecné pova-

hy“. Vzhledem k tomuto postavení v řízení o vydání opatření obecné povahy je podle citovaného rozsudku zřejmé, „že i městská část může tvrdit ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, pokud splní další podmínky žalobní legitimace. Městská část je dle zákona č. 131/2000 Sb. a Statutu nositelem procesních i hmotných práv, která je oprávněna v řízení o zrušení opatření obecné povahy hájit“.

Právní názor devátého senátu (následně potvrzený i judikaturou senátu osmého, např. rozsudkem ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS) však není podle třetího senátu udržitelný.

K podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části je oprávněn ten, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech, a to podle třetího senátu povýtce na právech majetkových. K tomu již dříve rozšířený senát (v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2010 Sb., bod 35) uvedl: „V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona [z roku 2006]). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.“

Jak vyplývá z § 34 zákona č. 131/2000 Sb., městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku. Toto je zřejmé zejména z formulace § 34 odst. 3, podle kterého „[m]ěstské části

nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy“; při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy „vykonávají práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem“; a dále § 34 odst. 5, podle kterého mohou městské části „nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy“, přičemž se tyto věci městským částem „svěřují dnem jejich nabytí do vlastnictví hlavního města Prahy“. Městské části hlavního města Prahy tedy žádným vlastním majetkem nedisponují, a není proto ani možné, aby byly územním plánem na jakýchkoli svých majetkových právech zkráceny. Vzhledem ke svému postavení v rámci celku tvořeného hlavním městem Praha je navíc protismyslné, aby navrhovaly zrušení územního plánu hlavního města Prahy, neboť navrhovatel by zde byl integrální správní jednotkou odpůrce. Totožnost subjektů na straně navrhovatele a odpůrce je pak (nejen) z procesního hlediska nepřijatelná.

Další argument proti aktivní legitimaci městské části spočívá podle třetího senátu v tom, že městské části nejsou obcemi ve smyslu zákona o obcích. Obcí (jakož i krajem) je zde hlavní město Praha (§ 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb.), přičemž městské části jsou, jak bylo shora uvedeno, v postavení správce dílčího území, respektive svěřeného majetku. V úvahu proto nepřipadá ani legitimace podle § 101a odst. 2 s. ř. s., pokud by se jednalo o opatření obecné povahy vydané Prahou jako krajem (dnes zásady územního rozvoje), což není situace v projednávaném případě.

Třetí senát dále poukázal na to, že je třeba při posuzování aktivní legitimace městských částí vzít v potaz postavení městských částí v procesu schvalování územního plánu hlavního města Prahy.

V již dříve citovaném usnesení čj. 1 Ao 1/2009-120, bodu 36, dospěl rozšířený senát k závěru, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem

regulováno. Bude jím tedy vlastník (spolu-vlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 občanského zákoníku) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou.“

Převedeno do jazyka stavebního zákona z roku 2006 rozšířený senát podle třetího senátu připustil návrhovou legitimaci pouze u osob oprávněných k podání námitek [„vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti“ (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006)], nikoli však již u osob oprávněných k podání připomínek [„každý může uplatnit své připomínky“ (§ 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006)]. Podle § 25c odst. 2, 4 a 7 Statutu jsou městské části hlavního města Prahy oprávněny uplatnit k návrhu zadání, konceptu, respektive návrhu územního plánu hlavního města Prahy pouze připomínky, což odpovídá jejich zákonem vymezenému postavení a kompetencím v rámci hlavního města Prahy.

Ze všech výše uvedených důvodů tedy podle třetího senátu městské části hlavního města Prahy nejsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho částí. Jelikož dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu zastávala opačné stanovisko, postoupil třetí senát věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho částí.

## Z odůvodnění:

(...)

### III.

#### Městská část hlavního města Prahy jako subjekt samosprávy

[16] Základní argument třetího senátu proti aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy k napadení územního plánu hlavního města Prahy spočívá v tom, že se nemůže domáhat zkrácení svých majetkových práv, neboť nedisponuje svým vlastním majetkem, ale pouze nakládá se svěřeným majetkem hlavního města Prahy.

[17] Rozšířený senát nemá pochybnosti o tom, že městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku, protože § 34 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. stanoví, že „[m]ěstské části nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy“; při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy „vykonávají práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem“. A dále podle § 34 odst. 5 citovaného zákona mohou městské části „nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy“, přičemž se tyto věci městským částem „svěřují dnem jejich nabytí do vlastnictví hlavního města Prahy“. Není tedy možné, aby městské části hlavního města Prahy byly územním plánem hlavního města Prahy zkráceny na svém vlastnickém právu. Judikatura civilních soudů sice připouští legitimaci městských částí vystupovat v civilních sporech, avšak nikoli proti hlavnímu městu Praze, ale pouze vůči třetím subjektům, a to například v restitučních sporech. Městské části hlavního města Prahy s majetkem hlavního města Prahy pouze hospodaří a v souvislosti s tím je může vyhláška hlavního města Prahy o hospodaření s majetkem hlavního města Prahy vybavit právy vlastníka (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 1999, sp. zn. 2 Cdon 748/97, č. 64/2001 Sb. NS), to však nemůže městskou část aktivně legitimovat k majetkovým sporům s hlavním městem Prahou. I ko-

mentářová literatura vychází z toho, že „[m]ěstské části hlavního města Prahy nejsou samostatným vlastnickým subjektem, když nakládají za podmínek stanovených zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy a mohou nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy, nikoli tedy do vlastnictví svého.“ (Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 120–121).

[18] Skutečnost, že rozšířený senát ve shora citovaném usnesení čj. 1 Ao 1/2009-120 vyloučil z aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení územního plánu nájemce s tím, že toto právo má pouze vlastník, neznamená, že územní plán může zasahovat pouze do majetkových práv dotčeného subjektu. V nyní posuzovaném případě je návrhatelem a) tvrzeno, že napadeným řešením by došlo ke zhoršení životního prostředí a zdraví občanů městské části, ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti. Navrhovatel a) se pak odvolává na § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., podle něž je městská část povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Úkolem městské části je spravování záležitostí, které jsou v zájmu městské části a jejích občanů. Již z dikce návrhu je tedy zřejmé, že se navrhovatel dovolává dotčení svého práva na samosprávu a dotčení svého práva na výkon samostatné působnosti stanovené zákonem č. 131/2000 Sb. (zejména podle § 2, § 18 a násl. a § 89).

[19] Ústava ve svém čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávních celků. Samospráva pak „není pouhým výtvorem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje.“ Život lidí v pospolitosti je tedy výsledkem přirozeného vývoje (srov. Filip, J. *Ústavní právo*. I. díl. Brno : Doplněk, 2003, s. 468).

[20] Podle judikatury Ústavního soudu je garance územní samosprávy v Ústavě sice laconická, avšak přesto velmi významná. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, č. 294/1996 Sb., „Ústavní soud považuje místní samosprávu za neza-

stupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“ V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, č. 53/2003 Sb., (delimitace zaměstnanců okresních úřadů), Ústavní soud dále zdůraznil, že „[v]edle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99 Ústavy) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností“, a dále uvedl: „Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb. Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěžejí přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou.“

[21] Citovaná literatura, judikatura i Charta místní samosprávy tak může být interpretačním vodítkem pro výklad rozsahu samosprávy městských částí hlavního města Prahy. Zákon č. 131/2000 Sb. počítá s tím, že městské části mají své zastupitelstvo a samostatnou působnost. „Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 146). V posuzovaném případě není pochyby o tom,

že zákon č. 131/2000 Sb. počítá s tím, že v některých oblastech vykonává městská část vlastní působnost a rozhoduje vlastním jménem o některých otázkách (§ 18 citovaného zákona). Zákon tedy počítá se samosprávou městské části hlavního města Prahy, byť limitovanou, a nadto mezi pravomoci zastupitelstva městské části výslovně řadí i právo vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a schvalovat program rozvoje městské části [srov. § 89 odst. 2 písm. d) a g) zákona č. 131/2000 Sb.].

[22] Evropská charta místní samosprávy (č. 181/1999 Sb., č. 369/1999 Sb.) zdůrazňuje důležitost existence místních samospráv pro demokracii (právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných lze nejpříměji vykonávat právě na místní úrovni) a definuje místní samosprávy zejména tím, zda mají svůj volený zastupitelský sbor (čl. 3). Existence místní samosprávy a ochrana jejích práv má pozitivní vliv na dělbu moci ve státě. Článek 11 Evropské charty místní samosprávy výslovně zakotvuje právo samospráv obracet se na soudy. Podle čl. 13 se zásady místní samosprávy obsažené v této Chartě vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území smluvní strany Charty existují [viz k tomu též doporučení 220(2007) a 328(2012) Kongresu místních a regionálních orgánů Evropy].

[23] Ostatně přímo v textu zákona č. 131/2000 Sb. zákonodárce označuje městskou část hlavního města Prahy jako nositele samosprávy, neboť výslovně potvrzuje existenci samosprávy městských částí: „*Úkoly patřící do samosprávy městských částí (dále jen „samostatná působnost městských částí“) plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy (dále jen „Statut“) a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí.*“ (§ 2 odst. 1 věty druhé zákona).

[24] Nesporným právem městské části hlavního města Prahy je pak podle zákona č. 131/2000 Sb. i právo na samostatnou působnost. Městská část jako subjekt samosprávy a jako subjekt, jenž vykonává samostatnou působnost v některých oblastech vymezených zákonem a Statutem, na svém území má

právo na samosprávu a na výkon vlastní působnosti. Tato práva přitom patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s. Je tak nezpochybnitelné, že městská část má „*přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“, což vyžaduje citované usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120 pro aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení územního plánu. Tento vztah vyplývá právě z identifikovaných práv na samosprávu a na výkon vlastní působnosti.

#### IV.

#### Právo městské části hlavního města Prahy na přístup k soudu

[25] Kromě argumentu, že městská část hlavního města Prahy není aktivně legitimována proto, že nemá samostatná majetková práva, třetí senát dále uvádí, že městská část není obcí podle zákona o obcích, ale je integrální součástí hlavního města Prahy, a tudíž se nemůže vůči hlavnímu městu Praze u soudu domáhat svých práv.

[26] Jak již bylo výše uvedeno, dosavadní judikatura osmého i devátého senátu akceptovala aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy v řízení o návrhu na zrušení části územního plánu hlavního města Prahy, aniž by se jí nějak hlouběji zabývala. Aktivní legitimace městské části totiž v předchozích řízeních o citovaných rozsudcích nebyla odpůrcem (hlavním městem Prahou) vůbec zpochybněna.

[27] Žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a s. ř. s.: „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“

[28] Podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 2/2008-62 ve věci napadení územního plánu hlavního města Prahy byla aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy přípustná s odkazem na § 3 zákona č. 131/2000 Sb. ve spoje-

ní s § 1 a přílohou č. 1 Statutu. V procesu vydávání územně plánovací dokumentace je povinností hlavního města Prahy ve smyslu § 25 Statutu [a na podkladě § 17 odst. 1 písm. g) zákona č. 131/2000 Sb.] projednat s jednotlivými městskými částmi zadání, koncept a návrh územního plánu a městské části mají právo ve stanovených lhůtách jednotlivé fáze pořizování územního plánu připomínkovat. Na základě těchto ustanovení pak patří do samostatné působnosti městské části schvalování programu rozvoje, jakož i oprávnění vystupovat jako účastník v navazujících územních řízeních, v nichž se vydávají rozhodnutí týkající se území dané městské části. Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že městská část má v procesu pořizování a vydávání územního plánu jednoznačně vymezené postavení a může být vydanou změnou územního plánu hlavního města Prahy dotčena na svých právech. Tyto závěry ostatně potvrzuje i již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 2/2010-644, s tím, že městské části hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem, nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající a jsou nositeli práv a povinností v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem.

[29] Velmi podobná otázka však byla řešena i šestým senátem v případě, v němž posuzoval zásady územního rozvoje hlavního města Prahy a svým rozsudkem ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, zrušil část těchto zásad týkající se Letiště Ruzyně. I v označeném případě byla jedním z navrhovatelů městská část hlavního města Prahy (Praha-Suchdol). Hlavním důvodem zrušení části zásad územního rozvoje pak byla skutečnost, že na politiku územního rozvoje navazující územně plánovací dokumentace musí řešit politikou územního rozvoje zadaný úkol, nikoli jej jen bez dalšího, tedy bez další konkretizace, přesunout do navazující fáze územně plánovací dokumentace. Zásady územního rozvoje musí politiku územního rozvoje upřesňovat. Napadené opatření obecné povahy v daném případě ovšem nespĺnilo úkol z politiky územního rozvoje – řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na

územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže) – a i v důsledku tohoto přístupu byl porušen stavební zákon z roku 2006 (zejména § 31 odst. 4 a § 36 odst. 1). Přitom právě městská část, která byla aktivním účastníkem v územně plánovacím procesu, byla způsobenou nepředvídatelností dalšího vývoje území, na němž vykonává samostatnou působnost a ve vztahu k němuž zastupuje své občany, jednoznačně zasažena ve svém právu na samosprávu i právu na výkon samostatné působnosti. Ostatně účast městské části v daném řízení zvýšila efektivitu soudního přezkumu, neboť popsaným zásahem byli dotčeni i majitelé nemovitostí v příslušném území. A bylo by spíše pokrytectvím akceptovat účast všech vlastníků a vyloučit městskou část jako zástupce zájmů svých obyvatel.

[30] Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS (ve věci nové vzletové a přistávací dráhy Letiště Praha Ruzyně), k návrhu městské části hlavního města Prahy již posuzoval i politiku územního rozvoje jako nejobecnější dokument územního plánování a konstatoval, že politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích; nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního, a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky. Citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo přezkoumáváno Ústavním soudem, který svým usnesením ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, závěry Nejvyššího správního soudu aproboval. Ani v tomto přesvědčivě odůvodněném usnesení pak Ústavní soud nevyjádřil žádné pochybnosti o aktivní legitimaci městské části Praha-Suchdol.

[31] Jak již bylo uvedeno, doposud v žádném řízení ukončeném výše citovanými rozsudky či usneseními hlavní město Praha jako odpůrce nenamítalo nedostatek aktivní legitimace městských částí k podání návrhu na zrušení územního plánu či zásad územního rozvoje hlavního města Prahy. Hlavní město Praha, městské části i správní soudy považovaly ve věcech územního plánování legitimaci městských částí za nepochybnou.

[32] Třetí senát se ve svém předkládacím usnesení odvolává na usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, které interpretuje tak, že rozšířený senát připustil návrhovou legitimaci pouze u osob oprávněných k podání námitek [„vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti“ (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006)], nikoli však již u osob oprávněných k podání připomínek [„každý může uplatnit své připomínky“ (§ 52 odst. 3 téhož zákona)]. Podle § 25c odst. 2, 4 a 7 Statutu jsou přitom městské části hlavního města Prahy oprávněny uplatnit k návrhu zadání, konceptu a návrhu územního plánu hlavního města Prahy pouze připomínky. Taková interpretace citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu však neobstojí.

[33] Třetí senát v předkládacím usnesení spíše jen opakuje názor vyslovený v jeho rozsudku ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ao 2/2010-55, který však již byl překonán usnesením rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, podle něhož aktivní procesní legitimaci k přezkumu nemají jen subjekty oprávněné k námítkám, ale i subjekty, jimž svědčí toliko právo uplatnit připomínky k územnímu plánu. Zákon č. 131/2000 Sb. v § 89 odst. 1 písm. d) navíc výslovně počítá s tím, že zastupitelstvu městské části je vyhrazeno vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy; tudíž městská část je samotným zákonem považována za subjekt, který je oprávněn do procesu schvalování územně plánovací dokumentace zasahovat, a to formou vyjádření.

[34] Pokud jde o skutečnost, zda je z hlediska přístupu k soudní ochraně nějaký roz-

díl mezi uplatněním připomínek a námitek, k této otázce již Nejvyšší správní soud zaujal své stanovisko: „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námítkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.“ (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48).

[35] Podle citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120 je „vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany“.

[36] Citovaný závěr rozšířeného senátu přitom představuje jednoznačně jediný ústavně konformní výklad ustanovení o aktivní legitimaci navrhovatele, jenž musí být uplatněn v případě nejasností ohledně aktivní legitimace. Podle čl. 90 Ústavy jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Základní společenskou úlohou každého soudu je vyřešit problém, který mu byl k vyřešení předložen, nikoli hledat cesty, jak se meritornímu rozhodnutí vyhnout. Z principu právního státu, vyjádřeného v čl. 1 Ústavy, se odvozuje mimo jiné i příkaz efektivní ochrany práv, tj. soudní kontroly činnosti státu. Kde je právo, může být i spor o právo, a je rolí soudům imanentní takovéto spory řešit.

[37] Uvedené pak platí tím spíše v nyní posuzovaném případě, neboť Nejvyšší správní soud konstantně poskytoval soudní ochranu na základě návrhů městských částí hlavního města Prahy, přičemž rozšířený senát často upozorňuje na to, že „relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu“ (např. v usnesení ze dne

23. 2. 2010, čj. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS; v recentní judikatuře je zmíněný právní názor potvrzen příkladmo v bodu 26 usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2013, čj. 7 As 88/2011-131).

[38] Listina základních práv a svobod zakotvuje právo každého na soudní ochranu a spravedlivý proces (čl. 36 a násl.). Konstantní judikatura Ústavního soudu vychází z toho, že k porušení práva na poskytnutí soudní ochrany, a v konečném důsledku k porušení práva na spravedlivý proces, dojde především tehdy, jestliže stěžovateli bylo upřeno právo domáhat se svého nároku či práva u nezávislého a nestranného soudu (srov. např. nález ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1096/10, č. 174/2010 Sb. ÚS).

[39] Právo na spravedlivý proces zahrnuje především právo na konkrétní a účinný přístup k soudu (Sudre, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno : Masarykova univerzita, 1997, s. 176). Podle čl. 14 Mezinárodního paktu o lidských a občanských právech má totiž každý „úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu“. V mezinárodním právu je pak rovněž zdůrazňováno, že právě přístup k soudu je v samém centru principu vlády práva („*This principle of access to courts is at the heart of the rule of law.*“ – Nollkaemper, A. *National Courts and the International Rule of Law*. Oxford : Oxford University Press, 2012, s. 107).

[40] V evropském právním prostředí je také právo na přístup k soudu vnímáno jako podstatná část nejen práva na spravedlivý proces, ale i obecněji právního státu (*rule of law*), ba dokonce „*společného dědictví členských států Rady Evropy*“ (Harris, D. J.; O'Boyle, M.; Bates, E. P.; Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second edition, Oxford : Oxford University Press, 2009, s. 235; k právu na přístup k soudu více v Molek, P.: *Právo na spravedlivý proces*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 73 a násl.).

[41] Rozšířený senát tato východiska zdůrazňuje proto, že k omezení přístupu k soudu ve vztahu k jakémukoli subjektu, pokud mu doposud byl tento přístup umožňován, by soudy měly přistupovat pouze v nezbytných a mimořádně odůvodněných případech; nikoli však za účelem snížení zatížení soudů či zamezení soudních zásahů do územního plánování.

[42] Lze tedy konstatovat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu platí, že pokud existují pochybnosti o možnosti přístupu nějakého subjektu k soudní ochraně, je vždy namístě rozhodnout ve prospěch poskytnutí soudní ochrany, tedy ve prospěch přístupu k soudu.

[43] V nyní posuzované věci pak rozšířený senát vychází i z toho, že Nejvyšší správní soud v několika svých zásadních rozsudcích aktivní legitimaci městských částí hlavního města Prahy k napadení územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy nezpochybnil, a uznal. Ba dokonce i hlavní město Praha jako odpůrce po několik let takovouto praxi nikterak nerozporovalo.

[44] Rozšířený senát neshledal žádné vážné důvody, aby rozhodl o odepření přístupu k soudu, který byl městským částem hlavního města Prahy dlouhodobě a bez jakýchkoli věcných problémů poskytován. Ani třetí senát ostatně rozšířenému senátu nepředložil žádný argument o legitimním účelu omezení práva městské části hlavního města Prahy na přístup k soudu.

## V.

### Role městských částí hlavního města Prahy v územním plánování

[45] Podle § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb. náleží do samostatné působnosti městské části schvalování programu rozvoje městské části (a z povahy věci, i když to zákon výslovně nestanoví, též jeho usku-tečňování, jinak by pravomoc schvalovat jej neměla smysl). Jde tedy o samostatnou působnost, kterou městským částem hlavního města Prahy svěřuje sám zákon. Tato úprava navazuje zejména na § 3 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., podle něhož postavení a působnost městských částí jsou stanoveny nejen Statutem, ale i zákonem.

[46] Městské části vystupují (v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem) v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost. Mají tedy částečnou způsobilost k právním úkonům (a právní subjektivitu). Rozšířený senát tak nemůže souhlasit se závěrem třetího senátu, že je protismyslné, aby městské části hlavního města Prahy navrhovaly zrušení části územního plánu hlavního města Prahy, neboť návrhovaatel by byl v takovém případě integrální částí odpůrce, přičemž totožnost návrhovatele a odpůrce je nepřijatelná.

[47] Pokud totiž zákon svěčuje do samostatné působnosti městské části schvalování (a uskutečňování) programu rozvoje městské části a současně ji s odkazem na její zákonem vymezenou samostatnou působnost vybavuje způsobilostí k právům, byť i omezenou, dává jí veřejné subjektivní právo, a tedy i právní ochranu proti jeho zkrácení opatřením hlavního města Prahy, kterým se vydává územní plán, neboť městská část je při schvalování (a uskutečňování) programu svého rozvoje tímto aktem limitována.

[48] Z podobného důvodu, tzn. vzhledem k možnému zkrácení práva spočívajícího ve výkonu samostatné působnosti, soudní řád správní v § 101a odst. 2 stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí vydaného krajem může podat též obec, přestože by její aktivní legitimaci šlo zřejmě dovodit i bez tohoto ustanovení. Důvodová zpráva k č. 131/2000 Sb. uvádí, že „[p]ostavení hlavního města Prahy je vymezeno v souladu s Ústavou ČR a ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kde je hlavní město Praha definováno jako kraj. Zároveň se mu tímto zákonem i nadále přiznává postavení obce. To staví hlavní město Prahu do fakticky jedinečného postavení oproti ostatním územním samosprávným celkům, ačkoliv to Ústava ČR ani tento zákon výslovně neříkají.“ Městská část hlavního města Prahy obcí samozřejmě není (některé atributy obce má, ale některé nikoliv), pokud by však městská část hlavního města Prahy právo napadat opatření obecné povahy vydávaná hlavním

městem Prahou neměla, mohlo by to pro občany městských částí hlavního města Prahy znamenat určitou nerovnost s občany obcí v ostatních krajích.

[49] Městská část hlavního města Prahy tedy má v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování.

## VI.

### **Aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy v posuzovaném případě z pohledu intertemporálního**

[50] Závěrem přistoupil rozšířený senát též k posouzení toho, zda výše uvedené závěry vztahující se k aktivní legitimaci městské části k datu podání návrhu jsou uplatnitelné v posuzovaném případě i přesto, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu s předchozí právní úpravou, tj. dle předchozího stavebního zákona z roku 1976 formou vyhlášky a zároveň za účinnosti předchozího zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, který městským částem poskytoval samostatnost v omezenějším rozsahu.

[51] V judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. například rozsudek ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS) i Ústavního soudu (srov. například náleze ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 968/2008 Sb. ÚS) již byla vyřešena otázka, že i obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územního plánu, schválené před účinností stavebního zákona z roku 2006, jsou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu, a podléhají tak soudnímu přezkumu v řízení podle § 101a s. ř. s. Odmítnutí jejich přezkumu v tomto řízení pro nedostatek pravomoci by představovalo porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl: „*Materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojnásobný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu*

*volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem [viz nálezn sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373) a obdobně nálezn sp. zn. III. ÚS 741/06 ze dne 29. 11. 2007 (N 209/47 SbNU 685)]. Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. Ústavní soud tak ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv stěžovatelů již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.“*

[52] Dále pak se Nejvyšší správní soud i Ústavní soud již zabývaly tím, že nová právní úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. při svém zavedení obsahovala taková přechodná ustanovení (srov. čl. II bod 8. zákona č. 303/2011 Sb.), která umožňovala rušit i staré územní plány a neobsahovala žádný časový limit pro napadení územního plánu od doby jeho přijetí. Ústavní soud pro případ přezkumu starších územních plánů, vydaných formou vyhlášky, vycházel z toho, že nelze s ohledem na dané okolnosti dát jednoznačně přednost principu právní jistoty před možností dotčených subjektů ochránit svá subjektivní práva nově vytvořenou možností podat návrh k soudu na zrušení opatření obecné povahy. Dal-li zákonodárce spolu se založením nového právního institutu možnost dotčeným subjektům, aby v závislosti na současném formálním či materiálním pojetí opatření obecné povahy v průběhu 3 až 5 let napadly (aspekt ochrany subjektivních práv) taková opatření (tedy i územní plány), nelze to považovat za svévoli, nýbrž rovněž za možnost, jak dosáhnout nápravy nezákonnosti (aspekt legality) na tomto úseku s dosahem do vzdálenější minulosti (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, č. 284/2012 Sb.).

[53] Rozšířený senát tedy toliko resumuje dosavadní závazné závěry judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu s tím, že v posuzovaném případě nejsou žádné překážky pro to, aby třetí senát přezkoumal i starší územní plán a použil při tom aktuální právní úpravu způsobu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

[54] Dosud judikatorně neřešenou je však otázka pramenící z toho, že zatímco dle aktuální právní úpravy jsou městské části podle zákona č. 131/2000 Sb. relativně samostatnými součástmi hlavního města Prahy, jednajícími v určitém rozsahu vlastním jménem, tedy disponujícími právem na samosprávu a na samostatnou působnost (jak bylo uvedeno výše), předchozí právní úprava byla k jejich právům restriktivnější. Přezkoumávaný územní plán byl hlavním městem Prahou vydán v době účinnosti zákona č. 418/1990 Sb., který stanovil, že se městské části (pouze) podílejí na výkonu samostatné působnosti hlavního města Prahy (§ 8 tohoto zákona). Proto je nutno zabývat se tím, zda mohou být ve vztahu k přezkoumávanému územnímu plánu, vydanému za staré právní úpravy, městské části zkráceny na svých právech, respektive zda tato práva mohou uplatnit i při přezkumu územního plánu z roku 1999. V nyní posuzovaném případě to konkrétně znamená, že je třeba odpovědět na otázku, zda navrhovatel a) může být účastníkem soudního řízení i v případě, že v době zpracování napadeného opatření obecné povahy příslušný zákon nedával městským částem hlavního města Prahy právo na samosprávu či samostatnou působnost ve stejném rozsahu, jako je tomu dle recentní právní úpravy.

[55] Při hledání odpovědi na uvedenou otázku vycházel rozšířený senát z následujících závěrů. Předně bylo již výše konstatováno a odůvodněno, že navrhovateli a) jako městské části hlavního města Prahy svědčí hmotněprávní i procesněprávní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu či zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (viz zejména části III. a IV. tohoto usnesení). Dále bylo v předchozí judikatuře shledáno, že i územní

plán vydaný formou vyhlášky je soudně přezkoumatelný na základě návrhu podaného dle § 101a a násl. s. ř. s. (viz zejména bod [52]). Konečně z již shora citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 2/2010-116 vyplývá rovněž závěr, že neuplatnění námitek či připomínek ve fázích přípravy opatření obecné povahy nezabavuje účastníka řízení práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení tedy nezpůsobuje nedostatek procesní legitimace a soud nemůže jen z tohoto důvodu návrh odmítnout.

[56] Mimoto je třeba zdůraznit jednu z obecných zásad civilního práva procesního, plně uplatnitelnou i ve správním soudnictví, podle níž způsobilost být účastníkem řízení soud zpravidla posuzuje ke dni podání návrhu na zahájení řízení.

[57] Jak již bylo výše uvedeno, městské části sice jsou podle zákona č. 131/2000 Sb. součástmi hlavního města Prahy, ale součástmi relativně samostatnými a jednajícími v určitém rozsahu svým jménem, jsou to subjekty, které disponují právem na samosprávu a na samostatnou působnost.

[58] S ohledem na všechna východiska shora zmíněná rozšířený senát uzavírá, že otázka, podle jakého předpisu bylo napadené opatření obecné povahy vydáno a jak tehdejší zákon o hlavním městě Praze, tj. v době vydání napadeného opatření obecné povahy, upravoval postavení městské části, není rozhodná pro posouzení otázky způsobilosti navrhovatele a) být účastníkem řízení. Městská část hlavního města Prahy je aktivně legitimována k napadení územního plánu vydaného za účinnosti právní úpravy, podle níž nebyla oprávněna se účastnit procesu přípravy územního plánu, vyjadřovat se k němu v průběhu tohoto procesu tak jako dnes; stejně jako by městská část neztratila svou aktivní legitimaci, ani pokud by byl připravován a vydáván za aktuální právní úpravy, ale městská část by k němu ve fázích jeho přípravy neuplatnila žádné připomínky. Nadto aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. není od-

vozována jen z její role během samotné přípravy územního plánu hlavního města Prahy, ale z jejího širšího práva na samosprávu a vlastní působnost.

[59] Nelze odpírat městské části možnost obrany a dovolání se tohoto práva i prostřednictvím návrhu podle § 101a s. ř. s. jen proto, že snad onoho práva nepožívala v době tvorby a vydání napadeného opatření obecné povahy. Jak bylo připomenuto výše (bod [53]), územní plány vydané podle předchozí právní úpravy nejsou imunní proti přezkumu založenému pozdější právní úpravou soudního přezkumu opatření obecné povahy; čímž se zdůrazňuje legitimní aspekt ochrany subjektivních práv dotčených subjektů. Přitom také městská část hlavního města Prahy může být zkrácena na svých samosprávných právech aktuálně platným a účinným územním plánem hlavního města Prahy, jenž ji zavazuje. A tak lze uzavřít, že povýšil-li pozdější zákon městskou část na subjekt nadaný právem na samosprávu a vlastní působnost ve větším rozsahu, než jak tomu bylo podle předešlého zákona o hlavním městě Praze, je nezpochybnitelným právem městské části tohoto svého právního postavení využít a domáhat se svých práv podle aktuální právní úpravy. Rozšířený senát tudíž nemá pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele a) ani z pohledu intertemporálního. (...)

#### **Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců JUDr. Jakuba Camrdu, JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína**

[1] Se závěry, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v posuzované věci, nemůžeme souhlasit, neboť podle našeho názoru vycházejí z nepochopení právní úpravy postavení městských částí hl. města Prahy, a to i ve srovnání s městskými částmi ostatních statutárních měst, přičemž toto, dle našeho názoru nezbytné, srovnání v odůvodnění většinového stanoviska, i přes jeho obsáhlost, zcela absentuje.

[2] Podle § 1 odst. 1 platného a účinného zákona č. 131/2000 Sb. „[t]ento zákon upravuje postavení hlavního města Prahy jako

hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí“. Podle § 1 odst. 2 citovaného zákona „[h]lavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek vymezených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu“. Podle § 1 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. „[h]lavní město Praha vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících“. Naproti tomu podle § 3 odst. 1 téhož zákona se sice Praha obligatorně dělí na městské části, přičemž podle odstavce 3 téhož ustanovení postavení městských částí, jejich orgánů a jejich působnost stanoví zákon a Statut, nicméně podle odstavce 2 tohoto ustanovení městské části vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících pouze v rozsahu stanoveném zákonem a statutem. Navíc městské části nemohou vlastnit majetek; podle § 34 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hl. města Prahy, přičemž podle § 34 odst. 5 citovaného zákona mohou nabývat věci pouze do vlastnictví hl. města Prahy. Městské části tak mají, na rozdíl od hl. města Prahy, pouze omezenou právní subjektivitu, tedy omezenou způsobilost nabývat práva a povinnosti.

[3] Podle č. 99 Ústavy se Česká republika „člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“. Jakkoli má Praha rovněž z ústavního hlediska mezi územními samosprávnými celky zvláštní postavení, je z předchozí rekapitulace právní úpravy již dostatečně patrné, že je to hl. město Praha, které je jakožto obec i kraj originárním nositelem práva daného územního společenství občanů na samosprávu ve smyslu čl. 8 a čl. 100 Ústavy a případně i příslušných ustanovení Evropské charty místní samosprávy, zatímco městské části mají v daném ohledu pouze funkci doplňkovou. Vztah mezi městskou částí a hl. městem Prahou je tedy diametrálně odlišný od vztahu mezi obcí

a příslušným krajem, z něhož jako by většinové stanovisko v některých svých závěrech vycházelo. Obce jsou v prvé řadě plnohodnotnými veřejnoprávními korporacemi odlišnými od krajů, jakkoli se území každé obce překrývá s částí území některého z krajů. Navíc obce jsou podle zmiňovaného čl. 99 Ústavy základními územními samosprávnými celky, a tedy, jak vyplývá rovněž z navazující podústavní úpravy v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), mají, pokud jde o realizaci ústavního práva občanů na územní samosprávu, funkci základní, zatímco kraje plní v tomto ohledu funkci doplňkovou. U Prahy a jejích městských částí je tomu přesně naopak.

[4] Je tedy velmi zavádějící dívat se na vztah hl. města Prahy a jeho součástí – městských částí – tak, jako by se jednalo o vztah mezi obcemi a kraji a jako by městské části byly na „svém“ území primárními nositeli samosprávných funkcí a dokonce jakýmsi „advokáty“ skutečných či domnělých práv a zájmů občanů i vůči hl. městu Praze a navíc v oblastech, které nenáleží do jejich samostatné působnosti, ale právě do samostatné působnosti hl. města Prahy. Jak připouští sám návrhovač a) (tj. městská část Praha-Křeslice), Ústava územní samosprávu menších jednotek, než jsou obce, vůbec nezná, a tato samospráva je pro Prahu a v ještě omezenějším rozsahu pro ostatní statutární města dána až zákonem. Ústavněprávní pohled na věc nás tedy přivádí přesně k opačným závěrům, než jsou obsaženy ve většinovém stanovisku. Veškeré pravomoci či oprávnění městských částí, zvláště pokud mohou být využívány k prosazování dílčích zájmů městských částí rozporných se zájmem hl. města Prahy jako celku, je třeba pojímat nanejvýš restriktivně, tedy tak, že městským částem náleží ty pravomoci a ta oprávnění, které jsou jim výslovně dány zákonem a statutem, nikoliv takové, které by byly vytvářeny až jejich extenzivním výkladem.

[5] U nyní posuzované otázky navíc výklad příslušných zákonných ustanovení nezbuzuje podle našeho názoru žádné pochybnosti. Zatímco městské části nebo městské

obvody jiných statutárních měst, než je Praha, nemají způsobilost nabývat práva a povinnosti vůbec (podle § 134 odst. 1 obecního zřízení jednájí městské obvody a městské části, jsou-li vůbec statutárním městem zřízeny, v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem, ovšem vždy „za statutární město“, tedy jeho jménem), pražské městské části sice, jak již bylo řečeno, vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, ovšem pouze v rozsahu stanoveném zákonem a statutem. Jejich způsobilost nabývat práva a povinnosti je tedy omezena právě na ty oblasti, které jsou zákonem nebo statutem svěřeny do jejich působnosti (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb.). Hlavní město Praha tedy na rozdíl od jiných statutárních měst musí respektovat skutečnost, že je složeno z městských částí, jimž je již ze zákona č. 131/2000 Sb. svěřena samostatná působnost v určitých vymezených oblastech (§ 18 odst. 1), a v těchto oblastech mají městské části též právní subjektivitu; je ovšem v konečném důsledku na rozhodnutí hl. města Prahy, kolik městských částí statutem zřídí, jak vymezí jejich území [§ 11 odst. 2 a § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb.] a jaké kompetence v samostatné a přenesené působnosti jim nad rámec zákona statutem ještě svěří [§ 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb.].

[6] Podle § 33 odst. 2 s. ř. s. má způsobilost být účastníkem řízení „*ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává*“. Soudní řád správní ani žádný jiný zákon explicitně nepřiznává městským částem hl. města Prahy nebo městským částem a městským obvodům jiných statutárních měst způsobilost být účastníkem soudního řízení správního, platí tedy, že mají způsobilost být účastníkem soudního řízení správního potud, pokud mají způsobilost mít práva a povinnosti. Jak již bylo konstatováno, městské části a městské obvody jiných statutárních měst, než je Praha, nemají způsobilost nabývat práva a povinnosti vůbec, o jejich způsobilosti účastnit se jakéhokoliv soudního řízení správního tedy nemůže být vůbec řeči. Pokud jde o městské

části hl. města Prahy, mají omezenou způsobilost být nositelem práv a povinností, a to v rozsahu vymezeném zákonem a dále Statutem. V takto vymezeném rozsahu mají potom i způsobilost být účastníkem řízení před správním soudem ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s. (dále by bylo možné vyvozovat v obdobném rozsahu i jejich procesní způsobilost ve smyslu § 33 odst. 3 s. ř. s. vyplývající z jejich omezené způsobilosti k právním úkonům).

[7] Z § 18 zákona č. 131/2000 Sb. vymezuje „*obligatorní*“ samostatnou působnost městských částí ani z žádného jiného zákonného ustanovení ani z § 2 a přílohy č. 2 platného a účinného Statutu, vydaného obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, vymezujících „*fakultativní*“ samostatnou působnost městských částí, ani z žádného jiného ustanovení tohoto statutu nevyplývá, že by do samostatné působnosti městských částí náležela kterákoli z kompetencí, které podle § 5 odst. 2 ve spojení s § 6 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 náleží nebo které podle § 26 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 náležely do samostatné působnosti obcí v oblasti územního plánování. Naopak podle § 59 odst. 2 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb. je zastupitelstvu hl. města Prahy vyhrazeno „*vydávat územně plánovací dokumentaci pro celé území hlavního města Prahy*“. V oblasti územního plánování, která nepatří do samostatné působnosti městských částí, ale naopak, pokud jde o vydávání územně plánovací dokumentace, do samostatné působnosti hl. města Prahy (viz též § 16 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb.), tedy městské části nemají ve smyslu § 3 odst. 2 téhož zákona právní subjektivitu, tj. způsobilost nabývat práva a povinnosti, a tudíž nemají ani ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s. způsobilost být účastníkem řízení podle § 101a násl. s. ř. s. o návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územně plánovací dokumentace. V této souvislosti lze odkázat rovněž na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 1999, čj. 5 A 121/97-20, č. 891/2001 Sbírky judikatury ve věcech správních, které se sice týkalo ještě předchozí procesní úpravy správního soudnictví v občanském soudním řádu, a tu-

díž postačoval závěr, že městská část není právní osobou, nicméně závěry Vrchního soudu v Praze o omezené právní subjektivitě pražských městských částí jsou plně použitelné i v této věci.

[8] Na uvedených závěrech nic nemění ani to, že v souladu s § 17 odst. 1 písm. g) a § 89 odst. 1 písm. d) zákona č. 131/2000 Sb. stanoví část šestá nyní účinného Statutu způsob projednání územně plánovací dokumentace hl. města Prahy s městskými částmi tak, že městské části mohou podat k návrhům územně plánovací dokumentace připomínky, o nichž rozhoduje s konečnou platností zastupitelstvo hl. města Prahy. Jedná se o oprávnění městských částí vyjádřit své stanovisko v rámci rozhodovacího procesu uvnitř hl. města Prahy v souvislosti s pořizováním a schvalováním územně plánovací dokumentace, které však na skutečnosti, že daná oblast nepatří do samostatné působnosti městských částí, nemůže ničeho změnit. Obdobně ani skutečnost, že do samostatné působnosti městských částí svěřuje § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb. schvalování programů rozvoje městských částí, obdobně jako do samostatné působnosti hl. města Prahy náleží podle § 59 odst. 2 písm. d) a j) citovaného zákona schvalování programu rozvoje hl. města Prahy, tj. podle současného Statutu tzv. Strategického plánu hlavního města Prahy, jehož součástí je program rozvoje územního obvodu hl. města Prahy (§ 26 odst. 1 Statutu), nemůže založit působnost městských částí v oblasti územně plánovací dokumentace, k níž programy rozvoje nánáleží, a tudíž tato kompetence nemůže založit ani způsobilost městských částí účastnit se soudního řízení správního, jehož předmětem je územně plánovací dokumentace. Konečně, pokud jde o oprávnění městských částí, jehož se dovolával navrhovatel a), účastnit se podle § 18 odst. 1 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb. těch územních řízení, v nichž se vydává územní rozhodnutí v území dané městské části, zakládá jim tato samosprávná kompetence způsobilost být účastníkem řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí vydanému v takovém správním řízení, jehož se městská

část účastnila, nikoliv však způsobilost být účastníkem řízení o návrhu na zrušení jakéhokoli opatření obecné povahy.

[9] Návrh městské části na zrušení územně plánovací dokumentace by tedy měl být odmítnut pro nezpůsobilost městské části být účastníkem takového řízení, což je neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tuto skutečnost nelze zvrátit ani argumentací článkem 36 Listiny základních práv a svobod nebo článkem 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, jak činí většinové rozhodnutí, neboť tato ustanovení mohou jen stěží zakládat právo na neomezený přístup k soudu těm, kdo mají omezenou právní subjektivitu. Pokud většinové stanovisko zmiňuje v této souvislosti právo na přístup k soudu jako „společné dědictví členských států Rady Evropy“, je vhodné poznamenat, že čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), zaručující toto právo ve vymezeném rozsahu ve všech členských zemích Rady Evropy, se na danou věc vůbec nevztahuje, neboť řízení o návrhu městské části na zrušení územně plánovací dokumentace hl. města Prahy nepochybně nelze řadit mezi spory o občanská práva a závazky, tím méně pak může jít o trestní obvinění i v tom nejširším slova smyslu vyplývajícím z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[10] V návaznosti na otázku způsobilosti městských částí být účastníkem řízení je pak třeba posuzovat i související otázku jejich procesní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územně plánovací dokumentace hl. města Prahy či jiného územního samosprávného celku. Je zřejmé, že pokud městské části nemají vůbec způsobilost být účastníkem řízení o návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace, nemohou být k podání takového návrhu ani legitimovány.

[11] I kdybychom ovšem hypoteticky připustili závěr, že městským částem v dané oblasti způsobilost být účastníkem řízení ani procesní způsobilost nechybí, nemohly by být procesně legitimovány k návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace. Jak již

konstatoval předkládající senát, soudní řád správní nezakládá zvláštní procesní legitimaci městských částí pro podání návrhu na zrušení jakéhokoli opatření obecné povahy, jak to činí v § 101a odst. 2 (dříve odst. 3) s. ř. s. v případě návrhů obcí na zrušení opatření obecné povahy kraje (v posuzované věci navíc nejsou napadeny zásady územního rozvoje, které vydává hl. město Praha jako kraj, ale pražský územní plán). Ovšem to, že zákonodárce považoval za nutné explicitně zakotvit zvláštní procesní legitimaci obcí, naznačuje, že nepokládal ani obce jakožto plnohodnotné veřejnoprávní korporace a základní jednotky územní samosprávy za bez dalšího legitimované podle obecného ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jinak by zvláštní ustanovení k procesní legitimaci obcí nemělo žádný smysl. Městské části na takové zvláštní ustanovení spoléhat nemohou, a musely by tedy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. věrohodně tvrdit dotčení na svých hmotných právech napadenou územně plánovací dokumentací.

[12] Takovým tvrzením rozhodně nemůže být, jak ostatně připouští i většinové stanovisko, dotčení na vlastnickém právu městských částí, neboť již bylo konstatováno, že městské části majetek vlastnit nemohou a pouze nakládají se svěřeným majetkem hl. města Prahy. Přitom z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120 skutečně vyplývá, že aktivní procesní legitimace k návrhům na zrušení územně plánovací dokumentace náleží především vlastníkům dotčených pozemků a staveb.

[13] Ani oprávnění městských částí podávat k návrhům územně plánovací dokumentace připomínky jim žádné hmotné právo, jež dotčení by mohly tvrdit v návrhu na zrušení této územně plánovací dokumentace, nezakládá. Již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120 definuje okruh osob oprávněných podat návrh na zrušení územního plánu tak, že ve většině případů bude odpovídat okruhu vlastníků dotčených pozemků a staveb, kteří jsou oprávněni podat během řízení o návrhu územního plánu k tomuto ná-

vrhu námitky (viz § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 a § 22 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976). Je pravdou, že následné usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 2/2010-116 nevylučuje z možného okruhu oprávněných k podání návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace určité osoby jen z toho důvodu, že byly oprávněny podat proti návrhu dané územní dokumentace pouze připomínky, a ne námitky. Je však absurdní, pokud většinové stanovisko vykládá zmiňovaný judikát rozšířeného senátu tak, že by snad samotné oprávnění podat k návrhu územně plánovací dokumentace připomínky postačovalo bez dalšího k založení následné procesní legitimace k návrhu, jímž se zahajuje řízení před soudem. Vždyť např. k návrhu územního plánu může uplatnit podle § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, resp. mohl uplatnit podle § 22 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 připomínky „každý“. Zákon tedy výslovně předpokládá a nadále předpokládá, že proces projednávání návrhu územně plánovací dokumentace je veřejný a má nezanedbatelnou politickou dimenzi, mohou se ho tedy účastnit nejen osoby daným návrhem přímo dotčené. To však nic nemění na skutečnosti, že pouze dotčené osoby, a dále pouze ti, o nichž to zákon výslovně stanoví, mají následně právo napadnout konečnou podobu vydané územně plánovací dokumentace v řízení před soudem.

[14] Vydáním územně plánovací dokumentace nemohou být městské části dotčeny ani na právu na samosprávu, na něž se odvolává navrhovatel a) i většinové stanovisko, neboť již bylo rovněž řečeno, že v oblasti územního plánování městským částem žádné právo na samosprávu nenáleží, naopak v této oblasti vykonává samosprávu, resp. samostatnou působnost hl. město Praha.

[15] Jestliže se výše uvedená argumentace vztahuje k současnému právnímu stavu, tím spíše musí platit pro právní stav, který tu byl v době přijetí napadeného územního plánu sídelního útvaru hl. města Prahy, tedy za účinnosti předcházejícího zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, podle něhož městské části nevykonávaly vlastní samostatnou pů-

sobnost a pouze se podílely na výkonu samostatné působnosti hl. města Prahy (§ 8 odst. 1 zákona č. 418/1990 Sb.), a za účinnosti předcházejícího Statutu, který participaci městských částí na projednávání územně plánovací dokumentace hl. města Prahy vůbec neupravoval.

[16] Stabilita judikatury Nejvyššího správního soudu je jistě důležitou hodnotou, těžko však může být hodnotou absolutní v situaci, kdy původní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku jeho devátého senátu čj. 9 Ao 2/2008-62, je jen nanejvýš skromně odůvodněn a ostatních několik rozhodnutí tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu již tento názor v podstatě jen mlčky následovalo. Pokud většinové stanovisko poukazuje v dané souvislosti na nedávné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 88/2011-131, v němž se rozšířený senát vyjadřuje mj. k otázce, za jakých podmínek by mohl uvažovat o revizi svého vlastního rok starého rozhodnutí, které již je výsledkem sjednocení rozhodovací činnosti tříčlenných senátů, srovnává nesrovnatelné. Navíc judikatura správních soudů v jiných oblastech, než je řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, omezenou právní subjektivitu pražských městských částí vždy respektovala. Příkladem budíž již zmínované rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 1999, čj. 5 A 121/97-20, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2007, čj. 2 As 33/2007-99, podle něhož městská část hl. města Prahy není aktivně legitimována k podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[17] Pokud jde o odkaz většinového rozhodnutí na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, jen stěží z něj lze vyvozovat názor Ústavního soudu na otázku způsobilosti pražské městské části být účastníkem řízení či na její procesní legitimaci. Ústavní soud neměl důvod se touto otázkou zabývat za situace, kdy nejenže tento problém nikdo z účastníků v řízení před Ústavním soudem ani v předcházejícím říze-

ní před Nejvyšším správním soudem nevznesl, ale navíc byly návrh příslušné městské části na zrušení politiky územního rozvoje i následná ústavní stížnost této městské části v každém případě odmítnuty, byť z jiných důvodů. Ústavní soud však již dal ve své judikatuře jasně najevo, že zásahem do práva územních veřejnoprávních korporací na samosprávu, na jehož ochraně založilo svou argumentaci většinové stanovisko, může být naopak extenzivní soudní přezkum územně plánovací dokumentace.

[18] V nedávném nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, totiž Ústavní soud shledal důvodnou „komunální“ ústavní stížnost příslušné obce a zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2011, čj. 8 Ao 1/2011-107 a ze dne 6. 4. 2011, čj. 9 Ao 1/2011-96, neboť podle Ústavního soudu Nejvyšší správní soud zrušil těmito rozsudky části územního plánu dané obce na základě přepjatého formalismu. Ústavní soud přitom konstatoval: *„Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují. Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“*

[19] Jakkoli lze vyjádřit určité pochybnosti o závěrech Ústavního soudu v citované konkrétní věci (viz též odlišné stanovisko

předsedy senátu JUDr. Vladimíra Kůrky), nelze vyloučit, že se v těchto závěrech Ústavního soudu odráží jeho celkový dojem z dosavadní rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu v oblasti územního plánování. Tato judikatura totiž klade nejen na pořizovatele územně plánovací dokumentace, ale i na územní samosprávné celky samotné, které schvalují a vydávají územně plánovací dokumentaci jako opatření obecné povahy v samostatné působnosti, často obtížně splnitelné požadavky, což vede někdy i k opakovanému rušení jednotlivých opatření obecné povahy nebo jejich důležitých částí obsahujících územně plánovací dokumentaci, a tedy k významnému omezení výkonu samostatné působnosti a celkového rozvoje jednotlivých územních samosprávných celků. Jsme přesvědčeni o tom, že k tomuto nežádoucímu vývoji může mj. přispět – vedle např. „*přebujelého*“ materiálního pojetí opatření obecné povahy – i extenzivně pojímaný okruh subjektů oprávněných podat návrh na zrušení územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy.

[20] V této souvislosti nelze přehlédnout, že v nyní posuzované věci podal navrhovatel a), tj. městská část Praha-Křeslice, návrh na zrušení části platného územního plánu hl. města Prahy, jíž je vymezena veřejně prospěšná stavba tzv. Vestecké spojky a její napojení na dálnici D1, ačkoli tato stavba vůbec nemá procházet územím dané městské části, a tato městská část s ní dokonce ani nesousedí – nachází se několik kilometrů od vyústění Vestecké spojky na dálnici D1, a to na druhé straně dálnice, než kudy má procházet Vestecká spojka. Je příznačné, že městské části, po jejichž území má vést Vestecká spojka, proti této veřejně prospěšné stavbě nebrojí. Bude na posouzení třetího senátu, aby po té, co mu bude předmětná věc vrácena rozšířeným senátem, byl vázán jeho většinovým stanoviskem, posoudil, do jaké míry lze procesní legitimaci navrhovatele a) založit pouze na vágním tvrzení o tom, že stavba Vestecké spojky údajně povede ke zvýšení intenzity dopravy na území této městské části.

[21] Navrhovatel a) dokonce neváhal napadnout rovněž zásady územního rozvoje Středočeského kraje, a to v části obsahující vymezení koridoru Vestecké spojky na území Středočeského kraje. Krajský soud v Praze si ce rozsudkem ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012-64, k návrhu ostatních navrhovatelů – fyzických osob napadenou část zásad územního rozvoje Středočeského kraje zrušil, nicméně návrh městské části Praha-Křeslice odmítl, a to s obdobnou argumentací, jaká je obsažena v tomto odlišném stanovisku a v usnesení předkládajícího senátu Nejvyššího správního soudu, na něž krajský soud odkázal a s nímž se ztotožnil. Učinil tak ovšem s tím, že podle jeho názoru nebylo třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, neboť krajský soud měl za to, že pražská městská část v každém případě není oprávněna napadnout namísto hl. města Prahy územně plánovací dokumentaci jiného územního samosprávného celku, než je hl. město Praha. O kasační stížnosti městské části Praha-Křeslice proti uvedenému výroku rozsudku krajského soudu bude rozhodovat čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 4 Aos 1/2013.

[22] Konečně je třeba konstatovat, že městská část Praha-Křeslice dosáhla společně s dalšími navrhovateli – fyzickými osobami rovněž toho, že Městský soud v Praze zrušil rozsudkem ze dne 8. 1. 2013, čj. 11 A 134/2012-95, opatření obecné povahy č. 23/2012, schválené usnesením Zastupitelstva hl. města Prahy č. 16/4 ze dne 26. 4. 2012, v části změny územního plánu sídelního útvaru hl. města Prahy Z 2345/00, která se týkala území městské části Praha-Újezd a kterou městská část Praha-Křeslice rovněž dává do souvislosti s tzv. Vesteckou spojkou. Řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení proti uvedenému rozsudku městského soudu je vedeno Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Aos 1/2013. Z procesní aktivity městské části Praha-Újezd v tomto řízení je zřejmé, že tato městská část považuje zrušení uvedené části platného územního plánu hl. města Prahy, týkající se jejího území, za rozporné se svými zájmy.

[23] Navrhovatel a) tedy inicioval řadu řízení před správními soudy, v nichž brojí proti vymezení dopravních staveb, jež se nemají nacházet na jeho území, v územně plánovací dokumentaci a zaštituje se přitom svými tvrzenými právy či zájmy, aniž by ovšem respektoval zájmy těch pražských městských částí a středočeských obcí, na jejichž území se tyto stavby skutečně mají nacházet. Tomuto až šikanóznímu jednání ovšem vychází většinové stanovisko, stojící na velmi zjednodušeném pohledu „*čím více ingerence soudů, tím lépe*“, bohužel všestranně vstříc. Posláním soudnictví má být především řešení sporů

mezi jednotlivými subjekty práva; spory uvnitř jediného subjektu mají soudy řešit pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. Závěr většiny rozšířeného senátu však povede k tomu, že se soudní cestou budou řešit spory mezi hl. městem Prahou a jejími městskými částmi, tedy spory uvnitř jediného subjektu práva, jejichž přenesení na správní soudy zákon v oblasti územního plánování nepředpokládá.

[24] Ze všech uvedených důvodů máme tedy za to, že výrok ani odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nemohou obstát.

## 2888

### Právo na informace: řízení o odvolání

k § 178 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

k § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

**Nadřízeným správním orgánem regionální rady regionu soudržnosti na úseku podpory regionálního rozvoje v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti je podle § 178 odst. 1 správního řádu z roku 2004 Ministerstvo pro místní rozvoj. Proto o odvolání proti rozhodnutí regionální rady regionu soudržnosti o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nemůže za použití § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, rozhodovat její předseda.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ans 2/2013-52)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Bělecký Mlýn proti Regionální radě regionu soudržnosti Střední Morava o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalované.

Dne 31. 1. 2011 podala žalobkyně žádost o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž požádala o umožnění prostudování projektů: „*Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc – Penzion Lazce*“ a „*Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc – Jízdárna Lazce*“. Žalobkyně prostudovala podklady dne 24. 2. 2011 a následně žalované zaslala přípis, ve kterém vyjádřila nespokojenost jednak s časovým rozsahem prostudování, neboť jí pro studium spisů byla poskytnuta pouze jedna hodina, a dále s nemožností pořizovat fotokopie a zapisovat si poznámky. Žalovaná odůvodnila tento postup konstatováním, že

projekty jsou chráněny zákonem č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon). Žalobkyně požádala, aby jí žalovaná předložila k prostudování a částečnému okopírování kompletní spis ve výše vymezené věci. Žalovaná žalobkyni k této žádosti sdělila, že neprovádí výkon veřejné správy, že na dotace z rozpočtu regionální rady není právní nárok a že řízení o udělení dotace není upraveno zákonem. K námitce ohledně nemožnosti pořizovat kopie žalovaná uvedla, že dikci zákona o svobodném přístupu k informacím naplnila již tím, že žalobkyni požadované dokumenty zpřístupnila.

Žalovaná též uvedla, že rozhodnutí o částečném nevyhovění žádosti o informace je přezkoumatelné jejím předsedou. Dále žalovaná uvedla, že proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti lze podat odvolání v souladu s § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím ve lhůtě 15 dnů od data doručení rozhodnutí.

Dne 28. 3. 2011 adresovala žalobkyně žalované přípis, v němž opětovně žádala o poskytnutí informací a rozporovala tvrzení žalované. Na toto podání reagoval předseda žalované nejprve přípisem ze dne 26. 4. 2011, v němž uvedl, že podání ze dne 28. 3. 2011 nepovažuje obsahově za odvolání, že navíc bylo učiněno po lhůtě pro podání odvolání a že neobsahuje řádně uplatněné odvolací důvody.

Na vyjádření předsedy žalované reagovala žalobkyně přípisem ze dne 16. 5. 2011, v němž uvedla, že její podání ze dne 28. 3. 2011 splňovalo náležitosti pro to, aby bylo posouzeno jako odvolání. Dne 10. 6. 2011 na tento dopis reagoval předseda žalované s tím, že předpokladem odvolání je vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jež však vydáno nebylo; navíc žalobkyně neuvedla požadavek na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle něj nebyla v podání ze dne 28. 3. 2011 ani naznačena vůle po naprávě konkrétního správního aktu.

Proti tomuto postupu podala žalobkyně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v níž požadovala, aby Krajský soud v Ostravě žalované uložil povinnost poskytnout jí požadované informace. Krajský soud usnesením ze dne 30. 8. 2011, čj. 22 A 72/2011-48, žalobu odmítl.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 2. 2012, čj. 4 Ans 6/2011-82, rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku neztotožnil s názorem krajského soudu, že nepřesně formulovaný petit je neodstranitelným nedostatkem žaloby a důvodem pro její odmítnutí. Naopak vyslovil názor, že krajský soud měl zkoumat, čeho se žalobkyně domáhala, a v případě nejednoznačné formulace žaloby měl v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat žalobkyni k odstranění

vad žaloby a případně ji poučit o tom, jakého typu výroku soudu se může v daném řízení domáhat.

Poté krajský soud rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, čj. 22 A 72/2011-126, uložil předsedovi žalované povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne moci rozsudku. Krajský soud zvažoval, zda žalobkyně vyčerpala prostředky ochrany proti nečinnosti. Dospěl k závěru, že podání ze dne 16. 5. 2011, jímž žalobkyně vyjádřila nesouhlas s posouzením svého podání ze dne 28. 3. 2011, naplnilo znaky podnětu k vydání opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. K bezvýslednému vyčerpání tohoto prostředku ochrany došlo již tím, že žalovaná nepředložila toto podání nadřízenému správnímu orgánu, kterým bylo podle § 11 odst. 1 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj.

Dále krajský soud dovodil postavení žalované jakožto povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud rovněž uvedl, že podání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 bylo svým obsahem odvoláním, neboť vyjadřovalo nesouhlas s obsahem rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2011 a žalobkyně se jím domáhala poskytnutí požadovaných informací. V případě pochybností byla žalovaná povinna vyzvat žalobkyni k upřesnění jejího podání podle § 37 odst. 3 správního řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítala nezákonnost napadeného rozsudku, kterou spatřovala v posouzení právní otázky, kdo je jejím nadřízeným správním orgánem, jemuž mělo být předloženo podání žalobkyně ze dne 16. 5. 2011, které krajský soud vyhodnotil jako bezvýsledné vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti jakožto předpokladu pro podání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. Krajský soud uvedl, že tímto nadřízeným správním orgánem je příslušné ministerstvo. Stěžovatelka byla toho názoru, že při aplikaci § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 178 správního řádu je jím osoba stojící v čele stěžovatelky, tedy její předseda.

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

### Z odůvodnění:

(...) Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, podle níž nadřízeným správním orgánem, který měl učinit opatření proti nečinnosti, nebylo Ministerstvo pro místní rozvoj, jak dovodil krajský soud, nýbrž za použití § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím předseda stěžovatelky.

Podle § 20 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]okud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona pro odvolací řízení ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.“ Podle § 20 odst. 5 citovaného zákona „[n]elze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu“.

Ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím se tedy použije toliko v případě, že není možné určit nadřízený orgán podle § 178 odst. 1 a 2 správního řádu.

Podle § 178 odst. 1 správního řádu „[n]adřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“ Podle § 178 odst. 2 správního řádu „[n]elze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci

nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.“

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, výslovně nestanoví žádný správní orgán, který by byl nadřízeným správním orgánem či odvolacím správním orgánem regionální rady regionu soudržnosti či který by nad ní vykonával dozor. Nicméně podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje se „[n]a vztah státu a Regionální rady [...] při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně“. Podle čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, která lze vyhledat na [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz), „[s]lovo ‚obdobně‘ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu“. Na vztah mezi státem a regionální radou regionu soudržnosti se tedy při činnostech upravených zákonem plně aplikují všechna v úvahu přicházející ustanovení zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), která se týkají přenesené působnosti krajů.

Podle § 92 odst. 1 krajského zřízení „[p]ři výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu“. Podle § 92 odst. 2 krajského zřízení „[p]říslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmín-

*kou platnosti směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.“ Podle § 92a písm. a) krajského zřízení „[p]říslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu.“*

Příslušným ministerstvem, do jehož působnosti náleží úsek státní správy vykonávaný regionální radou regionu soudržnosti, je Ministerstvo pro místní rozvoj. Toto ministerstvo je totiž podle § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, „ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky“. Proto do jeho působnosti náleží i úkoly při podpoře regionálního rozvoje, které jsou vyjmenovány v § 11 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje. Podle písmene e) tohoto ustanovení Ministerstvo pro místní rozvoj „zabezpečuje mezinárodní spolupráci na úseku podpory regionálního rozvoje a spolupráci s Evropskými společenstvími v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, včetně koordinace věcné náplně nástrojů pomoci a souvisejícího vypracování programových dokumentů, realizace programů a vyhodnocování průběhu jejich plnění“. Pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, kterou se rozumí opatření k vyrovnávání rozdílů mezi regiony v rámci Evropských společenství, byly zřízeny právě regiony soudržnosti, jak vyplývá z § 2 písm. d) a § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje. Regionální rada regionu soudržnosti je pak řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti, z něhož se čerpají prostředky na jeho rozvoj [§ 16 odst. 3, § 16 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje, nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech].

Nadřízeným správním orgánem regionální rady regionu soudržnosti na úseku podpo-

ry regionálního rozvoje v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti je tedy podle § 178 odst. 1 správního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj. Ke stejnému závěru by ostatně bylo nutné dospět i v případě, kdyby zákon o krajích nestanovil nadřízený správní orgán ani odvolací správní orgán kraje při výkonu jeho přenesené působnosti. Za takové situace by totiž bylo možné stanovit nadřízený správní orgán regionální rady regionu soudržnosti za pomoci § 178 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje, podle nichž v řízení vedeném v přenesené působnosti kraje je jeho nadřízeným správním orgánem věcně příslušný ústřední správní úřad a na vztah státu a regionální rady regionu soudržnosti se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.

V nyní projednávané věci lze podle § 178 správního řádu určit, že nadřízeným správním orgánem stěžovatelky je Ministerstvo pro místní rozvoj. Proto není možné za použití § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím stanovit nadřízeným správním orgánem stěžovatelky jejího předsedu.

Krajský soud tedy učinil správný závěr, že podání ze dne 16. 5. 2011, v němž spatřoval opatření proti nečinnosti při rozhodování o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, měla stěžovatelka předložit Ministerstvu pro místní rozvoj jako svému nadřízenému správnímu orgánu, a pokud tak neučinila, došlo k vyčerpání prostředků stanovených k ochraně proti nečinnosti správního orgánu a ke splnění předpokladu pro podání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.

Nejbližší nadřízený správní orgán je však podle § 89 odst. 1 správního řádu též odvolacím správním orgánem, nestanoví-li zákon jinak. Jelikož zákon o podpoře regionálního rozvoje výslovně nestanoví žádný správní orgán, který by byl odvolacím správním orgánem regionální rady regionu soudržnosti, je zřejmé, že o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 proti rozhodnutí stěžovatelky ze dne 16. 3. 2011 o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace mělo rozhodovat Ministerstvo pro místní rozvoj. Předseda stěžov-

vatelky tedy v dané věci nebyl pasivně legitimován v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a tudíž mu krajský soud nemohl uložit povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, jak učinil v napadeném rozsudku. Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. je v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaným „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení*“. Jestliže tedy žalobkyně označila za žalovaného správní orgán, který k rozhodnutí o jejím odvolání ze dne 28. 3. 2011 nebyl příslušný, měl krajský soud žalobu zamítnout podle § 81 odst. 3 s. ř. s.

S ohledem na tento vnitřní rozpor spočívající v tom, že krajský soud na jedné straně považoval za nadřízený správní orgán příslušný k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj a na straně druhé dovodil příslušnost předsedy stěžovatelky k vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, je nutné napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Tím došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž k této vadě musí Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 téhož zákona přihlídnout z úřední povinnosti, i když stěžovatelka v kasační stížnosti nedostatek pasivní legitimace svého předsedy k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu výslovně nenamítla.

Na závěru, že předseda stěžovatelky nebyl příslušný k vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, nemůže nic změnit ani to, že po podání kasační stížnosti jej jako opožděné zamítl rozhodnutím ze dne 22. 1. 2013. V odůvodnění tohoto rozhodnutí předseda stěžovatelky uvedl, že částečné odmítnutí žádosti o poskytnutí informace bylo žalobkyni oznámeno dne 18. 3. 2011 a žalobkyně údajně předala odvolání k poštovní přepravě dne 8. 4. 2011, tedy až po uplynutí zákonné patnáctidenní lhůty. Nic totiž nebrání tomu, aby Ministerstvo pro místní rozvoj jako nadřízený správní orgán stěžovatelky rozhodnutí jeho předsedy o odvolání ze dne 22. 1. 2013 zrušilo v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu nebo v případě zjištění jeho nicotnosti tuto nicotnost prohlásilo v řízení podle § 77 a § 78 správního řádu a následně vydalo nové rozhodnutí o odvolání, v němž znovu posoudí otázku včasnosti řádného opravného prostředku žalobkyně.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud pochybil, když napadeným rozsudkem uložil povinnost rozhodnout o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 předsedovi stěžovatelky, ačkoliv ten nebyl k vydání takového rozhodnutí příslušný. S ohledem na toto pochybení se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat kasačními námitkami o rozsahu informační povinnosti stěžovatelky v dané věci a o délce lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 stanovené rozsudkem krajského soudu.

## Veřejné zakázky: podjatost poradce odborné hodnoticí komise

k § 74 odst. 7 a § 76 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

**Poradce odborné hodnoticí komise, ač sám přímo o věci nerozhoduje a za výsledek konečného rozhodnutí ani neodpovídá, může pro svůj poměr k věci či účastníkům být podjatou osobou (§ 74 odst. 7 a § 76 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách), a může tak být příčinou vadnosti rozhodovacího procesu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 Afs 103/2012-44)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným KAJA proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným DAFNÉ profi a 2) státního podniku Česká pošta, o přezkum úkonů zadavatele, o kasační stížnosti žalobkyně.

Státní podnik Česká pošta (zadavatel) zadal veřejnou zakázku „*Nové stejnokroje*“ v jednacím řízení uveřejněném podle § 33 zákona o veřejných zakázkách; zadávací řízení směřovalo k uzavření rámcové smlouvy s více účastníky. Žalobkyně podala žádost o účast v tomto řízení, v němž byla po prokázání kvalifikace vyzvána k podání nabídky a tu také následně podala. Zadavatel ji však z účasti vyloučil pro nesplnění podmínky kvalitativního požadavku na odolnost oděru oděvů (§ 76 zákona o veřejných zakázkách).

Žalobkyně (jakož i jiní navrhovatelé) podala návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u žalovaného. Žalovaný návrh žalobkyně rozhodnutím ze dne 6. 4. 2011 zamítl v části týkající se podjatosti znaleckého ústavu Institutu pro testování a certifikaci, a.s. (dále jen „Institut“) podle § 118 odst. 4 písm. a) citovaného zákona a v částech týkajících se námitky, že ze zadávací dokumentace není jasné, že obsah certifikátů bude předmětem hodnocení, námitky proti parametru „*odolnost v oděru*“ a námitky proti parametru „*plošná hmotnost*“ podle § 118 odst. 4 písm. c) téhož zákona ve znění účinném do 11. 9. 2011. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 1. 7. 2011 potvrdil rozhodnutí I. stupně.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, čj. 62 Af 53/2011-106, zamítl.

Krajský soud žalobní námitku podjatosti Institutu zamítl jako nedůvodnou. Zdůraznil,

že hodnoticí komise má za úkol posoudit nabídky uchazečů z hlediska splnění požadavků zadavatele uvedených v zadávacích podmínkách a též to, zda uchazeč nepodal nepřijatelnou nabídku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel si tak mohl přizvat poradce splňující podmínku nepodjatosti k veřejné zakázce a k uchazečům; poradci však nejsou členy hodnoticí komise, a proto se na ně nevztahují pravidla § 74 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách. Zdůraznil, že přizvání poradci nesmí být podjatými, avšak tuto kategorii je nutno vnímat z hlediska konkrétních úkolů, které pro zadavatele plní.

Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v závěru, že všichni uchazeči předložili zadavateli v souladu se zadávacími podmínkami certifikáty nazvané jako „*Protokoly o zkouškách*“ a „*Osvědčení*“ i s údaji, které zadavatel požadoval. Rovněž ze zprávy ze dne 21. 10. 2010 a z Dodatku ke Zprávě ze dne 25. 10. 2010 skutečně plynulo, že Institut pouze porovnával údaje obsažené v těchto předložených certifikátech s veškerými údaji požadovanými zadavatelem v zadávací dokumentaci. Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že Institut údaje v certifikátech pouze porovnal s požadavky zadavatele, správně dovodil, že taková činnost sama o sobě nepůsobí podjatost přizvaných poradců z Institutu; poradci neprováděli žádné svoje úvahy či hodnocení, nevytvářeli ani vlastní hodnocení parametrů, pouze srovnali parametry uvedené v certifikátech (předložených samotnými uchazeči)

s podmínkami požadovanými zadavatelem. Úkolem poradců nebylo kvalitativní kontrolování toho, co mělo být uchazeči splněno, ale ověřování shody údajů v certifikátech předložených uchazeči s požadavky zadavatele. I když Institut tedy dříve sám vydal některé certifikáty, tento fakt sám o sobě nezakládal pochybnosti o podjatosti. Žalobce byl vyloučen ze zadávacího řízení pro nesplnění kvalitativního požadavku (odolnost oděru); nesplnění této podmínky plynulo z jím předloženého certifikátu, nikoliv z jakýchkoliv úvah poradců z Institutu. Krajský soud uvedl, že považoval za podstatný rovněž fakt, že sám žalobce nezpochybnil, že by požadavek na parametry „*odolnost v oděru*“ (pro který byl z řízení vyřazen) splnil.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž uvedla, že krajský soud nesprávně zodpověděl otázku podjatosti poradce přizvaného komisi – Institutu. Podle názoru stěžovatelky nebylo podstatné, jak se přizvaný poradce účastnil na činnosti hodnotící komise, ale zda byl poradce podjatý. Skutečnost, že se Institut podílel na zpracování nabídky některého z uchazečů, znamenala, že se pak nemohl podílet na práci hodnotící komise, neboť mohl v rámci své činnosti zvýhodnit některé uchazeče např. tím, že by se nezabýval poznámkou Textilního zkušebního ústavu, s. p., o nesplnitelnosti zadavatelem požadovaného parametru odolnosti v oděru, neboť v certifikátech udělených Institutem byla hodnota uvedena v souladu s požadavky zadavatele. Protože se přizvaný poradce komise dříve podílel na zpracování nabídky některých uchazečů, byla založena podjatost této osoby. Jestliže se Institut již v době probíhajícího výběrového řízení na poradce hodnotící komise podílel na zpracování nabídek některých uchazečů, byl podjatý a o své podjatosti věděl.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve vztahu k námitce podjatosti poradce komise považoval za významné, že stěžovatelka byla ze zadávacího řízení vyloučena pro nesplnění kvalitativního požadavku (odolnost v oděru), což vplynulo z údajů uvedených v jí předloženém certifi-

kátu, nikoliv z jakýchkoliv úvah Institutu, k nimž by sám dospěl v rámci činnosti vykonávané jako poradce pro hodnotící komisi. Institut se nepodílel na zpracování nabídek, byť někteří uchazeči využili Institutem vydané certifikáty k prokázání, že jimi předkládané vzorky splňovaly požadavky uvedené v zadávacích podmínkách. Vystavení certifikátu osobou, která je k takové činnosti nadána na základě svých oprávnění, nepředstavuje účast na zpracování nabídky ve smyslu § 74 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatelka tedy *de facto* tvrdila, že Institut uvedl do jím vystavených certifikátů nepravdivé údaje a díky činnosti, kterou potom pro hodnotící komisi vykonával, nemohla být tato nepravdivost odhalena. Stejně jako Institut, tak i každý jiný poradce hodnotící komise by totiž musel vycházet z obsahu již vydaných certifikátů (jejichž obsah již nebylo možno nikým zvrátit) a porovnávat je s požadavky zadavatele. To, že by kontrola obsahu certifikátů byla provedena nesprávně a právě z takového důvodu byla vyloučena ze zadávacího řízení, stěžovatelka ani netvrdila. Tvrdila pouze, že se měl Institut při vydávání certifikátů vědomě či nevědomě dopustit nesprávného postupu. Ke kontrole správnosti obsahu vydaných certifikátů zákonem uznaného certifikátora však zadavatel není v žádném případě oprávněn (v krajním případě mají takové oprávnění orgány činné v trestním řízení), a právě proto volil k posouzení požadavků odborný institut.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Předmětem přezkumu je v této věci posouzení právní otázky krajským soudem; jde především o posouzení, zda za daných skutkových okolností byl poradce hodnotící komise zadavatele (Institut) podjatým při vyjádření svého odborného názoru, a zda se tedy mohl vůbec jako odborný poradce tohoto procesu účastnit. Krajský soud dospěl

k závěru, že tomu tak nebylo, podjatost Institutu nenalezl.

[16] Ze správního spisu vyplynuly pro věc tyto podstatné skutečnosti: zadavatel zahájil zadávací řízení výzvou k podání nabídky „*Nové stejnokroje*“, jejíž přílohou byly i požadavky na vlastnosti a parametry na použití textilních materiálů pro zhotovení jednotlivých dílů stejnokroje. Každý z uchazečů měl povinnost ve stanovené lhůtě (do 14:00 hod. dne 29. 9. 2010) odevzdat zadavateli svoji nabídku dle požadavků na formu jejího zpracování. Ve výzvě byly rovněž formulovány požadavky na dodání vzorků, jež měly být součástí nabídky. Zadavatel výslovně mj. požadoval, aby vzorky svou kvalitou odpovídaly technické specifikaci, požadovaným velikostem a materiálovým složením s upozorněním, že nesplnění tohoto kritéria povede k vyřazení nabídky a vyloučení uchazeče z další účasti v zadávacím řízení. Součástí výzvy byl rovněž jasně vyjádřený požadavek zadavatele, aby pro všechny materiály použité na předložených vzorcích byly současně se vzorky předloženy certifikáty těchto materiálů.

[17] Zadavatel v přípisu ze dne 10. 8. 2010 nazvaném „*Dodatečné údaje k zadávacím podmínkám II*“ sdělil uchazečům na základě jejich žádostí dodatečné informace k zadávacím podmínkám. Pro nyní souzenou věc je relevantní ta část doplňující informace, že uchazeči mají povinnost předložit „*Osvědčení*“ vydané akreditovanou certifikovanou zkušebnou pro certifikaci výrobků. Osvědčení musí jednoznačně potvrzovat, že výrobky se shodují se zadávací dokumentací a vyhovují hygienickým požadavkům. Protokol o zkouškách proto nenahrazuje Osvědčení, neboť Protokol o zkouškách uvádí hodnoty zjištěné při zkouškách. Zadavatel by tedy musel sám provést komparativní ne odborné hodnocení. Osvědčení je následným dokumentem k Protokolu o zkouškách a je jednoznačným certifikátem (dokumentem), který zadavatel vyžaduje pro eliminaci všech případných námitek.

[18] Součástí správního spisu je Osvědčení č. 10-181/1, kterým Textilní zkušební ústav jako certifikační orgán pro certifikaci výrobků k zadání stěžovatelky potvrdil, že tkanina

předložená stěžovatelkou k posouzení vyhovuje požadavkům předloženého materiálového listu zadavatele; k parametru „*odolnost vůči oděru*“ uvedl, že tento vyhovuje běžně požadované toleranci a že požadavek zadavatele 60 000 otáček je pro daný typ odlehčené vlnařské tkaniny velmi vysoká hodnota (pro běžné typy těchto tkanin je doporučena hodnota 20 000 otáček).

[19] Je skutečností, že někteří uchazeči předložili certifikát vydaný Institutem, někteří jiným odborným pracovištěm – Textilním zkušebním ústavem.

[20] Předložené nabídky jednotlivých uchazečů byly pak hodnoceny komisí; ta si přizvala odborné poradce pro vyhodnocení, zda údaje plynoucí z předložených certifikátů (Osvědčení) splňují požadavky zadavatele. Z obsahu spisu je rovněž seznatelné složení komise, jakož i účast konkrétních pracovníků Institutu, jako odborných poradců; jednalo se o Ing. Irenu L., Marii S. a doc. Ing. Vladimíra K., CSc. Ti také v čestném prohlášení o nepodjatosti ze dne 30. 9. 2010 prohlásili, že nebyli seznámeni s žádnými identifikačními údaji uchazečů (vzorky k posouzení jim byly předány v anonymizovaných boxech a to v uvedeném počtu kusů) a že neví o tom, že by měli nějaký pracovní, osobní či jiný obdobný poměr k zájemcům či dané věci.

[21] Právě v účasti odborných poradců spatřuje stěžovatelka pochybení; podle stěžovatelky byli poradci podjati, a nemohli tedy dát komisi své dobrozdání (tedy sdělit názor na shodu mezi výsledkem plynoucím z Osvědčení a požadavkem zadavatele). Znamená to, že stěžovatelka dovozuje podjatost konkrétních osob, které se podílely jako poradci hodnotící komise.

[22] Podjatostí se obecně rozumí nezpůsobilost rozhodující osoby k nestrannému a nezaujatému posuzování záležitostí jiných a rozhodování o nich, která je zapříčiněna zejména subjektivním poměrem k dané věci nebo účastníkům. Jak je zřejmé již jen z této samotné charakteristiky, je vždy jednou z podmínek právě skutečnost, že se musí jednat o osobu, která má nějaký podíl v rozho-

dovacím procesu. Jak krajský soud správně uvedl, nemusí se v tomto ohledu jednat pouze o osoby, které přímo o věci rozhodují, ale podjatost obecně může být sledována i u osob, které pro rozhodující osoby předkládají podklady (typicky znalci). Teoreticky by se tedy mohlo stát, že poradce odborné komise, ač sám přímo o věci nerozhoduje a za výsledek konečného rozhodnutí ani neodpovídá, může pro svůj poměr k věci či účastníkům být podjatou osobou, a může tak být příčinou vadnosti rozhodovacího procesu.

[23] V nyní souzené věci tomu tak však nebylo, ale ani být nemohlo. Jak je popsáno výše, odborní poradci se nejenže neúčastnili žádného rozhodování, ale naopak ověřovali pouze shodu parametrů uvedených v certifikátu (Osvědčení), který dodala zadavateli sama stěžovatelka, s parametry, které byly obsahem zadání. Jak zjistil Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu, jednalo se o mechanické posouzení shody kvantifikovaného parametru vyjádřeného odborným ústavem v Osvědčení (jež předložila sama stěžovatelka) a parametru vyjádřeného v zadávacích podmínkách. Na tomto místě Nejvyšší správní soud podotýká, že si lze představit, že se nyní zmíněná činnost hodnotící komise mohla obejít i bez odborných poradců. Nejvyšší správní soud bez výhrad souhlasí se závěrem a obsáhlým zdůvodněním krajského soudu, že rozhodnutí hodnotící komise nebylo ovlivněno rozhodováním poradců o dané věci, neboť ti žádné hodnocení, rozhodování ani odborné posouzení již v této fázi neprováděli. Výsledkem celého hodnotícího stadia tedy

bylo vyloučení stěžovatelky ze soutěže právě a jen pro nedodržení zadavatelem požadovaných parametrů, přičemž nedodržení sporného parametru vztahujícího se k oděru textilie pro pracovní uniformy plyne právě a zcela zřetelně z certifikátu (Osvědčení), který předložila zadavateli právě stěžovatelka sama. Jinými slovy, posouzení a hodnocení vlastností a parametrů žalobcem předložené textilie bylo obsahem Osvědčení, které jako povinnou přílohu k nabídce předložil právě žalobce sám. Tato námitka je proto nedůvodná.

[24] Pokud však stěžovatelka potažmo *de facto* tvrdí, že Institut uvedl do vystavených certifikátů nepravdivé údaje a díky činnosti, kterou potom pro hodnotící komisi vykonával, nemohla být tato nepravdivost odhalena, pak se jedná o námitku, která v tomto řízení nemůže být sama o sobě řešena; pokud by totiž snad měl být zpochybněn odborný obsah certifikátu, resp. údaje v něm uvedené, nebo použité výzkumné či ověřovací metody, které měly sloužit k získání kvantifikace jednotlivých parametrů, pak by taková námitka musela být řešena orgány odborného dozoru (v krajním případě orgány činnými v trestním řízení), v žádném případě však v tomto řízení např. žalovaným. Stejně jako Institut, tak i každý jiný poradce i člen hodnotící komise totiž musel vycházet z obsahu již vydaných certifikátů (jejichž obsah již nebylo možno nikým zvrátit) a porovnávat je s požadavky zadavatele. Ostatně skutečnost, že by kontrola obsahu certifikátů byla provedena nesprávně, a právě z takového důvodu byla vyloučena ze zadávacího řízení, stěžovatelka ani netvrdí. (...)