

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

1 2015 / XIII. ročník / 30. 1. 2015

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

- 3136.** Řízení před soudem: žádost o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech ..... 1
- 3137.** Řízení před soudem: přezkum společného rozhodnutí  
Stavební zákon: spojené územní a stavební řízení ..... 3
- 3138.** Řízení před soudem: výběr a jmenování ředitele Ústavu pro studium totalitních režimů; přezkum usnesení Rady Ústavu pro studium totalitních režimů .... 22
- 3139.** Správní trestání: odpovědnost za správní delikt; uplatnění liberačního důvodu ..... 26
- 3140.** Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; daňová kontrola ..... 33
- 3141.** Spotřební daně: ostatní benziny; vrácení daně ..... 36
- 3142.** Veřejné zakázky: intraunijní záměna zadavatelů; aktivní legitimize k podání návrhu na zahájení přezkumného správního řízení; zásada kontradiktornosti; ochrana obchodního tajemství ..... 42
- 3143.** Vyvlastnění: rozhodnutí o vyvlastnění; poučení o lhůtě k podání žaloby ..... 57
- 3144.** Stavební zákon: doručování veřejnou vyhláškou ..... 63
- 3145.** Stavební zákon: provedení udržovacích prací; úsudek stavebního úřadu ..... 67
- 3146.** Stavební řízení: charakter souhlasu obecného stavebního úřadu  
Ochrana přírody a krajiny: délka platnosti výjimky ..... 70
- 3147.** Školství: vysoká škola; doručení rozhodnutí o ukončení studia; užití správního řádu ..... 81
- 3148.** Místní referendum: náležitosti návrhu; výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru; přípustnost konání místního referenda; přezkum podpisových archů ..... 84
- 3149.** Mezinárodní ochrana: stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu ..... 99
- 3150.** Zákon o dráhách: podchod; stanice metra; pozemní komunikace ..... 103

# I.

## JUDIKÁTY

### 3136

#### Řízení před soudem: žádost o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech

k čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 2003/8/ES o zlepšení přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních sporech stanovením minimálních společných pravidel pro právní pomoc v těchto sporech  
k § 1 odst. 1 a § 4 odst. 2 zákona č. 629/2004 Sb., o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech v rámci Evropské unie (v textu jen „zákon o zajištění právní pomoci“)

k § 11 odst. 3 občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 158/1969 Sb., č. 519/1991 Sb. a č. 24/1993 Sb.

k § 64 soudního řádu správního

**Postoupí-li Ministerstvo spravedlnosti ČR správnímu soudu žádost o zajištění právní pomoci, jež přesahuje vymezení přeshraničního sporu v rámci Evropské unie (čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 2003/8/ES o zlepšení přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních sporech stanovením minimálních společných pravidel pro právní pomoc v těchto sporech; § 1 odst. 1 zákona č. 629/2004 Sb., o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech v rámci Evropské unie), protože nejde o spor vyplývající z občanskoprávních nebo obchodních vztahů, nýbrž o věc správní (zde jde o rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zamítnutí námitek proti zamítnutí žádosti o invalidní důchod), rozhodne soud adresy o zamítnutí žádosti podle § 4 odst. 2 uvedeného zákona. Soud tak učiní bez ohledu na to, že není procesním soudem ve smyslu § 1 citovaného zákona, neboť takový soud v České republice s ohledem na legální definici procesního sporu v případě žádosti směřující mimo okruh občanskoprávních a obchodních věcí neexistuje. Důvodem je upřednostnění kritéria rychlosti a hospodárnosti postupu vůči žadateli namísto postupu podle § 11 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.**

*(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2014, čj. 3 Na 112/2014-25)*

**Věc:** Adalbert D. o žádost o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech v rámci Evropské unie.

Přípisem Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 16. 6. 2014 byla Krajskému soudu v Praze postoupena žádost žadatele ze dne 15. 5. 2014 o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech v rámci Evropské unie (dále jen „žádost o zajištění právní pomoci“), jež byla ministerstvu předána dne 13. 6. 2014 prostřednictvím ústředního orgánu Slovenské republiky, Centra právnej pomoci v Bratislavě příslušného pro přijímání žádostí podle směrnice Rady 2003/8/ES.

Ministerstvo v přípisu konstatovalo, že není orgánem příslušným k přijetí žádosti o zajištění právní pomoci, neboť žádost pře-

sahuje vymezení přeshraničního sporu v rámci Evropské unie podle výše uvedené směrnice a podle § 1 odst. 1 zákona o zajištění právní pomoci, podle kterého přeshraniční spor v rámci Evropské unie pro účely zajišťování právní pomoci je vymezen jako „*spor vyplývající z občanskoprávních nebo obchodních vztahů*“, nikoli tedy ve věcech správních.

Z žádosti o zajištění právní pomoci plyne, že žadatel hodlá soudní cestou brojit proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) ze dne 9. 5. 2014, jímž byly zamítnuty jeho námítky proti rozhodnu-

tí ČSSZ ze dne 17. 3. 2014, kterým byla zamítnuta žádost žadatele o přiznání invalidního důchodu. Důvodem bylo nesplnění podmínek § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a s přihlédnutím k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Krajský soud v Praze žádost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Z uvedeného je zjevné, že záležitost žadatele, v níž žádá o zajištění právní pomoci, není věcí, jež vyplývá z občanskoprávních ani obchodních vztahů, nýbrž věcí plynoucí z rozhodnutí správního orgánu, potažmo věci správního soudnictví.

Podle § 4 odst. 2 zákona o zajištění právní pomoci *„nejedná-li se o přeshraniční spor podle tohoto zákona (§ 1), procesní soud žádost o zajištění právní pomoci zamítne“*. Z důvodu splnění uvedené podmínky rozhodl krajský soud o zamítnutí žádosti o zajištění právní pomoci.

Učinil tak bez ohledu na to, že není procesním soudem ve smyslu § 1 zákona o zajištění právní pomoci, neboť takový soud v České republice s ohledem na legální definici procesního sporu v případě žádosti směřující mimo okruh občanskoprávních a obchodních věcí neexistuje. Upřednostnil totiž kritérium rychlosti a hospodárnosti postupu vůči

žadateli, namísto postupu podle § 11 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Záležitost žadatele se potenciálně týká správního soudnictví. V něm *„poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním a za podmíněk stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“* (§ 2 s. ř. s.). Do pravomoci soudů ve správním soudnictví přitom patří mimo jiné rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Ve věcech žalob proti rozhodnutím správních orgánů jsou podle § 7 odst. 1 s. ř. s. věcně příslušné krajské soudy. Místně příslušným ve věcech důchodového pojištění je pak podle obecného § 7 odst. 3 s. ř. s. ten krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě, v jehož obvodu se zdržuje.

Jak plyne ze spisového materiálu postoupeného soudu ministerstvem, uvádí žadatel jako bydliště adresu ve Slovenské republice. Nadto soud z evidence obyvatel ověřil, že žadatel není hlášen k trvalému pobytu v České republice. Za těchto okolností by byl podle § 89 odst. 2 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, k projednání a rozhodnutí o žalobě místně příslušný Krajský soud v Brně. Pokud by stran pobytu žadatele byly zjištěny jiné okolnosti, než má k dispozici krajský soud, např. že se žadatel zdržuje na adrese v České republice, určovala by se místní příslušnost krajského soudu podle obecného § 7 odst. 3 s. ř. s. (...)

## Řízení před soudem: přezkum společného rozhodnutí Stavební zákon: spojené územní a stavební řízení

k § 78 a § 94a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) k zákonu č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb.

**Rozhodnou-li správní orgány v prvním i druhém stupni po provedeném spojeném (společném) územním a stavebním řízení dle § 78 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 (resp. dle § 94a téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013) nebo dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve věci umístění stavby a jejího povolení dvěma výroky téhož rozhodnutí a jsou-li následně oba tyto výroky současně napadeny správní žalobou podanou k tomu oprávněnou osobou, má zrušení výroku týkajícího se umístění stavby soudem zpravidla za následek rovněž zrušení navazujícího výroku týkajícího se jejího povolení. Výjimkou z tohoto pravidla může být situace, kdy vada, pro niž byl zrušen výrok týkající se umístění stavby, je neodstranitelná a zároveň nebrání existenci stavby.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, čj. 5 As 6/2013-97)*

**Prejudikatura:** č. 1461/2008 Sb. NSS, č. 1843/2008 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 1815/2009 Sb. NSS, č. 2368/2011 Sb. NSS a č. 2434/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost ochránců životního prostředí proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, za účasti 1) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, 2) Občanského sdružení Konipas, 3) Ředitelství silnic a dálnic ČR a 4) obce Řehlovice, o povolení stavby a jejího umístění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2011 ve spojeném územním a stavebním řízení podle stavebního zákona z roku 2006 a zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, rozhodl Městský úřad Lovosice (dále jen „stavební úřad“) ve věci žádosti osoby zúčastněné na řízení 3) o umístění (výrok A) a o povolení (výrok B) stavby: Soubor staveb Dálnice D8, na pozemcích v katastrálních územích Boreč u Lovosic, Dubice nad Labem, Radejčín, Habrovany u Řehlovic, Dobkovičky, Chotiměř, Litochovice nad Labem, Oparno, Prackovice nad Labem, Řehlovice, Stadice, Vchynice, Žim.

Žalobce podal proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 4. 2012 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Uvedené rozhodnutí však na základě žaloby podané žalobcem Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 24. 7. 2012, čj. 40 A 3/2012-217, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 8. 2012 odvolání žalobce opět zamítl.

Žalobce poté podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu. Žalobce tvrdil, že proces přijímání stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 11. 1996 o hodnocení vlivů stavby dálnice D8, úseku 0805 Lovosice–Řehlovice, na životní prostředí (dále jen „stanovisko EIA“) byl zatížen nezákonností způsobenou již při přijímání předcházejícího stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 4. 1995 ke Studii Dálnice D8-stavba 0805 úsek Lovosice–Řehlovice (dále jen „první stanovisko SEA“). Důvodem této nezákonnosti bylo podle žalobce jednak to, že předmětem posuzování nebyla žádná koncepce ve smyslu § 14 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a dále to, že nebyl dodržen procesní postup podle § 14 odst. 3 a 4 stejného zákona, pokud jde o účast veřej-

nosti na projednávání příslušné dokumentace. Výsledkem tohoto procesu přitom bylo to, že z původně tří posuzovaných variant koridoru dálnice D8-0805 byla bez účasti veřejnosti vybrána varianta C, která vede z větší části po povrchu a je dle názoru žalobce nejméně šetrná z hlediska zásahů do Chráněné krajinné oblasti České středohoří. Následně probíhal proces SEA pro účely schválení územního plánu velkého územního celku Litoměřicko, který byl ukončen stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 12. 1995 (dále jen „druhé stanovisko SEA“), v němž se však již posuzovaly jen dvě subvarianty, z již dříve vybrané varianty C. Na to navázal proces EIA, ukončený zmiňovaným stanoviskem EIA ze dne 15. 11. 1996, které je jedním z podkladů žalobou napadeného rozhodnutí a jímž byla opět vybrána varianta C2. O výběru koridoru dálnice tak bylo dle žalobce rozhodnuto bez účasti veřejnosti a postupem rozporným s tehdejší právní úpravou.

Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2012, čj. 40 A 4/2012-238, napadené rozhodnutí žalovaného zčásti zrušil a vrátil jej k dalšímu řízení (výrok A = umístění stavby), zčásti žalobu odmítl (výrok B = povolení stavby). Krajský soud při posuzování důvodnosti žalobních námitek hodnotil jednotlivé námitky zvlášť s ohledem na to, jaký mají vztah k jednotlivým výrokům napadeného rozhodnutí. Na tento postup nemělo podle krajského soudu žádný vliv, že v dané věci bylo rozhodnuto v rámci spojeného řízení jak o umístění, tak i o povolení stavby. Dle krajského soudu by situace byla zcela totožná i v případě, že by bylo rozhodováno v samostatných řízeních a jednotlivá rozhodnutí byla následně napadena žalobami.

Krajský soud přisvědčil argumentaci žalobce v tom, že pokud by došlo k nezákonnosti v procesu přijímání prvního stanoviska SEA, měla by taková vada přímý vliv na zákonnost stanoviska EIA, které z jeho závěrů vychází. Z tohoto důvodu si krajský soud vyžádal spisový materiál Ministerstva životního prostředí k procesu přijímání prvního stanoviska SEA, který ovšem nebyl kompletní, neboť úplná spisová dokumentace se dle sděle-

ní Ministerstva životního prostředí nedochovala. Krajský soud dospěl k závěru, že na základě této nekompletní dokumentace nebylo možné vyvrátit námitku žalobce, že k přijetí prvního stanoviska SEA došlo v rozporu s § 14 odst. 3 zákona č. 244/1992 Sb. bez účasti veřejnosti. Vzhledem k této nemožnosti přezkumu zásadní námitky žalobce v důsledku nekompletnosti předložené spisové dokumentace a vzhledem k tomu, že nezákonnost procesu SEA by podle krajského soudu zatížila i proces EIA, který vycházel z jeho závěrů, a tím i samotné územní rozhodnutí, které se vypořádávalo s podmínkami EIA, a následně tedy i výrok A žalobou napadeného rozhodnutí (umístění stavby), krajský soud shledal výrok A žalobou napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Pokud jde o část žaloby směřující proti zamítnutí žalobcova odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby (výrok B), dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není v této části důvodná. Krajský soud v prvé řadě konstatoval, že stěžovatelem uplatněné žalobní námitky ohledně tvrzené nezákonnosti prvního stanoviska SEA a z něho vycházejícího stanoviska EIA se týkají otázek, které byly předmětem územního řízení. Posouzení těchto otázek ze strany správních orgánů tedy mohou soudy ve správním soudnictví přezkoumávat pouze v souvislosti s částí žaloby směřující proti výroku A napadeného rozhodnutí žalovaného. Při přezkumu výroku B rozhodnutí žalovaného, jenž se týká povolení stavby, nelze k námitkám, které se týkají procesu SEA a stanoviska EIA, pokud se vztahují k výběru trasy dálnice D8, přihlídnout.

K obdobnému závěru dospěl krajský soud, i pokud jde o námitku týkající se nezákonnosti povolení stavby v důsledku tvrzené nezákonnosti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, kterým byla povolena výjimka ze zákazu stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto rozhodnutí podle krajského soudu tvoří podklad pro rozhodnutí o umístění stavby, proto je tato námitka projednatel-

ná pouze ve vztahu k výroku A napadeného rozhodnutí žalovaného. Stejně tak, namítal-li stěžovatel nezákonnost rozhodnutí o povolení stavby v důsledku nezákonnosti závazného stanoviska Správy CHKO České středohoří ze dne 15. 3. 2011, k rozhodnutí o umístění stavby Dálnice D8, 0805 Lovosice–Řehlovice, uvedl krajský soud, že toto stanovisko, kterým byl vysloven souhlas se zásahem do krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, je podkladovým správním aktem pro rozhodnutí o umístění stavby. I tato námitka je tedy projednatelná pouze ve vztahu k rozhodnutí o umístění stavby, tedy k výroku A napadeného rozhodnutí žalovaného.

Všechny uvedené námitky tedy krajský soud shledal nedůvodnými, a z tohoto důvodu žalobu v části směřující proti výroku B napadeného rozhodnutí žalovaného zamítl.

Žalobce (stěžovatel) následně podal kasační stížnost. V ní namítal, že nezákonnost prvního stanoviska SEA a stanoviska EIA ze dne 15. 11. 1996 měla vliv na zákonnost všech navazujících postupů a správních aktů, tedy nejen na rozhodnutí o umístění stavby, nýbrž i na rozhodnutí o povolení stavby. Tvrdil, že s ohledem na požadavky mezinárodního práva, unijního práva a ústavního pořádku a vzhledem k okolnostem případu musí být přípustné uplatnit argumenty týkající se nezákonnosti posuzování vlivu stavby na životní prostředí i v žalobě proti stavebnímu povolení pro předmětný dílčí úsek dálnice. Závěry krajského soudu stěžovatel napadl i z toho důvodu, že o umístění a povolení stavby bylo rozhodnuto jedním společným rozhodnutím. Při zrušení výroku o umístění stavby proto měl být zrušen i navazující výrok o povolení stavby, aby bylo možné vydat nové společné rozhodnutí a uplatnit námitky ve správním řízení.

Stěžovatel konstatuje, že ačkoliv již u krajského soudu podruhé uspěl se svým názorem, že umístění 4,7 km trasy dálnice D8-0805 bylo nezákonné, šlo při napadeném zamítnutí návrhu na zrušení výroku B žalovaného rozhodnutí pouze o „prázdné akademické vítězství“, neboť v důsledku § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 nemůže k ná-

pravě vad územního řízení nikdy dojít. Stěžovatel tvrdil, že takovýto stav není v souladu s právem na efektivní soudní ochranu, které je v oblasti ochrany životního prostředí garantováno rovněž mezinárodními a unijními závazky vyplývajících pro Českou republiku zejména z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“).

Krajský soud se dle stěžovatele také chyběně ztotožnil s judikaturou prvního senátu Nejvyššího správního soudu z let 2011–2013 (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS, ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011-565, ze dne 23. 1. 2013, čj. 1 As 119/2012-86, a ze dne 23. 1. 2013, čj. 1 As 164/2012-54) týkající se přezkumu jednotlivých stavebních povolení pro dálnici D8-0805, podle níž námitky proti stanovisku k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a procesu posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí (SEA), jejichž cílem je zpochybnit výběr konkrétní trasy dálnice, je třeba uplatnit v územním řízení, neboť v něm se rozhoduje o umístění stavby, přičemž ve stavebním řízení se k těmto námitkám nepřihlíží. Stěžovatel považoval tuto judikaturu za nesprávnou a rozpornou s již uvedenými závazky ČR vyplývajících z mezinárodního a unijního práva a vyzval ve věci rozhodující pátý senát Nejvyššího správního soudu, aby se v této otázce obrátil na rozšířený senát.

Stěžovatel v dané souvislosti namítal, že napadnout nezákonnost stanoviska EIA musí být možné nejen v rámci žaloby proti územnímu rozhodnutí, ale také v rámci žaloby proti stavebnímu povolení pro stavbu dálnice nebo její části. Názor o nepřípustnosti námitek týkajících se procesu vydání stanoviska EIA, pokud jde o výběr koridoru dálnice D8-0805, ve stavebním řízení a v žalobě proti stavební-

mu povolení by dle přesvědčení stěžovatele mohl být důvodný a akceptovatelný pouze za situace, pokud by námitky tohoto typu byly uplatňovány poprvé, a tedy zcela nově a překvapivě až v žalobách proti dílčím stavebním povolením pro tuto dálnici. Stěžovatel však tyto námitky vznášel opakovaně již od počátku procesu povolování stavby dálnice D8-0805.

Výklad, který vychází z právního názoru prvního senátu, představuje dle stěžovatele zásah do jeho práva na spravedlivý proces a porušení požadavku výkladu vnitrostátního práva v souladu se závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA na účinnou soudní ochranu. I v případě, že žalobci z řad dotčené veřejnosti ve své žalobě proti územnímu rozhodnutí uspějí, mají dle stěžovatele pouze minimální šanci domoci se nápravy nezákonnosti při procesu EIA a vydání nového stanoviska EIA, neboť žadatelé daleko dříve získají pravomocné stavební povolení. Uvedený názor prvního senátu by mohl být dle stěžovatele ústavně a mezinárodněprávně konformní pouze za předpokladu, že by žalobám proti územním rozhodnutím osob z řad tzv. dotčené veřejnosti byl pravidelně přiznáván odkladný účinek, tak tomu ovšem v soudní praxi není.

Stěžovatel upozorňuje na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS, a v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 As 81/2008-100. Právě v těchto rozhodnutích dospěl Nejvyšší správní soud na podkladě právní úpravy stavebního zákona z roku 1976 k závěru, že „[j]estliže bylo stavební povolení [...] vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí, [vzhledem k zásadě presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů], samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Pokud je územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků rozhodnuto v novém územním rozhodnutí odlišně, [...] a to i když stavba již byla na základě stavebního povolení realizována. Pokud by námitkám bylo nově vyhověno, ved-

*lo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost pak [podle uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu] dle okolností povede k obnově stavebního řízení, neboť se změníly podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat [§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004].“*

Stěžovatel ovšem upozorňuje na to, že uplatnění těchto závěrů i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006 brání jeho § 94 odst. 5, podle něhož (ve znění účinném od 1. 1. 2013) „[d]ojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává“.

Stěžovatel ovšem připomíná rovněž navazující úvahu Nejvyššího správního soudu obsaženou v citovaných rozsudcích, podle níž „[n]ámitky uplatněné osobou, která je účastníkem jak územního, tak stavebního řízení, musejí být vypořádány komplexně, přičemž rozdělení celého procesu do několika samostatných fází [...] tomuto požadavku nemůže stát v cestě“, jinak by mohlo dojít k odepření soudní ochrany základních práv jednotlivce. Tento závěr Nejvyššího správního soudu je dle stěžovatele naopak nutno uplatnit i za stávající právní úpravy, a to je možné pouze v situaci, kdy dojde po zrušení územního rozhodnutí i ke zrušení na něj navazujícího stavebního povolení a následně k řízení o odstranění stavby, resp. o jejím dodatečném povolení dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, který v případě neexistence územního rozhodnutí s uplatněním námitek odpovídajících fází územního řízení výslovně počítá.

Stěžovatel dále upozorňuje na to, že krajský soud pominul podstatný rozdíl mezi situacím, kdy se územní rozhodnutí a stavební povolení vydávají samostatně, což byly případy, které posuzoval první senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedených rozhodnutích, a situacím, kdy se vydává společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Při zrušení výroku A rozhodnutí žalovaného tak mělo dojít ke zrušení i navazujícího výroku B,



neboť oba byly vydány ve stejný okamžik a byly společně otevřeny i soudnímu přezkoumání, přičemž první byl zákonným podkladem druhého, a nelze tedy tvrdit, že druhý z nich může obstát samostatně na základě presumpce správnosti prvního výroku.

Stěžovatel na odlišnost situace vyplývající z aplikace zákona č. 416/2009 Sb. upozorňoval již ve své žalobě a následně replice, v níž uvedl, že dle § 140 odst. 7 správního řádu se ve společném správním řízení vydává jedno společné rozhodnutí, takže by bylo absurdní, pokud by stavba byla nezákonně umístěna a současně by platilo stavební povolení. Smyslem stavebního zákona je, aby nebyly povolovány stavby, které předtím nebyly umístěny. Pro každou stavbu tedy musí být nejdříve vydáno pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, které je nutným podkladem a předpokladem pro vydání rozhodnutí o povolení stavby. To vyplývá z § 111 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého musí být projektová dokumentace, připojená k žádosti o stavební povolení, v souladu s územně plánovací dokumentací a s podmínkami územního rozhodnutí.

Pokud tedy existence výroku B předpokládá existenci a zákonnost výroku A, pak je dle stěžovatele nepochybné, že při zrušení výroku A společného rozhodnutí musí být zrušen i navazující výrok B, který bez výroku A nemohl být vydán v souladu se zákonem. Pokud tudíž z rozsudků krajského soudu ze dne 27. 2. 2012, čj. 15 A 75/2011-107 (o zrušení žalovaného výroku A o umístění 100 m trasy dálnice D8-0805 z důvodu nezákonnosti vydání stanoviska SEA), a ze dne 24. 7. 2012, čj. 40 A 3/2012-217 (o zrušení celého žalovaného rozhodnutí ze dne 20. 4. 2012 o umístění a povolení 4,7 km této dálnice), je zcela nepochybné, že umístění dálnice D8-0805 trpí závažnou vadou řízení, pak nelze tuto skutečnost obejít a dosáhnout „nezrušitelného“ povolení stavby tak, že se žalované rozhodnutí jen „graficky“ rozčlení na dva výroky, jak učinil žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 14. 8. 2012.

Stěžovatel dále brojil proti závěru krajského soudu, který se odmítl zabývat druhým zá-

lobním bodem o nezákonnosti rozhodnutí ministra životního prostředí o výjimce ze zákazu stavět v CHKO nové dálnice (dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny) v žalobě proti stavebnímu povolení, resp. proti výroku B žalovaného rozhodnutí. Stěžovatel v druhém žalobním bodu konkrétně namítal, že se účastníci řízení před vydáním rozhodnutí ministra životního prostředí ve věci výjimky ze zákazu stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti nemohli vyjádřit k podkladu doplněnému do spisu během rozkladového řízení (k migrační studii živočichů) a že výjimka byla povolena na základě nezákonně vydaného stanoviska SEA a stanoviska EIA (viz výše), aniž by bylo zjišťováno, zda neexistují jiné varianty vedení dálnice, které by byly šetrnější z hlediska ochrany přírody a krajiny dané chráněné krajinné oblasti. Dle stěžovatele tvořilo toto rozhodnutí ministra životního prostředí podklad i pro výrok B napadeného rozhodnutí, což stěžovatel dovozuje především z formulace § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny (zákaz stavět nové dálnice, sídelní útvary a plavební kanály na území chráněné krajinné oblasti). Řada podmínek obsažených v této výjimce se dle stěžovatele týká rovněž stavebního řízení a musí být ve stavebním řízení a při následném provádění stavby také dodržena. Krajský soud danou otázku přípustnosti a důvodnosti druhého žalobního bodu ve vztahu k výroku B žalovaného rozhodnutí nesprávně posoudil, pokud toliko odkázal na již zmínované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 6/2011-347 a čj. 1 As 83/2011-565, s jejichž závěry stěžovatel nesouhlasí.

Obdobně stěžovatel napadl i závěr krajského soudu, který označil i jeho třetí žalobní bod zpochybňující zákonnost závazného stanoviska Správy CHKO České středohoří vyslovujícího souhlas se zásahem do krajinného rázu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k výroku B napadeného rozhodnutí za nepřípustný. Konkrétně stěžovatel v žalobě namítal, že Správa CHKO České středohoří porušila § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud stěžovateli předem

nesdělila, že bude vydávat předmětné závazné stanovisko, neumožnila mu nahlédnout do spisu a nedala mu možnost se před vydáním závazného stanoviska k jeho podkladům vyjádřit. Dále stěžovatel závaznému stanovisku vytýkal, že z něj není zřejmé, z jakých podkladů dotčený správní orgán při jeho vydání vycházel. Dle stěžovatele měly i tyto tvrzené vady závazného stanoviska a postupu při jeho vydání vliv na celé rozhodnutí žalovaného a bez řádného a zákonného posouzení přípustnosti zásahu do krajinného rázu nemohl být ani výrok B žalovaného rozhodnutí vydán v souladu se zákonem.

Stěžovatel krajskému soudu dále vytýkl, že se druhým a třetím žalobním bodem odmítl zabývat dokonce i ve vztahu k výroku A žalobou napadeného rozhodnutí (dle krajského soudu pro nadbytečnost, neboť tento výrok byl krajským soudem v každém případě rušen pro nepřezkoumatelnost), čímž bylo stěžovateli právo na soudní přezkum žalobou napadeného rozhodnutí ve vztahu k uvedeným žalobním námitkám zcela odepřeno.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že ani správní orgány, ani správní soudy v této věci nikdy nezpochybnilly, že je dána vazba mezi některými podmínkami obsaženými ve stanovisku EIA a stavebním povolením. Stěžovatel však nikdy nenamítal, že by se správní orgán ve stavebním povolení nevypořádal s některou podmínkou obsaženou ve stanovisku EIA. Jeho veškerá argumentace se týkala jedině výběru trasy dálnice D8 a jako taková se tedy vztahuje výlučně k předmětu územního řízení. V souvislosti se spojením územního a stavebního řízení v souladu se zákonem č. 416/2009 Sb. žalovaný uvedl, že z hlediska soudního přezkoumání není vůbec rozhodné, zda bylo řízení spojeno, či vedeno odděleně. Při soudním přezkoumání výroku o povolení stavby tak soud nemůže zohledňovat vady, které shledal při přezkumu samostatného výroku o umístění stavby. Vedením společného řízení tak, jak ho upravuje § 140 správního řádu, totiž nedochází k úplnému a nezvratnému zániku samostatnosti jednotlivých řízení, která byla spojena. Předmět těchto řízení zůstává odliš-

ný a stejně tak postavení jejich účastníků. Využitím tohoto procesního institutu, sloužícího ke zjednodušení postupů správních orgánů, nemůže dojít k popření toho, co zvláštní zákony stanoví o předmětu jednotlivých druhů řízení, o jejich účastnících a o právech těchto účastníků.

Z osob zúčastněných na řízení své vyjádření zaslalo pouze Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“), které tvrdilo, že neměl být zrušen ani výrok A napadeného rozhodnutí. ŘSD považovalo oba výroky rozhodnutí žalovaného za samostatné a uvedlo, že je třeba u jednotlivých výroků správního rozhodnutí odděleně posuzovat jak přípustnost žaloby, tak její důvodnost.

ŘSD dále odkázalo na již zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 6/2011-347 a čj. 1 As 83/2012-565, z nichž vyvodilo, že nezákonnost rozhodnutí podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny není možné namítat ve stavebním řízení. Dále uvedlo, že zmíněné rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001 mohlo být napadeno samostatnou žalobou. V případě, v němž ovšem bylo dovozeno, že v roce 2001 nebylo možné podat proti rozhodnutí ministra životního prostředí žalobu, nepochybně bylo možné podat rozklad proti předcházejícímu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí vydanému v 1. stupni, což však stěžovatel zřejmě neučinil a ani nevedl, že by byl účastníkem daného správního řízení.

Ve vztahu k námitce zpochybňující zákonnost závazného stanoviska Správy CHKO České středohoří podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny se ŘSD ztotožnilo se závěrem krajského soudu, že toto závazné stanovisko je podkladem pro územní rozhodnutí, a nikoliv pro stavební povolení. Stěžovatel navíc dle názoru ŘSD vycházel z mylného předpokladu, že při vydání stanoviska vedla Správa CHKO České středohoří samostatné správní řízení. Tak tomu ovšem nebylo, a v odůvodnění stanoviska proto nemuselo být uvedeno, zda bylo oznámeno zahájení řízení, zda se účastníci mohli seznámit s podklady, zda účastníci předložili připomínky a jak je Správa CHKO vypořádala. Samotné odůvodnění

souhlasu pak ŘSD považovalo za dostatečné a přezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že v souladu se zmiňovaným § 109 odst. 3 s. ř. s. přezkoumával rozsudek krajského soudu pouze v rozsahu kasační stížností napadeného výroku II., jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele v části napadající výrok B rozhodnutí žalovaného a výrok B rozhodnutí stavebního úřadu o povolení předmětné stavby, s tím, že rovněž na tomto výroku II. rozsudku krajského soudu je závislý výrok V. tohoto rozsudku o náhradě nákladů řízení. Ostatní výroky rozsudku krajského soudu, včetně výroku I., jímž byl zrušen výrok A rozhodnutí žalovaného a výrok A rozhodnutí stavebního úřadu o umístění předmětné stavby, Nejvyšší správní soud přezkoumávat nemohl, neboť proti těmto výrokům kasační stížnost podána nebyla, a to ani ze strany žalovaného či některé z osob zúčastněných na řízení. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl detailně zabývat ani obsáhlou argumentací ŘSD, podle níž je zrušení žalobou napadených rozhodnutí v části týkající se umístění stavby nezákonné, neboť tato argumentace byla vtělena pouze do vyjádření ŘSD ke kasační stížnosti stěžovatele, nikoliv do samostatné, řádné a včasné kasační stížnosti směřující proti výroku I. rozsudku krajského soudu, kterou bylo i ŘSD oprávněno podat. Nejvyšší správní soud ovšem zohlednil důvod zrušení žalobou napadených rozhodnutí krajským soudem v části týkající se umístění stavby, aniž by zároveň hodnotil jeho opodstatněnost, při posuzování otázky, zda měly být z tohoto důvodu zrušeny i výroky rozhodnutí správních orgánů o povolení dané stavby (viz dále).

**IV.A Námitka týkající se stanovisek SEA a EIA a závislosti výroků rozhodnutí o umístění a povolení stavby**

#### IV.A.1

Stěžovatel v prvé řadě brojil proti výše citované judikatuře prvního senátu Nejvyššího správního soudu, který v jednotlivých věcech týkajících se stavebních povolení na dílčí úseky dálnice D8-0805 (výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 6/2011-347, čj. 1 As 83/2011-565, čj. 1 As 119/2012-86, a čj. 1 As 164/2012-54) dospěl k závěru, že námitky proti stanovisku k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a procesu posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí (SEA), jejichž cílem je zpochybnit výběr konkrétní trasy dálnice, je třeba uplatnit v územním řízení, neboť v něm se rozhoduje o umístění stavby, přičemž ve stavebním řízení se k těmto námitkám nepřihlíží. Zároveň první senát v těchto svých rozhodnutích navázal na svou dřívější judikaturu (již rovněž zmiňované rozsudky čj. 1 As 79/2008-128, a čj. 1 As 81/2008-100), byť přijatou ještě na půdorysu stavebního zákona z roku 1976, podle níž, pokud bylo stavební povolení vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem.

Je třeba říci, že první senát na těchto svých závěrech setrval i ve svém zcela recentním rozhodnutí, totiž v rozsudku ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012-140, které vydal právě ve věci, v níž předtím rozhodoval výše citovaným usnesením rozšířený senát a v níž byl první senát konfrontován s obdobnými argumenty proti své dosavadní judikatuře, které vznášá rovněž stěžovatel v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 1 As 176/2012-140, mj. konstatoval:

*„[28] Stěžovatel v kasační stížnosti vytýkal městskému soudu, že nesprávně posoudil jeho námitku týkající se nezákonnosti stanovisek SEA a EIA. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud přehodnotil svoji dosavadní rozhodovací činnost a věc předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

*[29] Městský soud k obdobné žalobní argumentaci konstatoval, že námitky týkající*

se zákonnosti stanovisek SEA a EIA nelze uplatňovat ve stavebním řízení s ohledem na zásadu koncentrace obsaženou v § 114 odst. 2 stavebního zákona. Podle městského soudu měly být uplatněny v řízení územním, kdy bylo s konečnou platností rozhodováno o umístění stavby do území. Předmět územního a stavebního řízení je odlišný. Ačkoliv výstupy těchto řízení představují řetězcí se správní akty, nelze stavební řízení chápat jako pokračování územního řízení v případě, že v územním řízení nebyly z jakéhokoli důvodu projednány některé otázky umístění stavby.

[30] Nutno uvést, že obdobnou námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347 ve věci Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, č. 368/2011 Sb. NSS (část VI.B.), který se týkal stavebního povolení na jinou část téhož úseku dálnice D8. Skutkové i právní okolnosti obou případů jsou shodné. Soud neshledává žádný důvod, a to ani po seznámení se s argumentací obsaženou v kasační stížnosti, pro nějž by se měl nyní odchýlit od právního názoru zaujatého v citovaném rozsudku (a v rozhodnutích na něj navazujících) a předložit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, jak navrhuje stěžovatel.

[31] Nejvyšší správní soud posuzoval, zda uvedené námitky lze uplatnit ve stavebním řízení. Vyšel přitom z § 114 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006], podle něhož se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzavěře anebo územního opatření o asanaci území. Shodné pravidlo obsahoval v § 61 odst. 1 i starý stavební zákon [z roku 1976]; z početné judikatury k aplikaci tohoto ustanovení viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 As 73/2006-121, nebo rozsudek ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008-81.

[32] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné předeslat, že stavební řízení není pokračováním územního řízení. Předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se

v nich řeší, je odlišný. Důsledkem této difference je zavedení věcné koncentrace námitek účastníků řízení v § 114 odst. 2 stavebního zákona. Námitky, které se vztahují k předmětu územního řízení, lze uplatnit pouze v tomto typu řízení, nikoliv v řízení navazujícím (tj. v daném případě v řízení stavebním). I kdyby byl soudní přezkum územního rozhodnutí zdoluhavý, jak tvrdí stěžovatel, nemůže tato skutečnost prolomit bariéru mezi územním řízením a stavebním řízením danou odlišností předmětu řízení a řešených věcných otázek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, čj. 1 As 119/2012-86).

[33] Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem toho názoru, že uvedenou námitku bylo třeba uplatnit již v územním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000-37, č. 640/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 As 2/2010-97, ve věci Společnosti ochránců životního prostředí). Stanovisko EIA je v první řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky (§ 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Otázka, které se týká námitka stěžovatele (tj. stanovení konkrétní trasy dálnice D8), byla předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. K souboru námitek stěžovatele týkajících se procesu SEA a stanoviska EIA, pokud se týkají výběru trasy dálnice D8, nelze ve stavebním řízení přihlídnout (§ 114 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006]). Předmětem stavebního řízení není umístění stavby do území (v daném případě tedy výběr konkrétní trasy dálnice), nýbrž stanovení závazných podmínek pro provedení a užívání stavby (§ 115 odst. 1 stavebního zákona [z roku 2006]).

[34] Skutečnost, že stěžovatel v důsledku procesních peripetii spojených s rušením územního rozhodnutí správními soudy dosáhl zrušení územního rozhodnutí, nicméně nové územní rozhodnutí již s odkazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona nebylo vydáno, a vady procesu SEA ani EIA tak nebyly napraveny, nemůže založit přípustnost této námitky ve stavebním řízení, resp. v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum stavebního povolení. Je třeba zopakovat, že mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězcí se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení. Nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení. I kdyby se jevil soudní přezkum územního rozhodnutí v konkrétním případě stěžovateli jako neefektivní, nemohou být ad hoc prolomeny uvedené zásady soudního řízení správního a kogentní norma obsažená v § 114 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006].

[35] Důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být ani ta skutečnost, že územní rozhodnutí bylo po nabytí právní moci stavebního povolení zrušeno. Zrušení stavebního povolení z popsaného důvodu totiž brání zásada, podle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), zásada presumpce zákonnosti správních aktů a zásada ochrany práv nabytých v dobré víře. Soudní řízení není prodloužením správního řízení, v němž by bylo možné zohlednit skutečnosti, jež nově nastaly po vydání rozhodnutí, ale retrospektivním přezkumem pravomocného správního rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání jiného rozhodnutí, je důvodem pro obnovu tohoto navazujícího správního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS). Procesní zásada obsa-

žená v § 75 odst. 1 s. ř. s. může být prolomena pouze tehdy, jestliže by její aplikace vedla k porušení ústavně zaručeného hmotného práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS), což ovšem není tento případ. Aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s. v posuzovaném případě nevede k aprobaci právního stavu, jímž by bylo porušeno ústavně zaručené právo hmotněprávní povahy, které by příslušelo stěžovateli.

[36] Nelze hledat ani paralelu s případy, v nichž soud ruší správní rozhodnutí z toho důvodu, že právní norma, na jejímž základě bylo vydáno, byla následně zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Zásadním rozdílem je, že zatímco právní norma je výstupem legislativní činnosti, správní rozhodnutí (např. územní rozhodnutí) je aktem aplikace právní normy. Zrušení právní normy pro její protiústavnost zásadně brání její aplikaci v běžících správních i soudních řízeních (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 7/2005-127). Zrušení správního rozhodnutí jakožto aktu aplikace práva ovšem takovéto de facto retroaktivní následky nevyvolává a neprolamuje účinky § 75 odst. 1 s. ř. s. Zatímco aplikovaná právní norma tvoří bezpochyby součást právního řádu, z něhož správní rozhodnutí vychází, v případě správního rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání navazujícího rozhodnutí, obdobný závěr učinit nelze (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011-565).

[37] Městský soud tak správně konstatoval, že námitky stěžovatele týkající se nezákonnosti stanovisek SEA a EIA nelze s ohledem na § 114 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006] v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení věcně přezkoumat. Námitka je proto nedůvodná.

Od uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu navazujících na jeho ustálenou pre-judikaturu neshledal důvod se odchýlit ani pátý senát rozhodující v nyní posuzované věci, a neholdá se tudíž ani obracet v dané otázce na rozšířený senát Nejvyššího správního

soudu, jak ho vyzýval stěžovatel v kasační stížnosti. Přestože si je zdejší soud vědom toho, že v důsledku § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 v případě, že je pravomocné územní rozhodnutí soudem či jiným příslušným orgánem zrušeno po povolení stavby, již územní řízení nemůže pokračovat, neztotožňuje se se stěžovatelem v závěru, že by právní názor vyjádřený v citované judikatuře Nejvyššího správního soudu vedl bez dalšího k odepření soudní ochrany a byl tak v rozporu se zmiňovanými závazky ČR vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a ze směrnice EIA. Jak totiž připustil sám stěžovatel, lze vydání stavebního povolení do doby, než je jemu předcházející územní rozhodnutí, včetně případného podkladového aktu ve formě stanoviska EIA, přezkoumáno správním soudem, zabránit tím, že bude žalobě proti danému územnímu rozhodnutí přiznán odkladný účinek. V této souvislosti lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS, v němž dospěl opět první senát zdejšího soudu k závěru, že stanovisko EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví a že v souladu s článkem 9 Aarhuské úmluvy a směrnicí EIA lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem (tj. nejčastěji rozhodnutí o umístění stavby); zároveň však zdejší soud konstatoval: „*Musí být ovšem respektovány požadavky uvedené v čl. 9 odst. 4 úmluvy – poskytovaná právní ochrana musí být čestná, férová, spravedlivá, včasná a finančně dostupná, osoby z řad dotčené veřejnosti musí mít možnost dosáhnout vydání předběžného opatření či přiznání odkladného účinku žalobě.*“ Posuzovat, do jaké míry praxe krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví tomuto imperativu odpovídá, již přesahuje rámec předmětné věci, lze však v každém případě konstatovat, že právní úprava obsažená v § 73 (a potažmo § 107), případně § 38 s. ř. s., zejména po novele provedené s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb., takovému postupu rozhodně nebrání, naopak pro něj vytváří příznivé podmínky.

## IV.A.2

Stěžovatel ovšem dále namítal, že krajský soud při posouzení důvodnosti žalobních námitek stěžovatele dostatečně nezohlednil, že v dané věci probíhalo spojené územní a stavební řízení. Krajský soud odkázal na § 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s., kde je uvedeno, že žaloba musí mimo jiné obsahovat označení výroků, které žalobce napadá, a dovedl, „*že předmětem přezkumu v rámci správního soudnictví jsou jednotlivé výroky žalobou napadeného správního rozhodnutí. Záleží tedy pouze na vůli žalobce, zda napadne celé rozhodnutí v rozsahu všech jeho výroků či pouze některé výroky či některý výrok správního rozhodnutí. Obráceně to však rovněž znamená, že soud v rámci správního soudnictví podrobuje jednotlivé výroky žalobou napadeného rozhodnutí přezkumu a případně zruší pouze ty výroky, u kterých dospěje k závěru, že jsou nezákonné, či jsou zatíženy vadou řízení. Proto v daném konkrétním řízení se soud bude níže zabývat jednotlivými námitkami žalobce ve vztahu k jednotlivým výrokům žalobou napadeného rozhodnutí. Soud podotýká, že na tento přístup vyplývající přímo ze zákonné úpravy správního soudnictví nemůže mít žádný vliv skutečnost, že v daném případě jde o správní rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto v rámci spojeného řízení jak o umístění staveb, tak i o stavebním povolení.*“ Ke spojenému řízení krajský soud dále dodal, že se „[j]edná o zcela totožnou situaci jako v případě, že by byly předmětné výroky obsaženy každý v samostatném rozhodnutí, obě rozhodnutí byla postupně napadena správní žalobou a následně při přezkumu těchto samostatných žalob by soud dospěl k závěru, že je odůvodněno zrušení výroku o umístění staveb, a naopak není důvod ke zrušení rozhodnutí o stavebním povolení. V takovém případě by rovněž zůstalo pravomocné rozhodnutí o stavebním povolení, aniž by v důsledku jeho zrušení soudem existovalo rozhodnutí o umístění stavby.“

Při přezkumu jednotlivých žalobních námitek pak ve vztahu k výroku B rozhodnutí žalovaného krajský soud vyšel především z již

analyzované judikatury prvního senátu Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že námitky vztahující se k předmětu územního řízení bylo v souladu s § 114 stavebního zákona z roku 2006 možné uplatnit pouze ve vztahu k výroku o územním rozhodnutí.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu ovšem citovaná judikatura není, pokud jde o spojené územní a stavební řízení, zcela příléhavá. V daných věcech totiž probíhala samostatná územní a stavební řízení a v nich vydaná rozhodnutí byla následně též samostatně napadena žalobami. Nejprve tedy bylo vydáno územní rozhodnutí a až po nabytí jeho právní moci bylo zahájeno stavební řízení. V následných soudních řízeních, z nichž krajský soud vychází, přitom bylo přezkoumáváno právě jen stavební povolení. Naopak v předmětném řízení před krajským soudem byl současně napaden jak výrok o umístění stavby, tak výrok o jejím povolení. Oba výroky tak byly v témže okamžiku otevřeny soudním přezkoumáním.

Situace v případě spojeného řízení je tak zjevně odlišná a východiska prvního senátu Nejvyššího správního soudu ve výše citovaných věcech nelze ve věcech spojeného územního a stavebního řízení plně uplatnit. Jak již bylo řečeno, tato judikatura dospěla k závěru, že důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být skutečnost, že územní rozhodnutí bylo po nabytí právní moci stavebního povolení zrušeno, neboť tomu brání zásada, dle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), zásada presumpce zákonnosti správních aktů a zásada ochrany práv nabytých v dobré víře. Dle názoru Nejvyššího správního soudu ovšem v případě žaloby proti společnému rozhodnutí vydanému ve spojeném řízení k prolomení těchto zásad ve stejném rozsahu nedochází, neboť stavebnímu řízení nepředcházelo vydání pravomocného územního rozhodnutí, naopak, o umístění i povolení stavby bylo rozhodnuto současně a současně mohou být také podrobeny soudnímu přezkoumání.

Je-li rozhodováno ve spojeném řízení, pak je v podstatě vyloučena situace, že by územní

rozhodnutí mohlo být podrobeno soudnímu přezkoumání před tím, než se stavební povolení stane pravomocné, daný problém by tedy nebyl plně řešitelný, alespoň podle stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012, ani příznáním odkladného účinku žalobě. Vzažení výše citované judikatury i na případy spojeného řízení by proto ve spojení s 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 (k jeho významu srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 9 As 74/2012-39) přinášelo jen stěžejí akceptovatelné důsledky skutečně spočívající v tom, že by případný závěr správních soudů, podle něhož došlo k nezákonnému umístění stavby, nemohl mít jiný než výlučně „akademický“ význam, pokud by zde současně nebyl jiný, na nezákonnosti umístění stavby nezávislý důvod pro zrušení rovněž výroku o jejím povolení.

V obecné rovině lze souhlasit s názorem žalovaného, že „[v]edením společného řízení tak, jak ho upravuje § 140 správního řádu, [...] nedochází k úplnému a nenávratnému zániku samostatnosti jednotlivých řízení, která byla spojena. Předmět těchto řízení zůstává odlišný, a stejně tak postavení jejich účastníků. Využitím tohoto procesního institutu, sloužícího ke zjednodušení procesních postupů správních orgánů, nemůže dojít k popření toho, co zvláštní zákony stanoví o předmětu jednotlivých druhů řízení, o jejich účastnících a o právech jejich účastníků.“ Zároveň je však třeba zohlednit specifické rysy územního a stavebního řízení, jejich návaznost a důsledky, které spojení obou těchto řízení vyvolává. Možnost spojit za určitých podmínek územní a stavební řízení stanovil § 78 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a to vedle dalších zjednodušených postupů vedoucích ke vzniku oprávnění umístit a provést stavbu. Na postup stavebního úřadu v tomto spojeném řízení zároveň dopadala (ve větším rozsahu než nyní) obecná úprava společného řízení dle § 140 správního řádu. Nyní je společné územní a stavební řízení podrobněji upraveno v § 94a stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. 1. 2013.

Komentář k § 78 uvedeného zákona ve znění před novelou ke spojení obou řízení uvádí: „Při posuzování záměru žadatele musí stavební úřad posoudit jak všechna kritéria podle § 90 [stavebního zákona z roku 2006], týkající se umístění stavby, tak i kritéria podle § 111 [stavebního zákona z roku 2006], týkající se realizace předmětné stavby. Ve spojeném územním a stavebním řízení se vydává společné rozhodnutí obsahující dva oddělené výroky, jeden pro územní rozhodnutí, včetně podmínek pro umístění stavby a rozhodnutí o námitkách účastníků územního řízení, a druhý pro stavební povolení, včetně stanovení podmínek pro provedení stavby, popř. pro její užívání, a rozhodnutí o námitkách účastníků stavebního řízení. Odůvodnění společného rozhodnutí musí obsahovat odůvodnění obou výroků. Poučení o odvolání je nutné uvést proti jednotlivým výrokům, tzn. ke každému zvlášť. Vzhledem k tomu, že se tyto výroky vzájemně podmiňují, má odvolání proti územnímu rozhodnutí odkladný účinek proti stavebnímu povolení, což je navazující výrok. Územní rozhodnutí se totiž stává podmiňujícím rozhodnutím, tzn. že jeho autoritativní část je rozhodující pro stavební povolení, které bez předchozího územního rozhodnutí není schopno samostatné existence. Jestliže bylo odvoláním napadeno pouze územní rozhodnutí, nabývá stavební povolení právní moci dnem, kdy nabude právní moci rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí.“ (Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 187 a násl.). Současná právní úprava v § 94a odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. 1. 2013, výslovně stanoví, že výrok o povolení stavby je vykonatelný nabytím právní moci výroku o umístění stavby.

Přestože dosavadní judikatura správních soudů omezuje použití § 140 odst. 7 správního řádu o odkladném účinku odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem i vůči rozhodnutí s navazujícím výrokem vydanému ve společném řízení pouze na situace, kdy správní orgán vydává ve společném říze-

ní více rozhodnutí, neboť k přezkoumání každého z nich v odvolacím řízení je příslušný jiný odvolací orgán (což není případ spojeného územního a stavebního řízení, k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2012, čj. 29 A 132/2010-95), je z již uvedeného v každém případě patrná podmíněnost a provázanost jednotlivých výroků společného rozhodnutí o umístění a povolení stavby, která nemůže být zcela přehlížena ani v následném řízení před soudem.

Je pravdou, že i v případě spojeného řízení platí, že pro účely umístění stavby se posuzují jiné skutečnosti, než pro účely jejího povolení, a tomu by měly v souladu s § 114 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 (viz nyní § 94a odst. 2 a 3 stejného zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013) odpovídat i námitky účastníků řízení (pozn.: Nejvyšší správní soud v dané věci neposuzoval situaci, v níž by byl určitý subjekt oprávněným účastníkem pouze územního, a nikoliv stavebního řízení, a byl by tedy oprávněn ve spojeném řízení předkládat námitky pouze k umístění, a nikoliv k povolení stavby a následnou žalobou případně napadnout pouze výrok o umístění stavby; v nynějším případě byl stěžovatel oprávněn na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 109 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012, jak je vyložil rozšířený senát, brojit v rámci spojeného řízení a následně v soudním řízení správním jak proti umístění, tak proti povolení předmětné stavby). Výraznou odlišností oproti standardní posloupnosti územního a následně stavebního řízení však je, že se námitky proti umístění i povolení stavby předkládají zpravidla současně. Ani z § 114 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 tedy nelze u spojeného územního a stavebního řízení vyvozovat zcela identické závěry jako v případě, kdy stavební řízení následuje po právní moci rozhodnutí o umístění stavby.

I v případech, kdy ke spojení územního a stavebního řízení dojde u staveb dopravní infrastruktury na základě zákona č. 416/2009 Sb., vede toto spojené řízení a rozhoduje o umístění i povolení stavby shodný správní orgán, jinak by spojení řízení ani nebylo možné. Ve



spojeném řízení dle § 2 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. totiž rozhoduje v I. stupni jako obecný stavební úřad příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností a o případném odvolání tedy krajský úřad, přičemž speciální stavební úřad je v tomto spojeném řízení podle současné úpravy pouze dotčným orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska. Naopak v případě, kdy by v dané věci byla vedena dvě samostatná řízení, rozhodoval by o umístění stavby dálnice obecný stavební úřad (§ 13 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a o jejím povolení speciální stavební úřad [§ 15 odst. 1 písm. c) stejného zákona], kterým by bylo Ministerstvo dopravy [§ 16 a § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích].

Má-li tedy zůstat zachováno právo na účinnou soudní ochranu, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné, aby v soudním řízení přezkoumávacím rozhodnutí vydané ve spojeném územním a stavebním řízení v případě, kdy jsou napadeny oba výroky tohoto rozhodnutí týkající se umístění i povolení stavby, a to osobou k tomu procesně legitimovanou, vedlo zrušení výroku rozhodnutí správního orgánu ve věci umístění stavby pro jeho nezákonnost nebo pro podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek takovou nezákonnost, zpravidla i ke zrušení navazujícího výroku rozhodnutí správního orgánu o povolení stavby.

#### IV.A.3

V obecné rovině je tedy stěžovateli třeba dát za pravdu, přesto se však Nejvyšší správní soud domnívá, že v nyní posuzované věci krajský soud nepochybil, pokud při zrušení výroku rozhodnutí správních orgánů ve věci umístění stavby předmětných úseků dálnice a navazujících staveb z výše popsaného důvodu nezrušil současně i výrok o povolení této stavby. V dané věci totiž existují zvláštní a zcela mimořádné okolnosti, které odůvodňují, aby výše odvozené obecné pravidlo vycházející ze závislosti výroku společného rozhodnutí o povolení stavby na výroku téhož rozhodnutí o jejím umístění nebylo v tomto případě použito.

Tyto zvláštní okolnosti mají svůj původ v důvodu, pro nějž krajský soud výroky rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu ve věci umístění stavby zrušil. Lze souhlasit s tím, že krajský soud neměl v podstatě jinou možnost, než vycházet z právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008-363, který se týká rovněž umístění stavby dálnice D8-0805 Lovosice–Řehlovice, byť k němu bylo původně vydáno jediné rozhodnutí na celý tento úsek dálnice, nikoliv územní rozhodnutí dílčí. V uvedeném rozsudku první senát Nejvyššího správního soudu k námitce, podle níž proběhl výběr z jednotlivých variant koridoru dálnice D8-0805 bez účasti veřejnosti, uvedl mj. následující: *„Žalobcům je ostatně třeba přisvědčit i v tom, že správní spis vztahující se ke stanovisku SEA (stanovisko čj. OÚV/139/95 ze dne 20. 4. 1995) je neúplný – přesněji řečeno, jedinou listinou, která se ve spisu nachází, je samotné stanovisko o třech listech, a navíc pouze v kopii. Tuto neúplnost ale nelze vytýkat krajskému soudu, neboť samo ministerstvo při předkládání spisů k věci konstatovalo, že předkládá vše, co na ministerstvu „bylo zachováno“; nebyvalo by tedy mělo smysl, aby krajský soud usiloval o předložení dalších listin k věci. V každém případě jde ale o nedostatek, jehož závažnost bude muset krajský soud v dalším řízení zvážit a vyvodit z něj procesní důsledky. Neúplnost správního spisu nemusí mít za následek zrušení správního rozhodnutí, pokud je správní orgán schopen jinak doložit, že řízení před ním proběhlo řádně, a že žaloba, která jeho rozhodnutí napadá, tedy není důvodná. Pokud ale správní orgán není s to vyvrátit tvrzení žalobců, podle nichž nebylo při projednávání stanoviska SEA postupováno podle zákona, a veřejnost neměla možnost se tohoto procesu zúčastnit, může rozhodnutí správního orgánu stěžít obstat.“*

Ve svých dalších rozsudcích týkajících se rozhodnutí o umístění stavby D8-0805 Lovosice–Řehlovice či jejích dílčích úseků tedy Krajský soud v Ústí nad Labem postupoval v intencích citovaného rozsudku Nejvyššího

správního soudu. Dospěl přitom k závěru, že účast veřejnosti na procesu, který vyústil ve vydání prvního stanoviska SEA ze dne 20. 4. 1995, nelze vzhledem k neúplnosti spisové dokumentace a absenci jiných důkazů vyvrátit. Z tohoto důvodu krajský soud zrušil pro nepřezkoumatelnost rovněž výroky rozhodnutí správních orgánů o umístění dílčích úseků stavby dálnice D8-0805 i v nyní posuzované věci.

Krajský soud tedy nedospěl k závěru, že by umístění dané stavby bylo nezákonné či že by bylo postaveno najisto, že ve věci došlo k podstatné vadě řízení bezprostředně předcházejícího vydání výroků žalobou napadených rozhodnutí o umístění stavby, která mohla mít za následek jejich nezákonnost. Krajský soud tyto výroky rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil pro nepřezkoumatelnost v otázce, zda došlo k namítanému procesnímu pochybení při vydání prvního stanoviska SEA. První senát Nejvyššího správního soudu v jiné, již rovněž zmiňované věci (čj. 1 As 164/2012-54) k tomuto zrušujícímu důvodu ve shodě s již uvedeným poznamenal: „*Krajský soud v rozsudku nedal za pravdu tvrzení stěžovatele, že proces SEA proběhl v rozporu se zákonem. Důvodem pro zrušení územního rozhodnutí byla skutečnost, že správní orgán předložil soudu pouze fragment správního spisu (z důvodu ztráty zbylých písemností), takže soud nemohl posoudit důvodnost uplatněného žalobního bodu. To pak vedlo soud k závěru o nepřezkoumatelnosti územního rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a proto rozhodnutí zrušil.*“

Ve věci rozhodující pátý senát Nejvyššího správního soudu nehodlá zpochybňovat opodstatněnost předmětného důvodu, pro nějž krajský soud výroky rozhodnutí správních orgánů o umístění stavby zrušil. Jak již bylo řečeno, není k tomu v této věci oprávněn; mohl by o tom uvažovat pouze v situaci, kdy by byl zrušující výrok rozsudku krajského soudu napaden kasační stížností, a navíc by tak nemohl učinit sám, ale musel by věc předložit rozšířenému senátu, neboť takový případný závěr by byl odklonem od citovaného právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjad-

řeného v jeho již výše zmiňovaném rozsudku čj. 1 As 111/2008-363. Navíc je otázkou, zda by takový odklon mohl Nejvyšší správní soud, byť prostřednictvím svého rozšířeného senátu, vůbec učinit ve věci, v níž je soudnímu přezkoumání podrobena rozhodnutí správních orgánů mj. o umístění stavby částí daného úseku dálnice D8, které je jedním z rozhodnutí následujících po zrušení rozhodnutí o umístění stavby celého tohoto úseku dálnice, jež bylo předmětem posuzování Nejvyššího správního soudu právě v rozsudku čj. 1 As 111/2008-363.

Při posuzování otázky, zda mají být v návaznosti na zrušení výroků rozhodnutí správních orgánů o umístění předmětné stavby z uvedených důvodů zrušeny také výroky o jejím povolení, a zda tedy se má tento zrušovací důvod nějakým způsobem promítnout i do dalšího osudu dané stavby, ovšem musí Nejvyšší správní soud přihlížet k tomu, že vytčená vada nepřezkoumatelnosti (pozn.: přitom se nejedná o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů) je v daném případě v podstatě neodstranitelná. Ministerstvo životního prostředí se jasně vyjádřilo v tom smyslu, že další spisovou dokumentaci, která by se vztahovala k předmětnému procesu, jenž vyústil ve vydání prvního stanoviska SEA ze dne 20. 4. 1995, nemá k dispozici. Jen stěžá si přitom lze představit, že by případná účast veřejnosti na tomto procesu, který probíhal před bezmála 20 lety, mohla být nade vše pochybnost prokázána jiným způsobem.

Za dané situace by tedy nezbylo, než v případném dalším řízení, které by následovalo po úplném zrušení žalobou napadených rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu a jímž by již, vzhledem k rozestavěnosti předmětné stavby, nemohlo být pokračování ve spojeném řízení o umístění a povolení dané stavby, ale výlučně řízení o odstranění této stavby, resp. o jejím dodatečném povolení dle § 129 stavebního zákona z roku 2006, presumovat, že k účasti veřejnosti na procesu, jenž vyústil ve vydání prvního stanoviska SEA ze dne 20. 4. 1995, nedošlo.

V této souvislosti ovšem nelze přehlédnout, že stěžovatel i žalovaný se shodují (a tu-

to možnost připouští i ŘSD) v tom, že uvedené stanovisko, resp. proces, který mu předcházel, trpí mnohem závažnější vadou spočívající v tom, že předmětem posuzování byla tzv. „*Studie Dálnice D8-stavba 0805 úsek Lovosice-Řehlovice*“, zpracovaná pro tehdejší Ředitelství dálnic Praha společnostmi VALBEK v. o. s. a MEGA a. s., což podle stěžovatele i žalovaného nebyla „*koncepce*“ ve smyslu § 14 tehdy účinného zákona č. 244/1992 Sb., podle něhož „*[k]oncepci se rozumí pro účely tohoto zákona koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy ..., a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky. Za koncepci se dále považují územně plánovací dokumentace a směrný vodohospodářský plán.*“

Pokud by tento názor obou účastníků řízení byl správný a uvedená studie vůbec režimu tehdejšího zákona č. 244/1992 Sb. nepodléhala, je otázkou, jaký význam by takové „*stanovisko SEA*“ vydané k této dopravní studii mělo pro následné procesy týkající se stavby předmětného úseku dálnice D8. Jak již však bylo konstatováno, je nutno respektovat, že Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 111/2008-363, a v jeho intencích následně i krajský soud zjevně vycházely z toho, že uvedený „*předvýběr*“ variant vedení trasy dálnice D8 přes České středohoří v každém případě ovlivnil následný proces SEA, který vyústil ve vydání druhého stanoviska SEA ze dne 21. 12. 1995 zpracovaného k územnímu plánu velkého územního celku Litoměřicko, na což pak navázal proces EIA ukončený zmiňovaným stanoviskem EIA ze dne 15. 11. 1996, které je jedním z podkladů výroků žalobou napadených rozhodnutí o umístění stavby. V předchozích řízeních tedy nebyl akceptován argument, který uvádí žalovaný i ve vyjádření k nyní posuzované kasační stížnosti, totiž že vedení trasy daného úseku dálnice D8 ve zvoleném koridoru bylo určeno již mnohem dříve, nejspíše usnesením vlády ČSSR č. 286 ze dne 10. 4. 1963, o koncepci dlouhodobého rozvoje silniční sítě a místních komunikací.

Při posuzování otázky, jakým způsobem odstranit případnou vadu, jež by spočívala v tom, že o výběru z možných variant vedení trasy dálnice D8-0805, jak byly definovány ve zmiňované dopravní studii z roku 1994, bylo rozhodnuto bez účasti veřejnosti, nelze než opět dospět k závěru, že taková případná vada by byla do budoucna neodstranitelná. I pokud by soud odhlédl od skutečnosti, že posuzovaná stavba celého úseku dálnice D8-0805, i přes stávající problémy způsobené sesuvem půdy, který postihl část této stavby, je v současné době již v pokročilém stádiu rozestavěnosti a že samozřejmě jakákoli myslitelná trasa dálnice D8 přes České středohoří musí na obou koncích navazovat na již dostavěné a provozované úseky této dálnice, je zřejmé, že při případném opakování procesu EIA, který by již musel probíhat podle nyní účinného zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, by opět reálně nemohla do úvahy připadat jiná trasa dálnice D8 než ta, která je vyznačena v platné územně plánovací dokumentaci, tedy v současné době v Zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje a v územních plánech jednotlivých obcí, a případně „*varianty*“ této stavby by se musely z podstaty věci pohybovat v takto poměrně úzce stanovených mezích.

Tuto skutečnost ostatně potvrzuje i samotný zmiňovaný rozsudek čj. 1 As 111/2008-363, v němž Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval: „*Stejně tak nemají žalobci pravdu v tom, že zhodnotit, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., není možné bez současného porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice. Toto srovnávání se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po vydání stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje již jen s jednou variantou (resp. zde se dvěma variantami téhož koridoru), a na tom není nic závadného. (Stanovisko SEA by pochopitelně mělo být vydáno v souladu se zákonem, což zahrnuje i respektování práv veřejnosti, a výtku v tomto směru krajský soud dosud nevyvrá-*

til). *Ve fázi poměrování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla – v souhrnu nejrůznějších hledisek – nejhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní variantě dálnice (která už v předchozí fázi prošla „předvýběrem“ z více variant).“*

K tomu je třeba dodat, že zákon č. 100/2001 Sb. v nyní účinném znění vyžaduje u záměrů, které podléhají posouzení podle přílohy 1 k tomuto zákonu (kam patří i novostavba dálnice) pouze to, aby oznamovatel uvedl v oznámení záměru „*nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí*“ (§ 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.; srov. též náležitosti oznámení dle přílohy 3 k tomuto zákonu). V závěru zjišťovacího řízení potom může příslušný úřad navrhnout, aby v dokumentaci došlo ke „*zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné*“ (§ 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Porovnání, resp. stanovení pořadí jednotlivých variant řešení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí je obligatorní součástí dokumentace, posudku a stanoviska v rámci procesu EIA pouze v těch případech, kdy byly tyto varianty předloženy (srov. přílohy 4, 5 a 6 uvedeného zákona).

Zákon č. 100/2001 Sb. v účinném znění tedy rozhodně nevyžaduje, aby v rámci procesu EIA, pokud by měl být opakován, musely být posuzovány veškeré varianty trasy předmětného úseku dálnice D8 zvažované před dvěma desetiletími ve zmiňované „*Studii Dálnice D8-stavba 0805 úsek Lovosice–Řehlovice*“ nebo aby byly nutně posuzovány varianty, které dosud prosazovaly ekologické organizace.

Při vědomí všech těchto skutečností, jakož i pokročilého stadia rozestavěnosti celého úseku dálnice D8-0805 Lovosice–Řehlovice i doprovodných staveb, kdy již došlo v podstatě k nevratným zásahům do přírody

a krajiny Chráněné krajinné oblasti České středohoří, na straně jedné, jakož i významu veřejného zájmu nejen na účelném využití již investovaných veřejných prostředků a urychleném řešení složité dopravní situace způsobené mnohaletým zpožděním s dostavbou zmiňovaného úseku dálnice D8, ale i veřejného zájmu na ochraně životního prostředí obyvatel obcí nacházejících se na stávajících objízdných trasách nedokončeného úseku dálnice, na straně druhé, shledal Nejvyšší správní soud mimořádné okolnosti k tomu, aby nepřistoupil ke zrušení žalobou napadených výroků rozhodnutí správních orgánů týkajících se povolení stavby předmětných úseků dálnice D8. Za situace, kdy ani po zrušení tohoto stavebního povolení by nemohlo dojít k odstranění vytýkané vady, pro niž byla zrušena část těchto rozhodnutí týkající se umístění této stavby, a kdy by toto zrušení nemohlo nijak prospět veřejnému zájmu na ochraně přírody a krajiny, k jehož prosazování má účast stěžovatele a dalších ekologických organizací v příslušných správních a následně i soudních řízeních dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny sloužit, by vyhovění kasační stížnosti znamenalo pouhou obstrukci dokončení stavby daného úseku dálnice D8 bez jakéhokoli smysluplného a zákonem předvídaného účelu. Právě takový verdikt soudu by byl v dané situaci nástrojem „*odcizení a absurdity*“, nikoliv závěr opačný, jak argumentoval stěžovatel.

Nejvyšší správní soud tedy shledal stížní námitku, podle níž měly být v návaznosti na zrušení výroků rozhodnutí správních orgánů o umístění stavby zrušeny i výroky týkající se jejího povolení, z celkového hlediska nedůvodnou.

#### **IV.B Námitka týkající se rozhodnutí o výjimce dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny**

Stěžovatel dále brojil proti závěru krajského soudu, který se odmítl zabývat druhým žalobním bodem o nezákonnosti rozhodnutí ministra životního prostředí o výjimce ze zákazu stavět v CHKO nové dálnice, vydaného dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, v žalobě proti stavebnímu povolení, resp. proti výroku B žalovaného rozhodnutí.

Identickou námitkou se již opakovaně zabýval první senát Nejvyššího správního soudu ve svých výše zmiňovaných rozhodnutích, naposledy v citovaném rozsudku čj. 1 As 176/2012-140, přičemž mj. konstatoval:

„[38] Stěžovatel dále nesouhlasil se způsobem, jakým městský soud posoudil zákonost rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, ... jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Tímto rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení udělena výjimka dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu stanoveného § 26 odst. 1 písm. f) tohoto zákona (zákaz stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti).

[39] Městský soud k dané otázce konstatoval, že rozhodnutí o udělení výjimky bylo podkladem územního řízení, jak vyplývá i z odůvodnění územního rozhodnutí. Námitky proti rozhodnutí o udělení výjimky tak mohly být uplatněny již v územním řízení, což ostatně stěžovatel učinil. Protože dané rozhodnutí nebylo podkladem stavebního řízení, nelze se jeho přezkumu domáhat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. v rámci žaloby proti stavebnímu povolení.

[40] Podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny je zakázáno stavět v chráněných krajinných oblastech nové dálnice. Z tohoto zákazu může Ministerstvo životního prostředí udělit výjimku v případě, že veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny (§ 43 téhož zákona).

[41] Také otázkou možnosti zpochybňovat zákonost rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval mj. ve shora citovaných rozsudcích čj. 1 As 6/2011-347 nebo čj. 1 As 83/2011-565. Ani od závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích ve vztahu k možnosti přezkumu zákonosti rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět dálnice na území chráněné krajinné oblasti v rámci žaloby proti stavebnímu povolení se Nejvyšší správní soud odchylovat nehodlá.

[42] Lze zopakovat, že rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nabylo účinnosti v roce 2001. Bylo podkladem územního řízení, jak vyplývá z odůvodnění územního rozhodnutí ze dne 26. 3. 2002. Námitky proti rozhodnutí o udělení výjimky, které i podle stěžovatele úzce souvisí s výběrem trasy dálnice D8, tedy s otázkou umístění stavby, tak bylo možné uplatnit v územním řízení. Stěžovatel nenařadí stavebním povolením stanovené podmínky pro realizaci stavby a její užívání, nýbrž samotné umístění stavby do území. Tato otázka ovšem spadá do územního řízení ..... Stěžovatel se proto nemůže domáhat přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky v souvislosti s žalobou proti stavebnímu povolení, jestliže jeho žalobní body se míjí s předmětem přezkoumávaného správního rozhodnutí (stavebního povolení) a míří do předchozí fáze povolovacího procesu (územního řízení).

[43] Pokud by snad v dané době nebyl možný samostatný soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky, nepochybně by bývalo bylo možné napadnout žalobou územní rozhodnutí a v jejím rámci se domáhat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. soudního přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59, č. 1843/2008 Sb. NSS). Výše označené rozhodnutí o udělení výjimky nicméně nebylo podkladem stavebního řízení, ostatně ani žalovaný nevyjmenovává ve stavebním povolení toto rozhodnutí o udělení výjimky mezi podklady, z nichž vycházel. Stěžovatel se z tohoto důvodu nemohl domáhat jeho soudního přezkumu v rámci žaloby proti stavebnímu povolení na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.

[44] Smyslem § 75 odst. 2 s. ř. s. je podrobit soudnímu přezkumu úkony, u nichž nejsou splněny procesní podmínky pro jejich samostatné přezkoumání soudem. Bylo-li možné rozhodnutí o výjimce přezkoumat na základě tohoto ustanovení v rámci žaloby proti územnímu rozhodnutí, neexistuje žádný racionální důvod, proč by měl být připuštěn jeho soudní přezkum i v souvislosti se

*žalobou proti stavebnímu povolení (tedy dvojí soudní přezkoumání).*

*[45] Městský soud tedy správně odmítl přezkoumat zákonnost rozhodnutí ministra životního prostředí ve věci udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Námitka je nedůvodná.“*

I s těmito závěry prvního senátu Nejvyššího správního soudu se nyní rozhodující pátý senát téhož soudu ztotožňuje a neshledal ani v dané otázce důvod předložit věc rozšířenému senátu, jak ho vybízel stěžovatel.

Pro posouzení této otázky přitom nehraje podstatnou roli skutečnost, že v nyní posuzované věci bylo o umístění a povolení předmětné stavby rozhodnuto nikoliv postupně, ale souběžně ve spojeném územním a stavebním řízení (viz výše k uplatnění § 114 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 i ve spojeném územním a stavebním řízení). Závěr krajského soudu o tom, že námitky směřující proti rozhodnutí ministra životního prostředí vydaného dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, jak byly stěžovatelem formulovány, jsou relevantní pro přezkoumání výroků žalobou napadených rozhodnutí o umístění dané stavby, a nikoliv o jejím povolení, obstojí. Byť by se i řada podmínek obsažených ve výjimce ze zákazu stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti týkala rovněž stavebního řízení, jak uváděl stěžovatel, není zřejmé, jak by se konkrétně stavebního řízení měly týkat námitky, které stěžovatel ve vztahu k rozhodnutí ministra životního prostředí o této výjimce uplatnil.

Jiná situace by byla, pokud by krajský soud uznal uvedené námitky směřující proti rozhodnutí ministra životního prostředí vydanému dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny důvodnými, a z tohoto důvodu žalobou napadená rozhodnutí ve výrocích o umístění stavby zrušil. Pak by bylo třeba se v intencích výše uvedeného opět zabývat otázkou, zda má mít toto zrušení podmiňujícího výroku o umístění stavby z takového důvodu za následek i zrušení navazujícího výroku o povolení stavby. Je pravdou, jak upozorňuje stěžovatel, že v nyní posuzované věci se, na rozdíl

od námítky týkající se procesu SEA a EIA, krajský soud důvodností uvedených námitek ani ve vztahu k výrokům žalobou napadených rozhodnutí o umístění dané stavby dálnice nezabýval, neboť shledal tyto výroky nepřezkoumatelnými z jiného důvodu.

Ve vztahu ke zrušujícímu výroku I. rozsudku krajského soudu se však Nejvyšší správní soud, vzhledem k § 109 odst. 3 s. ř. s., posledně uvedenou výtkou stěžovatele zabývat nemohl, neboť proti tomuto výroku kasační stížnost stěžovatele nesměřovala a stěžovatel ji výslovně omezil pouze na výrok II. rozsudku krajského soudu o zamítnutí jeho žaloby (pozn.: Nejvyšší správní soud ponechává stranou otázku přípustnosti takové případné kasační stížnosti z hlediska § 104 odst. 2 s. ř. s.; tato otázka bude předmětem rozhodování rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 5 Afs 91/2012; podstatné v dané věci však je, že stěžovatel kasační stížnost proti výroku I. rozsudku krajského soudu nepodal). Ve vztahu k výroku II. rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud nehodnotí uvedený postup krajského soudu jako vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť je zřejmé, že těžiště námitek směřujících proti rozhodnutí ministra životního prostředí vydaného dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny se opět týkalo tvrzené nezákonnosti vydaných stanovisek SEA a stanoviska EIA, a tato námitka proti rozhodnutí ministra životního prostředí, která nebyla Nejvyšším správním soudem ve výše citované pasáži rozsudku čj. 1 As 111/2008-363 shledána důvodnou ani ve vztahu k přezkoumávanému územnímu rozhodnutí, by tedy v daném případě jen stěží mohla odůvodnit zrušení stavebního povolení.

I námitku stěžovatele směřující proti rozhodnutí o výjimce dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy hodnotí Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou.

***IV.C Námitka týkající se závazného stanoviska dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny***

Obdobné závěry lze přijmout, i pokud jde o námitky stěžovatele ve vztahu k závaznému stanovisku Správy CHKO České středohoří ze dne 15. 3. 2011 k rozhodnutí o umístění stavby „*Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice–Řehlovice*“. Jak již vyplývá ze samotného označení tohoto podkladového správního aktu, byl vydáván primárně za účelem umístění stavby této dálnice, neboť již z dokumentace pro vydání územního rozhodnutí by mělo být možné v plném rozsahu posoudit zásah předmětné stavby do krajinného rázu. Podmínky stanovené v daném závazném stanovisku byly také převzaty do výroku A rozhodnutí stavebního úřadu o umístění dané stavby.

Je opět nutno připustit, že ani žalobními námitkami týkajícími se daného závazného stanoviska se krajský soud nezabýval ani ve vztahu k výroky žalobou napadených rozhodnutí o umístění dané stavby dálnice, neboť shledal tyto výroky, jak již bylo řečeno, nepřezkoumatelnými z jiného důvodu. Opět je však nutno konstatovat, že tento postup krajského soudu Nejvyšší správní soud nepovažuje ve vztahu ke kasační stížnosti napadenému výroku II rozsudku krajského soudu za vadu řízení, která by mohla mít vliv na jeho zákonnost.

Je totiž zřejmé, že závazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely územního či stavebního řízení po nabytí účinnosti správního řádu a stavebního zákona z roku 2006 nejsou samostatnými správními rozhodnutími, jak § 149 odst. 1 správního řádu výslovně stanoví, a nevede se tedy o nich samostatné správní řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS; k opačné situaci před

nabytím účinnosti správního řádu a stavebního zákona z roku 2006 srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Správa CHKO České středohoří tedy neměla povinnost před vydáním předmětného závazného stanoviska stěžovatele o tom uvědomit a umožnit mu vyjádřit se k podkladům pro vydání tohoto stanoviska. Ani na obsah závazného stanoviska nelze v plném rozsahu vztáhnout požadavky, které správní řád, případně další právní předpisy kladou na samostatné správní rozhodnutí. Stěžovatel měl možnost se s vydáním závazného stanoviska seznámit jakožto se závazným podkladem založeným do spisu pro rozhodnutí stavebního úřadu ve spojeném územním a stavebním řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, a měl možnost v rámci odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu uplatnit námitky proti obsahu závazného stanoviska, což také učinil. V souladu s § 149 odst. 4 správního řádu si žalovaný v odvolacím řízení na základě uvedených odvolacích námitek stěžovatele vyžádal potvrzení nebo změnu daného závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který vydal závazné stanovisko, tedy v daném případě od Ministerstva životního prostředí. To, jak konstatoval žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, opatřením ze dne 14. 3. 2012 závazné stanovisko Správy CHKO České středohoří potvrdilo. Tím byla procesní práva stěžovatele, která mu ve vztahu k danému závaznému stanovisku náležela ve správním řízení, vyčerpána.

I námitku stěžovatele týkající se závazného stanoviska dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy hodnotí Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou.

## Řízení před soudem: výběr a jmenování ředitele Ústavu pro studium totalitních režimů; přezkum usnesení Rady Ústavu pro studium totalitních režimů

k § 4 odst. 1 písm. a) a § 46 odst. 2 soudního řádu správního

k čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

k § 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o Ústavu pro studium totalitních režimů“)

k § 30 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

**I. Při výběru a jmenování ředitele Ústavu pro studium totalitních režimů [§ 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek] nerozhoduje Rada Ústavu pro studium totalitních režimů jako správní orgán [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] o veřejném subjektivním právu uchazeče na veřejnou funkci (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vztah mezi Radou a uchazečem o funkci ředitele nemá veřejnoprávní charakter, nýbrž jde o soukromoprávní vztah mezi zaměstnavatelem a uchazečem o zaměstnání ve smyslu § 30 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.**

**II. Soud odmítne (§ 46 odst. 2 s. ř. s.) žalobu proti usnesení, jímž Rada Ústavu pro studium totalitních režimů vyslovila, že do dalšího kola výběrového řízení na ředitele Ústavu postupují jen uchazeči odlišní od žalobce, i proti usnesení, jímž Rada Ústavu následně jmenovala ředitelem Ústavu jednoho ze žalobcových protikandidátů.**

*(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 A 95/2014-47)*

**Předjudikatura:** č. 2484/2012 Sb. NSS, č. 2597/2012 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 160/2008 Sb.; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 12. 1999, Pellegrin proti Francii (stížnost č. 28541/95, ECHR 1999-VIII).

**Věc:** A. P. proti Radě Ústavu pro studium totalitních režimů o vyřazení z výběrového řízení.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalované, kterým byl podle svého názoru nezákonně vyřazen z dalšího průběhu výběrového řízení na funkci ředitele Ústavu pro studium totalitních režimů (dále jen „Ústav“). Napadeným usnesením ze dne 9. 4. 2014 žalovaná vyslovila, že do druhého kola volby postupují výhradně kandidáti Z. H. a M. B.; tím implicitně vyslovila, že ostatní kandidáti, včetně žalobce, jsou z další účasti na výběrovém řízení vyřazeni. Podle názoru žalobce se jednalo o správní rozhodnutí, neboť autoritativně změnilo, resp. rušilo (určovalo) žalobcovo veřejné subjektivní právo na přístup k veřejné funkci. Žaloba mířila i proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 4. 2014, jímž byl posléze do funkce jmenován jeden z žalobcových protikandidátů Z. H.

Ústav je dle žalobce správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, neboť vykonává působnost v oblasti veřejné správy; rozhodnutí žalované týkající se přístupu k veřejné funkci je tak rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, stejně jako rozhodnutí, jímž rektor nejmenoval uchazeče do funkce děkana fakulty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS). Po zhodnocení kritérií analyzovaných v citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dospěl žalobce k závěru, že jmenování ředitele Ústavu je spíše aktem povahy veřejnoprávní. Ředitel, který stojí v čele Ústavu, je oprávněn požádat o svolání žalované, jmenuje a odvolává ředitele Archivu bezpečnostních složek po předchozím projednání s žalo-



vanou, navrhuje žalované členy vědecké rady Ústavu. Ředitel je jako orgán nezávislý, být je rovněž povinen vykonávat rozhodnutí žalované a žalovaná má právo ředitele odvolat. Žalobcovo přesvědčení o veřejnoprávní povaze napadeného jmenovacího aktu posílil i náleží Ústavního soudu (náleží pléna Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 25/07, č. 160/2008 Sb.), ve kterém Ústavní soud zdůraznil zvláštní postavení Ústavu, veřejný zájem na ochraně demokracie, jemuž má Ústav sloužit, a vysoké kvalifikační požadavky na členy žalované a ředitele Ústavu. O veřejnoprávním charakteru aktu svědčí přítomnost politických prvků (tj. týkajících se ochrany demokracie) a to, že ředitel Ústavu je jmenován prostřednictvím mechanismu, na jehož počátku je politická vůle (kreace žalované).

Městský soud žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

Kritéria pro určení charakteru rozhodnutí, jímž se určitá osoba „*instaluje do funkce*“ (respektive jímž je odvolávána, případně jímž jí je jmenování do funkce odmítnuto), vymezil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 7 As 66/2010-119. Shrnul zde i dosavadní judikaturu. Podle ní je například jmenování a odvolání generálního ředitele Českého rozhlasu Radou Českého rozhlasu aktem soukromoprávním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS): funkce ředitele má převažující manažerskou povahu a vztah mezi ředitelem a Radou je vztahem pracovněprávním. Český rozhlas je veřejným ústavem, jehož Rada nerozhoduje vrchnostensky, tedy o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, nýbrž svoji činnost řídící, kontrolní a dozorčí zaměřuje pouze dovnitř Českého rozhlasu. Naproti tomu odvolání vedoucího státního zástupce ministrem spravedlnosti, odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání předsedou vlády a konečně i odmítnutí rektora jmenovat uchazeče děkanem jsou akty veřejnoprávní povahy. U vedoucího státního zástupce je tomu tak proto, že ve vztahu mezi ním a ministrem převažují spíše prvky veřejnoprávní a ve-

doucí státní zástupce má významná rozhodovací oprávnění vrchnostenské povahy. Pomer mezi ním a ministrem se spíše blíží některému ze služebních poměrů (zde Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 12. 1999, *Pellegrin proti Francii*, stížnost č. 28541/95, ECHR 1999-VIII, podle nějž je vždy třeba zkoumat, zda konkrétní zaměstnání obnáší i přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu).

Aby mohl být jmenovací (odvolávací) akt považován za akt veřejnoprávní, muselo by podle Nejvyššího správního soudu být jeho podstatným obsahem i něco jiného než jen instalace určité osoby do určité pracovněprávní pozice: jmenovací procedura by musela být součástí systému brzd a rovnovah směřujících k vyvážení moci uvnitř korporace. Vztah mezi rektorem a děkanem podrobil Nejvyšší správní soud analýze z hlediska těchto kritérií: mocenský význam funkce v rámci dané veřejnoprávní korporace; schopnost „*rezistence*“ dané funkce vůči jiným funkcím v rámci korporace; skutečnost, zda součástí okruhu úkolů vyplývajících z dané funkce je i výkon vrchnostenské činnosti. Děkan má v rámci veřejné vysoké školy klíčovou roli: jedná ve věcech fakulty, má rozsáhlá jmenovací a odvolávací oprávnění, návrhová oprávnění vůči akademickému senátu fakulty i oprávnění rozhodovat ve věcech uchazečů o studium. Jeho funkce má významnou roli v systému dělby moci uvnitř vysoké školy: o tom svědčí kombinace zákonem stanoveného funkčního období a spolupůsobení dvou (tří) akademických orgánů při jmenování (odvolávání) děkana. Děkan není pouhým vysokým manažerem („*provozním náměstkem rektora*“), nýbrž je nadán vysokou mírou mocenské autonomie vůči jiným akademickým funkcionářům či orgánům. Jmenovací procedura děkana se odehrává ve sféře veřejné správy sloužící k uspokojování veřejných potřeb v oblasti vzdělávání.

Městský soud v této věci dospěl k závěru, že vztah mezi ředitelem Ústavu pro studium totalitních režimů a žalovanou není vztahem

veřejnoprávní; vyšel přitom z výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 102/2010-80, které se týkalo odvolání generálního ředitele Českého rozhlasu (závěry tohoto rozhodnutí nebyly nijak zpochybněny právě citovaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 66/2010-119).

Ačkoli Český rozhlas a Ústav mají jinou právní formu (Český rozhlas je právnickou osobou, kdežto Ústav je organizační složkou státu), pojmově jde v obou případech o veřejný ústav, tj. souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu (veřejný ústav nemusí mít nutně právní osobnost, naopak může být i organizační složkou – srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 110). Jak Český rozhlas, tak Ústav byly zřízeny proto, aby poskytovaly službu veřejnosti; u Ústavu je obsah této služby vymezen v § 4 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů (Ústav zkoumá dobu nesvobody a období komunistické totalitní moci, zpřístupňuje veřejnosti dokumenty vypovídající o těchto obdobích a zpřístupňuje výsledky své činnosti, převádí dokumenty do elektronické podoby, dokumentuje nacistické a komunistické zločiny apod.).

To, že Ústav při své činnosti sleduje veřejný zájem, však nevypovídá nic o tom, jaké prostředky – zda veřejnoprávní, nebo soukromoprávní – užívá žalovaná při výkonu svých pravomocí. Stejně tak pro hodnocení povahy vztahu mezi žalovanou a uchazečem o funkci ředitele Ústavu není významné, že členy žalované volí a odvolává Senát Parlamentu (tedy že – jak to formuluje žaloba – je žalovaná kreována politickou vůlí) a že členství i členy Rady Českého rozhlasu (kteří rovněž vykonávají veřejnou funkci) volí pro změnu Poslanecká sněmovna Parlamentu, což ale z Rady Českého rozhlasu ještě nedělá orgán veřejné správy, jak vyložil NSS v citovaném rozsudku. Prostřednictvím Rady Českého rozhlasu se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti tohoto veřejného ústavu; u žalované zákon takto souhrnně neformulu-

je účel její existence, ale z výčtu jejích pravomocí v § 9 odst. 1 a 2 zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů je zřejmé, že žalovaná vykonává především odborné, organizační a ekonomické činnosti zaměřené dovnitř Ústavu:

- vytváří vědeckou koncepci Ústavu (stanoví metody pro naplňování úkolů Ústavu, schvaluje roční plán činnosti Ústavu) a může se sama podílet na získávání dokumentů (žádá vládu o diplomatickou podporu při získávání přístupu k dokumentům v archivech cizích států),

- zajišťuje interní fungování Ústavu (schvaluje organizační řád Ústavu a další vnitřní předpisy Ústavu, zřizuje vědeckou radu jako odborný poradní orgán ředitele pro badatelskou činnost Ústavu a na návrh ředitele jmenuje její členy a schvaluje její jednací řád),

- podílí se na ekonomickém řízení Ústavu (schvaluje podklady pro návrh rozpočtu a závěrečného účtu Ústavu).

Prostřednictvím žalované se uplatňuje i právo veřejnosti na kontrolu činnosti Ústavu, byť to zákon neříká explicitně (žalovaná schvaluje výroční zprávu o činnosti Ústavu a předkládá ji k projednání Senátu, a dále sleduje a vyhodnocuje zabezpečení přístupu k dokumentům a archiváliím uloženým v Archivu bezpečnostních složek a výsledky předkládá jednou ročně k projednání Senátu). Žalovaná tedy ve své činnosti sleduje veřejný zájem (stejně jako Rada Českého rozhlasu, viz bod 33 výše citovaného rozhodnutí čj. 1 As 102/2010-80), ale žádnou z činností právě uvedených se nedotýká veřejných subjektivních práv jakéhokoli jednotlivce.

Z pravomocí žalované mimo shora uvedené zbývají už jen dvě další: podle § 9 odst. 1 písm. h) zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů žalovaná rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí Ústavu, podle § 9 odst. 1 písm. b) pak jmenuje a odvolává ředitele Ústavu a dohlíží na jeho činnost. V této věci není úkolem soudu hodnotit, zda by rozhodnutí žalované o odvolání proti rozhodnutí Ústavu mohlo být považováno za rozhodnutí

správního orgánu (ze zákona samotného není zřejmé, o čem by samotný Ústav měl rozhodovat, čím práv by se takové rozhodnutí týkalo a jakou povahu by měla dotčená práva); akt, jímž žalovaná jmenuje a odvolává ředitele Ústavu – a tedy i akt, jímž žalovaná nejmenuje ředitelem Ústavu zbylé uchazeče o funkci – však není rozhodnutím o veřejných subjektivních právech ředitele či uchazeče, ale pracovníprávním úkonem, jímž je (nebo není) do funkce instalován vedoucí určité instituce (shodou okolností instituce, která má právní formu organizační složky).

Žalobce se dovolává svého subjektivního veřejného práva na přístup k veřejné funkci podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod („[o]bčané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“); funkce ředitele Ústavu však podle soudu není veřejnou funkcí ve smyslu tohoto ustanovení. Ustanovení je třeba vykládat s ohledem na obsah celého článku 21, který zaručuje občanům správu věci veřejných nebo podíl na ní. Činnost Ústavu je sice činností ve veřejném zájmu, ale z této poměrně široké kategorie činností se vyčleňuje jen užší skupina představující „správu věcí veřejných“. Pro veřejnou funkci je typické nejen to, že osoby jsou do funkce ustanovovány volbou či jmenováním a že funkce je prováděna ve veřejném zájmu, ale právě i to, že obsahem funkce je správa veřejných věcí a její nositel disponuje vrchnostenskými kompetencemi (srov. Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2012).

Samotné členství v žalované označuje zákon o Ústavu pro studium totalitních režimů ve svém § 10 za veřejnou funkci; tato klasifikace by se i doktrinárně dala zdůvodnit právě podílem žalované na kontrole činnosti Ústavu ze strany veřejnosti. Výběrem, jmenováním, nejmenováním či odvoláním ředitele Ústavu z jeho funkce však žalovaná nevystupuje jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.: jedná jako zaměstnavatel, který rozhoduje o obsazení pracovního místa. I ze samotného výčtu pravomocí ředitele a jeho postavení v rámci

Ústavu je patrné, že nejde o veřejnou funkci, a to ani při uplatnění kritérií vymezených v již citovaném rozhodnutí NSS (čj. 7 As 66/2010-119).

Ředitel stojí v čele Ústavu. Přísluší mu zajišťovat zpracování podkladů pro všechny záležitosti, jež jsou v působnosti žalované, předkládat tyto záležitosti k projednání a rozhodnutí žalované a vykonávat rozhodnutí žalované, účastnit se jednání žalované a žádat o svolání jejího zasedání. Z jednorázových kompetencí pak ředitel navrhuje žalované ke jmenování členy vědecké rady a po projednání s žalovanou jmenuje a odvolává ředitele Archivu bezpečnostních složek. Ředitel je tedy především výkonným orgánem žalované, jeho pravomoci se uplatňují výlučně v součinnosti s žalovanou (buď žalované pouze „předkládá a navrhuje“, nebo i při vlastním rozhodování – jmenování a odvolání ředitele Archivu bezpečnostních složek – musí svůj návrh s žalovanou projednat). V rámci Ústavu, resp. vztahů mezi ředitelem a žalovanou, tedy nelze hovořit, slovy NSS, o systému brzd a rovnovah uvnitř instituce (jaký NSS spatřuje například ve vztahu rektor – děkan v rámci veřejné vysoké školy). Úloha ředitele je spíše manažerská, zákon nepojímá jeho funkci jako mocenské vyvážení pozice žalované: naopak je jasně stanoveno, že žalovaná je „nejvyšším orgánem Ústavu“ (§ 7 odst. 1 zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů) a ředitel nemá žádné významné samostatné pravomoci (slovy NSS „mocenskou autonomií“). Požadavek mocenské rezistence ředitele Ústavu vůči jiným osobám v systému státních institucí není zásadně nastolen (viz bod 52 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 66/2010-119). Zákon neupravuje funkční období ředitele (to stanoví sama žalovaná); ředitele odvolává samotná žalovaná, bez součinnosti s jakýmkoli jiným orgánem; důvody odvolání ředitele zákon neupravuje ani v obecných rysech. V tom všem lze spatřovat zásadní rozdíl oproti postavení děkana, jehož funkce je v rámci veřejné vysoké školy „klíčová“ (viz zejména body 68 a 70 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 66/2010-119). Ředitel Ústavu sice jmenuje a odvolává ředite-

le Archivu bezpečnostních složek, který je správním úřadem; tato jeho pravomoc veřejnoprávního charakteru však není pro povahu jeho funkce určující (srov. bod 59 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 66/2010-119), naopak v jeho činnosti převažují prosté manažerské prvky nijak nesouvisející se správou veřejných věcí ve smyslu shora popsaném.

Zřízení Ústavu tedy bylo vedeno veřejným zájmem na zkoumání období nesvobody a období komunistické totalitní moci, ale to samo o sobě neprokazuje převahu veřejnoprávních prvků ve vztazích mezi jednotlivými orgány Ústavu či při postupech vedoucích k obsazování funkce ředitele Ústavu. Žalobcův odkaz na nálezh Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 25/07, nepovažuje soud za přílehlavý; žalobou citované formulace Ústavního

soudu, které mají prokazovat mimořádnost postavení Ústavu a speciální požadavky na jeho představitele, jsou spíše politickými proklamacemi, které nijak nevyovídají o soukromo- či veřejnoprávní povaze hodnocených vztahů.

Vztah mezi žalovanou a uchazečem o funkci ředitele Ústavu je tedy vztahem soukromoprávním (srov. také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1860/2003, v němž NS posuzoval odvolání generálního ředitele České televize Radou České televize); Rada jako orgán jednající jménem zaměstnavatele by v něm měla postupovat v souladu s § 16 a § 30 zákoníku práce. Má-li žalobce za to, že žalovaná při výběru ředitele porušila své zákonné povinnosti, může svůj spor předložit soudu v občanském soudním řízení.

## 3139

### Správní trestání: odpovědnost za správní delikt; uplatnění liberačního důvodu

k § 3 odst. 1 a § 10 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách)

**I. Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot, které právníkům osobám umožňuje zprostit se odpovědnosti za správní delikt, je třeba *per analogiam legis* aplikovat též na podnikající fyzické osoby.**

**II. Pokud provozovatel čerpací stanice chce využít liberační důvod dle § 10 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot, musí prokázat, že provedl technicky možná opatření způsobilá účinně zabránit porušování zákona (zde prodej pohonných hmot nevyhovujících požadavkům uvedeným v § 3 odst. 1 citovaného zákona). Nepostačí poukaz provozovatele na to, že tato technicky možná opatření po něm nebylo možno spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění nebylo ekonomické.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33)

**Prejudikatura:** č. 1684/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Karel F. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ředitele inspektorátu České obchodní inspekce, inspektorát Jihočeský a Vysočina ze dne 15. 8. 2013 byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu

podle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách, kterého se dopustil tím, že na čerpací stanici pohonných hmot dne 16. 4. 2013 v rozporu s § 3 odst. 1 odkazovaného zá-

kona prodával motorovou naftu, která nesplňovala požadavky na jakost dle vyhlášky č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a jejich evidenci (dále jen „vyhláška o jakosti a evidenci pohonných hmot“), neboť v rozporu s § 3 odst. 1 písm. b) této vyhlášky jakost prodávané nafty neodpovídala ČSN EN 590 a nesplňovala ukazatel jakosti „*bod vzplanutí*“ v příloze č. 2 vyhlášky, jelikož předmětná nafta dosáhla bodu vzplanutí již při teplotě 39 °C, ačkoli dosažení bodu vzplanutí je povoleno při zahrnutí nejistoty měření nejméně při teplotě 53 °C. Správní orgán I. stupně za tento správní delikt žalobce podle § 9 odst. 10 písm. b) zákona o pohonných hmotách uložil pokutu ve výši 100 000 Kč.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 10. 2013 zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění svého rozhodnutí nepřisvědčila odvolacím námitkám žalobce. K námitce, v níž se žalobce dovolával liberačního důvodu stanoveného v § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, žalovaná uvedla, že žalobce má jako prodávající odpovědnost za to, zda prodává pohonné hmoty v odpovídající kvalitě, jak stanovuje zákon o pohonných hmotách v § 9 odst. 1 písm. b). Tato odpovědnost je koncipována jako objektivní, tedy bez ohledu na zavinění a prodávající se může své odpovědnosti zprostit, pouze pokud prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které lze požadovat, aby porušení povinnosti zabránil. Žalobce však vynaložení takového úsilí neprokázal. Spoléhal se totiž pouze na solidnost výrobce, na dodržování provozní kázně přepravce při přečerpávání pohonných hmot a na kontrolu správného připojení hadice ke správné nádrži prováděnou obsluhou cisterny a sám žádné další kroky (např. pravidelné namátkové testování vzorků prodávaných pohonných hmot) za účelem ověření odpovídající kvality jím prodávaných pohonných hmot nečinil. V případě námitky žalobce týkající se čistoty odběrných nádob žalovaná ve shodě se správním orgánem I. stupně odkázala na kontrolní protokol ze dne 16. 4. 2013, v němž je mimo

jiné uvedeno, že před odběrem jednotlivých vzorků byla vždy provedena vizuální kontrola čistoty výdejní pistole, jakož i řádný otěr hlavice pistole stojanu. Kontrole byla přítomná vedoucí provozovny žalobce, paní Monika J. F.

Žalovaná nepřisvědčila argumentaci žalobce, že nemůže být činěn odpovědným za naměřenou hodnotu vlastnosti nafty, která se v čase proměňuje nezávisle na jeho chování a kterou nemůže bez vynaložení nepřiměřených nákladů zjistit ani garantovat. Pohonné hmoty totiž musí splňovat stanovené parametry již v okamžiku jejich prodeje, což se v tomto případě zjevně nestalo.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítal, že se nevypořádala se žádnou z odvolacích námitek, resp. se s těmito námitkami vypořádala tak, že její rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Stejně jako v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobce domáhal uplatnění liberačního důvodu z odpovědnosti podle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, neboť byl přesvědčen, že prokázal vynaložení veškerého úsilí, které po něm jakožto prodejci pohonných hmot bylo možné požadovat. Poukázal na skutečnost, že pohonné hmoty odebírá výlučně od státem ovládaného výrobce – společnosti ČEPRO, a.s., u nějž by měla být státem zaručena průběžně kontrolovaná jakost vyráběných pohonných hmot, které odebírá prostřednictvím jediného distributora – společnosti POLARI Písek s. r. o., který používá k přepravě odděleně cisterny pro naftu a benzín, dodržuje technologickou a provozní kázeň. Žalobce před provedením kontroly dne 16. 4. 2013 nikdy neměl s kvalitou prodávaných pohonných hmot žádné potíže. V souvislosti s rozhodovací praxí žalované vyjádřil žalobce přesvědčení, že porušování parametru kvality bodu vzplanutí motorové nafty u provozovatelů čerpacích stanic nabývá charakteru systémové vady, jejíž příčina spočívá mimo oblast, kterou svým počínáním mohou prodejci ovlivnit. Zavedení namátkové kontroly jakosti, jak to doporučuje žalovaná ve své rozhodovací praxi, přitom není opatřením, které by mohlo nebezpečí prodeje pohonným hmot s jiným

než požadovaným parametrem u prodejce vyloučit, či jej významně omezit. O tom svědčí i případ společnosti VENA Trade, v němž došlo k porušení parametru bodu vzplanutí a k udělení pokuty žalovanou opakovaně, přestože společnost měla k dispozici namátkový systém kontroly a rozbory k 829 konkrétní vzorkům pohonných hmot. Žalobce dále poukázal na komplikace a náklady související s účinnou kontrolou pohonných hmot, které by vyústily ve zdražení každého litru prodaných pohonných hmot o cca 3–6 Kč.

Žalobce dále žalované vytкнуł, že dospěla k závěru, že odchylka vznikla provozní nekázností, aniž by se zabývala tím, či provozní nekáznosti k tomu došlo. Z uvedeného podle žalobce vyplývá, že jediným spolehlivým důvodem eliminace rizika vzniku správného deliktu a důvodem pro liberaci by podle žalované mohla být pouze kontrola každé dodávky pohonných hmot před zahájením prodeje u prodejce nebo nějaký zásah vyšší moci. Tento výklad však je podle žalobce v rozporu nejen se zákonem, ale zejména s čl. 2 odst. 4 Ústavy. Žalobce v této souvislosti vyjádřil přesvědčení, že konkrétním osobám mohou být ukládány pouze takové povinnosti, které lze z jejich pozice reálně splnit a ovlivnit jejich jednáním. Žalovaná svým rozhodováním přenáší na prodejce povinnosti státní organizace ČEP-RO vyrábět bezvadné pohonné hmoty a svoji povinnost a povinnost státu k tomu kontrolou a jinými vhodnými opatřeními přispívá.

Žalobce dále poukázal na skutečnost, že v kontrolním protokolu není žádný údaj o tom, že byla provedena jakákoli vizuální kontrola čistoty odběrných nádrží. Kolísavé hodnoty bodu vzplanutí přitom nasvědčují, že mohlo dojít k pochybení a k nedodržení normy ČSN EN 142 75, které nebylo provedením rozboru třetího vzorku vyvráceno, naopak bylo posíleno.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 1. 2014, čj. 5 A 212/2013-12, věc postoupil Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který rozsudkem ze dne 28. 5. 2014, čj. 10 A 6/2014-28, žalobu zamítl. Námitce, v níž se žalobce dovolával liberačního důvodu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách,

spočívajícího v tom, že se spoléhá na řádný postup dodavatele a přepravce pohonných hmot a sám dodržuje technologickou a provozní kázeň při přečerpávání pohonných hmot, krajský soud nepřisvědčil, neboť shora uvedený postup žalobce nepředstavuje zákonem požadované veškeré úsilí, které po žalobci lze požadovat k předcházení porušení zákonné povinnosti. Krajský soud se ztotožnil se žalovanou, že je vhodné při prodeji pohonných hmot provádět průběžné kontroly, prostřednictvím nichž by měl prodejce možnost se ujistit, že jím prodávané pohonné hmoty dosahují stanovené jakosti. Vzhledem k tomu, že žalobce žádným způsobem jakost prodávaných paliv neověřoval, nelze dospět k závěru, že žalobce naplnil liberační důvody podle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách. Bez ohledu na to, jakou důvěru chová žalobce k výrobci či přepravci pohonných hmot, je nepochybně v jeho možnostech, aby samostatně zjišťoval kvalitu pohonných hmot, které prodává. K námitce žalobce, že se správní orgán vůbec nezabýval tím, v důsledku čí provozní nekázně naměřená odchylka vznikla, krajský soud uvedl, že tato námitka byla žalovanou dostatečně vypořádána. Konstatoval dále, že odpovědnost za správní delikt přičítaný žalobci je v posuzované věci objektivní. Žalobce se tudíž daného správního deliktu dopustil již samotným prodejem vadných pohonných hmot bez ohledu na to, kým nebo čím byla závadná jakost způsobena. Liberační důvody ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách žalobce neprokázal, a správní orgán proto nebyl povinen zabývat se tím, kdo způsobil naměřenou odchylku bodu vzplanutí. Ke vzniku delikt ní odpovědnosti není v posuzované věci nutná přítomnost zavinění na straně prodávajícího, zejména není ke vzniku této odpovědnosti třeba, aby to byl sám prodávající, kdo úmyslně snížil jakost paliva. Ke správnímu deliktu dochází již samotným prodejem.

Krajský soud se neztotožnil se závěrem žalobce, že žalovaná na něj svým rozhodováním přenáší povinnosti státní organizace ČEPRO vyrábět bezvadné pohonné hmoty a kvalitu hmot kontrolovat, neboť jak již bylo

vysvětleno shora, žalobce má povinnost prodávat pohonné hmoty splňující zákonem stanovené požadavky na jakost a za tímto účelem je povinen předcházet závadám na jakosti, např. prostřednictvím pravidelných kontrol.

Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce ohledně nesprávného postupu správního orgánu při kontrole, a to s ohledem na obsah protokolu o odběru vzorků ze dne 16. 4. 2013, ze kterého vyplývá, že kontrolní komise postupovala v souladu s normou ČSN EN 14275, když k odběru vzorků použila nové, čisté a suché těsnící odběrné nádoby opatřené UN kódem dle ADR. Před jejich použitím proběhla vizuální a pachová kontrola těchto nádob, jak vyplývá z pořízeného protokolu, který byl následně podepsán vedoucí pracovnící žalobce.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud, stejně jako správní orgány obou stupňů, vyložil § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách v rozporu s článkem 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatel je totiž přesvědčen, že prokázal vynaložení veškerého úsilí, které po něm lze po právu požadovat, aby předešel prodeji nekvalitních pohonných hmot. Požadavek na provádění pravidelných kontrol pohonných hmot kladený na každého i sebe-menšího podnikatele v oboru pohonných hmot jako nutný předpoklad k případné liberaci za odpovědnost za prodej pohonných hmot v jiné kvalitě, než jsou zákonné požadavky, stěžovatel označil za přenášení povinnosti státu provádět pravidelnou kontrolu u „státního“ výrobce paliv a porušení práva na podnikání zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny. Stejně jako ve svých předcházejících podáních stěžovatel uvedl, že důsledně dodržování tohoto požadavku žalované by v praxi znamenalo navýšení cen, které by vedlo buď k nekonkurenceschopnosti stěžovatele vůči ostatním podnikatelům, nebo k tomu, že by se pohonné hmoty zdražily spotřebitelům. Žádný obecně závazný právní předpis zajišťování provádění takovýchto odběrů a vzorků přitom jako zákonnou povinnost neukládá. Aplikace práva použitá krajským soudem

ohledně dopadu § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách na posuzovanou věc podle stěžovatele neodpovídá čl. 4 odst. 1 Listiny ani požadavku na šetrnost zásahu do základních práv stěžovatele, neboť na stěžovatele nakládá povinnosti, které je pro kteréhokoli prodejce s obdobnou velikostí podniku, jako má stěžovatel, nemožné splnit a které nestanoví žádný zákon.

Stěžovatel vyjádřil pochopení pro zájem státních orgánů na eliminaci protiprávně fungujících subjektů prostřednictvím dovození zákonné objektivní odpovědnosti při prodeji nekvalitních pohonných hmot a snahu zabránit poškozování spotřebitele. Tato aplikace práva však nesmí být protiústavní a poškozující jednotlivé subjekty. V této souvislosti stěžovatel zmínil, že jedním ze základních principů demokratického právního státu je princip přiměřenosti. Poukázal v této souvislosti na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb., a nálezy ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13, č. 130/2014 Sb., a vyslovil pochybnost, zda samotná díkce části zákona o pohonných hmotách, zejména v neurčitosti možností prokazování liberačních důvodů podle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách ve spojení s § 3 a § 9 téhož zákona není v rozporu s Ústavou a Listinou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[29] Podle § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách lze pohonné hmoty „prodávat nebo vydávat, pouze pokud splňují požadavky na jejich jakost a složení stanovené prováděcím právním předpisem, zvláštěními právními předpisy a českými technickými normami“.

[30] Podle § 9 odst. 1 písm. b) téhož zákona, „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že prodá nebo vydá pohonnou hmotu, která nespĺňuje požadavky na pohonné hmoty podle § 3 odst. 1“.

[31] Podle § 9 odst. 10 písm. b) citovaného zákona, „[z]a správní delikt se uloží poku-

ta do 5 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b), c) nebo d) nebo odstavce 4 písm. d) nebo g)“.

[32] Podle § 3 odst. 1 písm. b) vyhlášky o jakosti a evidenci pohonných hmot „[p]ožadovaná jakost je splněna, odpovídá-li motorová nafta ČSN EN 590 a splňuje ukazatele jakosti stanovené v příloze č. 2 k této vyhlášce“. V bodu 10 této přílohy je minimální hodnota bodu vzplanutí motorové nafty stanovena na 55 °C. (...)

[37] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pohonných hmotách zakotvuje objektivní odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob za správní delikt (odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění). Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 As 112/2010-52, „[j]e tomu tak z praktických důvodů. Zjišťování a dokazování zavinění v situacích, kdy porušení povinností je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, tak jak to ostatně zmiňuje i sama stěžovatelka, by totiž bylo velmi obtížné a zdlouhavé. Ve snaze zjednodušit postavení příslušných správních orgánů při ukládání sankcí podnikatelským subjektům je proto právní úprava správních deliktů podle zákona o pohonných hmotách založena na objektivní odpovědnosti (nebo také ‚odpovědnosti za výsledek‘) na rozdíl např. od odpovědnosti podle trestního zákona. [...] Obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnícké osoby tedy není zavinění. K vyvození odpovědnosti postačuje samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jejich základě. [...] I když je odpovědnost právnických osob za správní delikty odpovědností objektivní, neznamená to, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v konání (zde prodej nebo výdej pohonné hmoty, která nesplňuje požadavky na pohonné hmoty podle § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách), je třeba k uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat. K tomuto závěru dospěl zdejší soud též v rozsud-

ku ze dne 22. 3. 2007, čj. 4 As 28/2006 65, č. 1658/2008 Sb. NSS.“

[38] Jak již bylo uvedeno výše, všechny testované vzorky nafty odebrané u stěžovatele nevyhovovaly v parametru bodu vzplanutí normě stanovené v příloze č. 2 vyhlášky o jakosti a evidenci pohonných hmot. Není tudíž pochyb o tom, že se stěžovatel dopustil správního deliktu uvedeného v § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách, neboť nafta jím prodávaná nespĺňovala požadavek na jakost stanovený zvláštním právním předpisem.

[39] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje svou odpovědnost za uvedený správní delikt tím, že prokázal vynaložení veškerého úsilí, které po něm lze po právu požadovat, aby předešel prodeji nekvalitních pohonných hmot. Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel poukazuje na nedostatek svého zavinění a dovolává se aplikace § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, podle kterého „[p]rávnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinností zabránila“. Toto ustanovení zákona o pohonných hmotách obsahuje obecný liberační důvod, možnost jeho uplatnění však výslovně dává pouze právnícké osobě, nikoli též podnikající fyzické osobě, kterou je stěžovatel. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval tím, zda je vůbec možné toto ustanovení zákona o pohonných hmotách aplikovat též v případě podnikající fyzické osoby. Dospěl přitom k závěru, že takováto aplikace citovaného ustanovení zákona o pohonných hmotách je možná za použití analogie ve prospěch pachatele správního deliktu, která je přípustná. Poukázat lze této v této souvislosti např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[v] současné doktríně sice existují i názory odmítající použití analogie v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu (srovnej Průcha, P. Správní právo. Obecná část. Brno : Doplněk, 2007, s. 115), nicméně většina autorů se na přípustnosti takového použití analogie (za předpokladu, že jde o analogii



*ve prospěch pachatele) shodně (viz Eliáš, K. Obdoba poznámky k analogii v právu. Právník, 2003, č. 2, s. 97 a násl.; Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. BECK, 2006, s. 411–414; Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha : ASPI, 2004, s. 129–131, 149–153). Toto stanovisko potvrzuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. [nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, č. 75/2002 Sb. ÚS a nález ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS]; obdobně viz [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 24. 6. 2003, čj. 2 A 1018/2002-OL-29, č. 54/2004 Sb. NSS a rozsudek ze dne 19. 2. 2004, čj. 2 As 69/2003-50, č. 216/2004 Sb. NSS]).“ Opačný závěr, dle kterého by se na stěžovatele § 10 odst. 1 písm. a) zákona o pohonných hmotách nevztahoval, neboť není právnickou osobou, postrádá smysl, neboť zde není žádný důvod, pro který by bylo třeba umožnit zproštění odpovědnosti za správní delikty dle zákona o pohonných hmotách pouze právnickým osobám a nikoli též podnikajícím fyzickým osobám. Umožnit zproštění odpovědnosti za správní delikt též podnikajícím fyzickým osobám je třeba také proto, že pro ně bývá případný postih často citelnější, neboť velikost jejich podniku (a tím i získané příjmy a zisky z podnikání) bývá menší, či dokonce řádově menší, než u právnických osob, navíc fyzické osoby-podnikatelé za závazky vzniklé v rámci podnikání odpovídají celým svým jměním, na rozdíl od společníků (kapitálových) obchodních společností. Vyloučení fyzických osob z možnosti využít liberační důvod dle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách by navíc bylo v rozporu s ústavní zásadou rovnosti vyjádřenou v čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.*

[40] Stěžovatel v předcházejícím řízení tvrdil, že vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možné požadovat ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, neboť pohonné hmoty odebírá výlučně od státem ovládaného výrobce ČEPRO, u něhož by měla být státem zaručená průběžně kontrolovaná ja-

kost vyráběných pohonných hmot, které odebírá prostřednictvím jediného distributora POLARI Písek, který používá k přepravě odděleně cisterny pro naftu a benzin, dodržuje technologickou a provozní kázeň. K tomu je třeba uvést, že se jedná o tvrzení stěžovatele, která nebyla v řízení doložena (stěžovatel v řízení před správním orgánem předložil toliko nákladní list, podle něhož dodala společnost ČEPRO dne 16. 4. 2013 celkem 5 003 l motorové nafty a stáček lístek, podle něhož společnost POLARI Písek stočila téhož dne v provozovně stěžovatele 5 011 l této nafty; z takovýchto podkladů ovšem nelze zjistit, zda v době stáčení takto dodané nafty byla v zásobníku v provozovně stěžovatele další nafta, v jakém množství a od jakého dodavatele tato pocházela, ani dodržování technologických postupů společností POLARI Písek či stěžovatelem; z dodacího listu lze navíc zjistit, že předmětná dodávka nafty byla u společnosti ČEPRO pouze uskladněna a byla ve vlastnictví společnosti Eni Česká republika s. r. o.).

[41] I kdyby tomu tak ovšem bylo, nepředstavovalo by to vynaložení veškerého úsilí, a tím naplnění liberačního důvodu ve smyslu naposledy uvedeného ustanovení zákona o pohonných hmotách. Prodeji nafty nespĺňující požadavek na jakost totiž bylo možné zabránit např. její kontrolou před uvedením do prodeje, jak na to poukázaly správní orgány i krajský soud. Neprovádění těchto kontrol stěžovatel zdůvodnil s tím spojenými finančními náklady, které se odrazí v ceně prodávaných pohonných hmot a negativně ovlivní jeho konkurenceschopnost, popř. zvýší cenu prodávaných pohonných hmot pro spotřebitele. Nejvyšší správní soud ovšem musí konstatovat, že náklady spojené s prováděním kontrol pohonných hmot nemohou samy o sobě způsobit, že by provádění kontrol nebylo možné podřadit pod veškeré úsilí, které lze po stěžovateli po právu požadovat, aby přešel prodeji nekvalitních pohonných hmot. Námitka stěžovatele, že prokázal veškeré úsilí ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, které po něm bylo možné požadovat, tedy není důvodná, stejně jako námitky, v nichž se stěžovatel dovolává

principu přiměřenosti a tvrdí, že aplikace práva použitá krajským soudem ohledně dopadu § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách na posuzovanou věc neodpovídá čl. 4 odst. 1 Listiny ani požadavku na šetrnost zásahu do základních práv stěžovatele, neboť na stěžovatele nakládá povinnosti, které je pro kteréhokoli prodejce s obdobnou velikostí podniku, jako má stěžovatel, nemožné splnit. V souvislosti s poukazem stěžovatele na čl. 4 odst. 1 Listiny Nejvyšší správní soud uvádí, že případné liberační důvody musí prokazovat obviněný ze správního deliktu, nikoli správní orgán, který pouze posuzuje jejich důvodnost.

[42] Na tomto závěru nemění nic ani argumentace stěžovatele, že žádný obecně závazný právní předpis zajišťování provádění kontrolních odběrů a vzorků prodejcům pohonných hmot jako zákonnou povinnost neukládá. Zákon však prodejcům ukládá povinnost prodávat pouze pohonné hmoty splňující kvalitativní požadavky stanovené v prováděcím předpisu. Pokud se stěžovatel domáhá aplikace § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, musel by prokázat, že ani přes veškeré úsilí, které bylo možné po něm požadovat k tomu, aby zabránil porušení povinnosti, se porušení povinnosti nepodařilo zabránit. Z výše uvedeného vyplývá, že se tak v posuzované věci nestalo. Stěžovatel pouze uvádí, že se spolehl na své dodavatele, že mu dodají pohonné hmoty vyhovující zákonným požadavkům. Takové spolehnutí ovšem nemůže být „*veškerým úsilím*“, které po stěžovateli lze požadovat.

[43] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že krajský soud, stejně jako správní orgány obou stupňů, vyložil § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách v rozporu s článkem 26 Listiny. Právo stěžovatele na podnikání zakotvené v uvedeném článku Listiny totiž nebylo v posuzované věci aplikací práva ze strany správních orgánů a krajského soudu jakkoliv dotčeno či omezeno. Tyto orgány dospěly k závěru, že stěžovatel se dopustil správního deliktu uvedeného v § 9 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, přičemž není dán liberační důvod ve smyslu

§ 10 odst. 1 téhož zákona. S tímto závěrem se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. (...)

[46] Nejvyšší správní soud neshledává ani nerozumným to, že zákon stanoví objektivní odpovědnost provozovatelů čerpacích stanic za dodržení těchto parametrů pohonných hmot. Je sice pravda, že provozovatelé čerpacích stanic zpravidla nejsou výrobci pohonných hmot, to však neznamená, že by kvalitu pohonných hmot nemohli ovlivnit. Právě oni totiž mohou a musí udržovat svá technická zařízení v bezvadném stavu, vybírat si pouze dodavatele pohonných hmot, kteří jsou schopni dodávat tato paliva v kvalitě vyžadované právními předpisy a ověřovat a kontrolovat, zda jimi prodávané pohonné hmoty těmito kritériím vyhovují. Provozovatelé čerpacích stanic pak nesou i riziko spojené s případným porušením povinností ze strany jejich dodavatelů. Ošetření tohoto rizika je věcí smluvních vztahů mezi provozovateli čerpacích stanic a jejich dodavateli. Prostředky, kterými provozovatelé čerpacích stanic zajistí, aby jimi prodávané pohonné hmoty vyhovovaly předpisům, je ponechán na jejich úvaze. Pokud se však chtějí liberovat v případě zjištění, že jimi nabízené pohonné hmoty jsou závadné, musí prokázat, že provedli veškerá technicky možná opatření vhodná k zabránění tomuto protiprávnímu stavu, a nepostačí jejich poukaz na to, že tato technicky možná opatření po nich nebylo možno spravedlivě požadovat, protože by to nebylo ekonomické. Na tomto místě soud konstatuje, že pravidelné kontroly jakosti pohonných hmot by za takové opatření bylo možno patrně považovat. Žádná taková opatření však stěžovatel neprokázal.

[47] Ke stěžovatelem vyjádřené pochybnosti, zda samotná dikce části zákona o pohonných hmotách, zejména v neurčitosti možností prokazování liberačních důvodů podle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách ve spojení s § 3 a § 9 téhož zákona není v rozporu s Ústavou a Listinou, Nejvyšší správní soud uvádí, že liberační důvody je nutno z povahy věci stanovit obecně, neboť je není možné všechny předem přesně vymezit. Naopak, jak bylo již výše předesláno, je

zde dána ve prospěch provozovatelů čerpacích stanic možnost volby, jaká opatření mají provést k zamezení prodeje závadných pohon-

ných hmot, ovšem za podmínky, že tato opatření budou způsobit účinnou prevenci a eliminaci uvedeného protiprávního stavu. (...)

## 3140

### Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; daňová kontrola

k § 89 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

**Za situace, kdy správce daně při vyhodnocení tvrzení daňového subjektu již ví, že postup k odstranění pochybností podle § 89 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, nebude postačovat – to platí zejména, jsou-li zde pochybnosti stejného rázu, které vedly k zahájení daňové kontroly za předcházející zdaňovací období – pak nic nebrání správci daně zahájit daňovou kontrolu namísto vydání výzvy k odstranění pochybností.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 2. 2014, čj. 22 A 123/2013-27\*)

**Prejudikatura:** č. 2729/2013 Sb. NSS

**Věc:** Společnost s ručením omezeným VAMUS PARTNER proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobkyně podala dne 23. 4. 2013 u žalovaného daňové přiznání k dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) za zdaňovací období měsíce března 2013, v němž vykázala nadměrný odpočet ve výši 1 094 478 Kč. Při vyhodnocování tohoto přiznání vznikly správci daně pochybnosti o správnosti uplatněné výše daně, a to s ohledem na již probíhající daňovou kontrolu DPH za zdaňovací období měsíců listopadu a prosince 2012 a vzhledem ke skutečnosti, že předmětem podnikání žalobkyně byl velkoobchod s rudami, kovy a hutními materiály, přičemž cca 40 % zboží ve všech zmíněných zdaňovacích obdobích žalobkyně dodávala do jiného členského státu EU, zejména polskému odběrateli W. W. Proto se správce daně rozhodl zahájit daňovou kontrolu i za zdaňovací období měsíce března 2013, o čemž dne 29. 4. 2013 vyhotovil úřední záznam. O skutečnosti, že daňová kontrola bude zahájena ještě před vyměřením daně, informoval správce daně žalobkyni sdělením ze dne 3. 5. 2013, jež jí bylo doručeno dne 6. 5. 2013. Daňová kontrola byla po-

sléze zahájena protokolem ze dne 15. 5. 2013, kde bylo žalobkyni sděleno, že důvodem daňové kontroly je skutečnost, že opět dodala zboží polskému odběrateli W. W., přičemž tyto transakce jsou prověřovány formou mezinárodního dožádání u probíhajících daňových kontrol na DPH za listopad a prosinec 2012 a výsledek není znám. Správce daně informoval žalobkyni, že i pro prověření DPH za měsíc březen 2013 bude zasláno mezinárodní dožádání do Polska.

V rámci daňové kontroly byly prověřeny obchodní případy žalobkyně s tuzemskými obchodními společnostmi a W. W. z Polska a nebyly zjištěny nedostatky. Daňová kontrola byla ukončena zprávou o daňové kontrole ze dne 23. 10. 2013, přičemž nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by měly za následek doměření daně. DPH za měsíc březen 2013 byla stanovena platebním výměrem vydaným dne 24. 10. 2013, který nabyl právní moci dne 30. 11. 2013. Vyměřený nadměrný odpočet ve výši 1 094 478 Kč byl žalobkyni poukázán dne 13. 11. 2013.

\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 20. 8. 2014, čj. 4 Afs 57/2014-30.

Mezitím se žalobkyně žalobou podanou dne 16. 10. 2013 u Krajského soudu v Ostravě domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného podle § 82 a násl. s. ř. s. Žalobkyně se kromě jiného domáhala toho, aby soud vyslovil, že nevrácení nadměrného odpočtu na DPH za březen 2013 je nezákonným zásahem, aby uložil žalovanému vrátit vyměřený nadměrný odpočet na DPH za březen 2013 do 10 dnů od právní moci rozsudku a aby žalovanému zakázal pokračovat v porušování práva žalobkyně na vrácení nadměrných odpočtů v dalších zdaňovacích obdobích.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že vyčerpala právní prostředky, jimiž se lze domáhat ochrany nebo nápravy v daňovém řízení, neboť podala jak podnět k odstranění nečinnosti, tak i stížnost dle § 261 daňového řádu, avšak žalovaný nápravu nezjednal. Žalobkyně dne 23. 4. 2013 podala daňové přiznání k DPH za zdaňovací období březen 2013, ve kterém vykazala nadměrný odpočet v částce 1 094 478 Kč. Žalovaný ve lhůtě podle § 89 odst. 4 daňového řádu nevydal ani nedoručil žádnou výzvu podle § 89 odst. 1 daňového řádu. Žalobkyně měla za to, že marným uplynutím této lhůty nastává konkludentní vyměření daně. Žalobkyně podotkla, že si je vědoma toho, že v odborné literatuře jsou na charakter této lhůty nejméně dva zcela protichůdné názory. Vycházela nicméně z toho, že pokud správce daně nevydá včas (tedy ve lhůtě dle § 89 odst. 4 daňového řádu) shora uvedenou výzvu, dojde ke konkludentnímu vyměření daně a vzniku povinnosti vrátit nadměrný odpočet ve smyslu § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to ve lhůtě do 30 dnů od tohoto konkludentního vyměření. Žalobkyně měla za to, že žalovaný je bezdůvodně nečinný s realizací jednoduchého úkonu, jakým je vrácení již vyměřeného nadměrného odpočtu, což je činnost, která je jednoduchá a rutinní. Pro případ, že by žalovaný před vydáním rozhodnutí zadržované prostředky vrátil, navrhla žalobkyně, aby soud v takovém případě vyslovil, že zásah byl nezákonný.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě kromě jiného uvedl, že pokud správci daně vzniknou

pochybnosti o správnosti podaného řádného daňového tvrzení, které nebude možno odstranit vyžádáním důležitých důkazních prostředků na základě § 89 daňového řádu, může zahájit daňovou kontrolu. To byl i případ nyní projednávané věci, neboť správce daně potřeboval s ohledem na předmět podnikání žalobkyně a její obchodní partnery shromáždit důkazy i prostřednictvím mezinárodního dožádání. Daňová kontrola byla zahájena v třicetidenní lhůtě, která je určena pro vydání výzvy podle § 89 daňového řádu. Žalobkyně byla vyrozuměna o zahájení daňové kontroly i o tom, že k vyměření daně dojde po ukončení daňové kontroly na základě výsledků kontrolního zjištění. Proto ve věci vůbec nedošlo ke konkludentnímu vyměření daně, nýbrž daň byla vyměřena platebním výměrem po ukončení daňové kontroly.

Žalobkyně reagovala obsáhlým doplněním žalobní argumentace. S odkazem na judikaturu správních soudů, která vyžaduje, že pochybnosti správce daně musí být konkrétní a musí být sděleny, měla žalobkyně za to, že také musí být sděleny v předepsaném čase. Pokud pochybnosti absentují, nejsou konkrétní atd., nemá výzva podle § 89 daňového řádu žádné procesní účinky. Poslední otázkou, na kterou judikatura doposud nedala jednoznačnou odpověď, je tak právě soudu předkládaná otázka výkladu charakteru lhůty podle § 89 daňového řádu. Jestliže tedy v projednávané věci nebyla vydána výzva podle § 89 odst. 1 daňového řádu, mělo být postaveno najisto, že zde konkrétní pochybnosti neexistovaly, a pokud existovaly, pak jakého byly charakteru a zda nebyl zvolený postup daňové kontroly nepřiměřený a nemělo být nejprve postupováno podle § 89 daňového řádu. Toto se dle názoru žalobkyně nestalo, neboť neexistuje žádný úřední záznam nebo jiná písemnost založená ve spise, která by na uvedené otázky odpovídala. K povaze samotné lhůty podle § 89 daňového řádu pak žalobkyně citovala z odborné literatury protichůdné názory na to, zda se jedná o lhůtu pořádkovou či prekluzivní, k nimž připojila vlastní právní argumentaci ve prospěch druhé varianty. Žalobkyně poznamenala, že DPH

je tzv. „rychlá daň“, tedy s krátkým zdaňovacím obdobím (měsíc, kvartál), daň plně harmonizovaná v rámci Evropské unie, její zadržování může mít likvidační účinek zejména na ekonomické subjekty s velkými obraty a malými maržemi. Žalobkyně má za to, že lhůta 30 dnů v § 89 odst. 4 daňového řádu je lhůtou prekluzivní a jejím marným uplynutím již nelze vydat výzvu dle § 89 odst. 1 daňového řádu, a specificky jen u DPH a jen za situace, kdy má být vyměřen odpočet, nastává konkludentní vyměření přiznaného nadměrného odpočtu DPH.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Žalobkyně vychází z právního názoru, že správce daně má vždy vydat v třicetidenní lhůtě výzvu dle § 89 daňového řádu, jinak dojde ke konkludentnímu vyměření daně a správci daně vznikne povinnost vrátit nadměrný odpočet. Nevrátí-li jej, dopouští se nezákonného zásahu. Svou žalobní argumentaci pak zaměřuje k dovození prekluzivního charakteru lhůty dle § 89 odst. 4 daňového řádu.

V projednávané věci je nesporné, že v třicetidenní lhůtě stanovené v § 89 odst. 4 daňového řádu výzva k odstranění pochybností učiněna nebyla. Nicméně prostor pro posouzení toho, zda uvedená lhůta je pořádková či prekluzivní, se ještě neotevírá, neboť za shora popsaného skutkového stavu je třeba nejprve uvážít, zda zahájení daňové kontroly je způsobilé onu výzvu nahradit.

Citovaná ustanovení § 89 a § 90 daňového řádu předpokládají, že správce daně učiní nejprve výzvu k odstranění pochybností, a ukáže-li se v průběhu postupu k odstranění pochybností, že tento postup je s ohledem na potřebný rozsah dokazování nedostatečný, může správce daně zahájit daňovou kontrolu. Je to proto, že postup uvedený v § 89 a násl. daňového řádu má sloužit především k odstranění jednotlivých, dílčích pochybností již konkrétně vyjádřených a nemá sloužit k obsáhlému a časově i personálně náročnému dokazování. Pro takový účel je vhodným nástrojem daňová kontrola; právě ta umožňuje

správci daně rozsáhlé i časově náročné dokazování a logicky reflektuje časovou náročnost i v odlišném běhu lhůt pro stanovení daně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52, č. 2729/2013 Sb. NSS).

Předmět daňové kontroly je v § 85 odst. 1 daňového řádu vymezen tak, že jím jsou „*daňové povinnosti, tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně vztahující se k jednání daňového řízení*“.

V projednávané věci se prolínají dva postupy při správě daní, a to daňová kontrola a postup k odstranění pochybností. Skutečnost, že zákon předpokládá, že za určitých podmínek může postup k odstranění pochybností plynule přejít do daňové kontroly, ještě neznamená, že takovýto postup se musí uplatnit vždy. Za situace, kdy správce daně při vyhodnocení tvrzení daňového subjektu již ví, že postup k odstranění pochybností nebude postačovat – to platí zejména, jsou-li zde pochybnosti stejného rázu, které vedly k zahájení daňové kontroly za předcházející zdaňovací období – pak nic nebrání správci daně zahájit rovnou daňovou kontrolu, bez „*mezistupně*“ postupu k odstranění pochybností, jenž by byl tak postupem zcela formálním. Jedině pokud by zahájená daňová kontrola trpěla takovými vadami, že by byla bez procesních účinků, pak by bylo možné dovozovat konkludentní (resp. neformální) vyměření daně, a následně spatřovat v nevrácení nadměrného odpočtu nezákonný zásah. V projednávané věci tomu tak nebylo, daňová kontrola byla zahájena řádně, její důvody a rozsah byly určité a srozumitelně vymezeny a po prošetření sporných otázek byla bezodkladně ukončena a završena vydáním platebního výměru, na jehož základě byl žalobkyni nadměrný odpočet na DPH za měsíc březen 2013 poukázán. Protože daňová kontrola byla zahájena ve lhůtě 30 dnů od podání daňového přiznání, není důvodu zabývat se povahou této lhůty. Byť by byl charakter zmíněné lhůty jakýkoli, na projednávanou věc to nemá vliv. Soud proto s politováním konstatuje, že skutkové okolnosti případu mu nedávají prostor

reagovat na obsáhlou a myšlenkově bohatou argumentaci žalobkyně v tomto směru.

Ze shora uvedeného plyne, že nevrácení vyměřeného nadměrného odpočtu na DPH za březen 2013 bezprostředně po uplynutí třicetidenní lhůty od podání daňového při-

znání nebylo nezákonným zásahem, nýbrž že tento zásah byl zákonný. Nejsou zde ani žádné skutkové okolnosti, z nichž by plynula hrozba nezákonného nevrácení nadměrných odpočtů v dalších zdaňovacích obdobích. Proto byla žaloba zamítnuta.

## 3141

### Spotřební daně: ostatní benziny; vrácení daně

k § 11 odst. 2, § 49 odst. 2 a § 56a odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 217/2005 Sb. a č. 59/2010 Sb.

**Pokud právnická nebo fyzická osoba nakoupila za cenu zahrnující spotřební daň tzv. ostatní benziny, které jsou osvobozeny od spotřební daně podle § 49 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, neboť je tato osoba používá za účelem výroby výrobků, které nejsou předmětem daně, nemá nárok na vrácení daně podle § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních. Na tyto zdaněné vybrané výrobky se v takovém případě pohlíží dle § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních, jako by byly poríženy za ceny bez daně.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2014, čj. 5 Afs 3/2013-42)*

**Věc:** Akciová společnost PLASTSERVIS proti Generálnímu ředitelství cel o spotřební daň, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně podala celkem jedenáct příznání k uplatnění nároku na vrácení spotřební daně z ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních, a to za zdaňovací období měsíce října roku 2009 a měsíců ledna, února, března, května, června, července, srpna, září, října a listopadu roku 2010.

Celní úřad pro Zlínský kraj (správní orgán I. stupně) platebními výměry ze dne 14. 10. 2010, ze dne 2. 12. 2010 a ze dne 28. 2. 2011 vyměřil žalobkyni za předmětná zdaňovací období nárok na vrácení daně ve výši 0 Kč.

Následně podala žalobkyně proti všem uvedeným platebním výměrům odvolání. Žalovaný [dle zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, se s účinností od 1. 1. 2013 stalo odvolacím orgánem vůči celním úřadům Generální ředitelství cel, čímž na něj přešla i působnost původního žalovaného – Celního ředitelství Olomouc] dvěma rozhodnutími ze dne 8. 9. 2011 zrušil dva platební výměry správního orgánu I. stupně ze dne

28. 2. 2011. V obou těchto případech žalovaný zároveň zastavil řízení o vrácení spotřební daně za měsíce říjen a listopad roku 2010 pro zjevnou nepřípustnost podání žalobkyně.

Odvolání proti ostatním platebním výměrům žalovaný zamítl a napadené platební výměry potvrdil, a to rozhodnutími ze dne 6. 4. 2011, ze dne 7. 4. 2011, ze dne 8. 4. 2011, ze dne 5. 5. 2011, ze dne 8. 9. 2011 a ze dne 14. 10. 2011.

Žalobkyně napadla žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě nejprve rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2011, ze dne 7. 4. 2011, ze dne 8. 4. 2011 a ze dne 5. 5. 2011. Následně ji doplnila dvěma podáními, kterými napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2011 a ze dne 14. 10. 2011.

Krajský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 13. 12. 2012, čj. 22 Af 94/2011-159. Výrokem III. zrušil krajský soud rozhodnutí původního žalovaného ze dne 6. 4. 2011, ze dne 7. 4. 2011, ze dne 8. 4. 2011, ze dne 5. 5. 2011,

ze dne 8. 9. 2011 a ze dne 14. 10. 2011. Výrokem IV. krajský soud zamítl žalobu proti dvěma rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 9. 2011, která se, jak již bylo uvedeno, týkala nároku na vrácení spotřební daně za měsíce říjen a listopad roku 2010. Pokud jde o výrok III., kterým bylo zrušeno devět z jedenácti napadených rozhodnutí žalovaného, odůvodnil krajský soud své závěry tak, že žalovaný postupoval nezákonně, když upřel žalobkyni nárok na vrácení daně podle § 56a zákona o spotřebních daních. Konstatoval, že žalobkyně v roce 2009 a v roce 2010 nakupovala benziny uvedené pod kódem nomenklatury 2710 11 25, které spadají pod definici ostatních benzinů podle § 45 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních, a to za ceny zahrnující spotřební daň z minerálních olejů. Tento benzin žalobkyně spotřebovala v průběhu jednotlivých zdaňovacích období, za něž následně uplatnila nárok na vrácení daně. Účelem spotřeby byla výroba lepidel.

Podle krajského soudu žalobkyně splnila podmínky pro vrácení daně stanovené v § 56a zákona o spotřebních daních, především podmínku použití nakoupeného ostatního benzínu v rámci podnikatelské činnosti. Tvrdil-li žalovaný, že daň nelze vrátit v případech, kdy bylo za cenu s daní nakoupeno zboží, na které se vztahuje osvobození od daně, uvedl krajský soud, že takový výklad není racionální, neboť by zcela vylučoval aplikaci § 56a zákona o spotřebních daních. Toto ustanovení je třeba vykládat tak, aby vůbec mohl nastat případ jeho aplikace. Pro případ vrácení daně nelze aplikovat § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních, neboť pokud by se na vybrané výrobky nabyté za ceny s daní pohlíželo jako na výrobky nabyté za ceny bez spotřební daně, nebylo by co postupem podle § 56a zákona o spotřebních daních vrátet. Osvobození od daně a vrácení daně jsou zcela samostatné instituty, které nelze směřovat. Aplikace ustanovení zákona o spotřebních daních upravující osvobození od daně (§ 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních) a o nabývání vybraných výrobků za ceny bez daně (§ 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních) tak je v daném případě vyloučena a na

vrácení daně z ostatní benzinů se vztahuje pouze § 56a zákona o spotřebních daních.

Žalovaný (stěžovatel) podal kasační stížnost, kterou se mimo jiné domáhal zrušení výroku III. rozsudku krajského soudu. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu o tom, že vrácení spotřební daně z ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních je možné v případě všech činností daňového subjektu bez ohledu na to, zda se jedná o činnost, u níž připadá v úvahu osvobození od daně. Krajský soud nevzal v potaz, že i při vyloučení činností, na které se vztahuje osvobození od daně, existuje skupina činností, které jsou vykonávány v rámci podnikatelské činnosti, a osvobození od daně se na ně nevztahuje. Jedná se např. o různá čištění strojů, vyplachování forem, provozní zkoušky, mazání, chlazení apod. Z tohoto důvodu není správný názor krajského soudu o úplném vyloučení aplikace § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních v případech, kdy je ostatní benzin pořízen za cenu zahrnující spotřební daň. Ustanovení § 56a zákona o spotřebních daních umožňuje vrácení daně v případech, kdy ostatní benziny jsou použity k jiným účelům, než na které se vztahuje osvobození od daně podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních. Pokud by bylo možné na všechny případy, kdy podnikatel použije v rámci podnikatelské činnosti ostatní benziny, aplikovat § 56a zákona o spotřebních daních, došlo by k faktickému vyloučení použití institutu osvobození od daně podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních, protože pro daňový subjekt je mnohem snazší nakoupit ostatní benziny za cenu se spotřební daní a následně žádat o vrácení této spotřební daně. V případě, že podnikatel použije ostatní benziny k činností, na které se vztahuje institut osvobození od daně, a jedná se o benziny nakoupené za cenu zahrnující spotřební daň, nelze spotřební daň vrátit podle § 56a zákona o spotřebních daních. Vrácení daně je možné pouze tehdy, pokud podnikatel použije ostatní benziny k činnosti, na kterou se institut osvobození od daně nevztahuje.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry vyslovenými kraj-

ským soudem v napadeném rozsudku. Pro vznik nároku na vrácení spotřební daně je podle jejího názoru rozhodné pouze splnění podmínek uvedených v § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních. Toto ustanovení neobsahuje výčet činností podnikajících osob, které by byly z jeho aplikace vyloučeny, názor stěžovatele na výklad tohoto ustanovení je proto v rozporu s jeho zněním. Pokud by byla vyloučena možnost vrácení daně, pak by bylo možné nakupovat ostatní benziny pouze nezdaněné, tj. od výrobců a provozovatelů daňových skladů. Ustanovení § 56a zákona o spotřebních daních vylepšilo postavení podnikajících osob, neboť umožňuje nabývat ostatní benziny i od obchodníků bez ohledu na jejich daňové postavení.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalobkyně mj. uvedl, že při posuzování nároku na vrácení daně je vázán zákonem. Absence určitého omezení v konkrétním ustanovení zákona neznamená, že je nelze vykládat v souvislosti s dalšími ustanoveními zákona a záměrem zákonodárce. Žalobkyně se snaží vytrhnout § 56a zákona o spotřebních daních z kontextu zákona. Smyslem tohoto ustanovení ovšem nemůže být nahrazení právní úpravy osvobození od spotřební daně.

Nejvyšší správní soud zrušil výroky III. a VI. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a v tomto rozsahu mu věc vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

V daném případě není mezi účastníky sporu o skutkových okolnostech rozhodných pro posouzení věci. Z obsahu správního spisu a spisu krajského soudu vyplývá, že žalobce v relevantním období nakupoval průběžně různé množství benzinů uvedených mj. pod kódem nomenklatury 2710 11 25, které patří mezi ostatní benziny ve smyslu legislativní zkratky podle § 45 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních. Podle daňových dokladů předložených žalobkyní při nákupu zaplatila cenu zahrnující spotřební daň z minerálních olejů. Nakoupené benziny spotřebovala při výrobě lepidel a následně uplatnila nárok na vrácení daně za jednotlivá zdaňovací období, v nichž ke spotřebě došlo. Tyto skutečnosti stěžovatel nerozporuje.

Spornou je pouze právní otázka výkladu § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních, resp. vztah tohoto ustanovení k § 11 odst. 2 a § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních. Žalobkyně je toho názoru, že nárok na vrácení daně z ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních vzniká i v případech, na něž se vztahuje osvobození od daně podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních, pokud tyto ostatní benziny byly nakoupeny za cenu včetně daně. Osoby používající ostatní benziny za účelem výroby výrobků nepodléhajících spotřební dani tak mají možnost volby, zda uplatní již při jejich nákupu osvobození od daně, anebo až zpětně po jejich použití požádají o vrácení spotřební daně. Naopak stěžovatel je toho názoru, že takový postup není možný, neboť vrácení daně brání § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních upravující fikci, podle níž se na zdaněné vybrané výrobky pohlíží, jako by byly pořízeny za ceny bez daně, pokud byly použity pro účely, na které se vztahuje osvobození od daně.

Podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních platí: *„Od daně jsou osvobozeny ostatní benziny, pokud jsou používány za účelem výroby výrobků, které nejsou předmětem daně. Při uplatnění nároku na osvobození od daně předloží nabyvatel prodávajícímu průkaz živnostenského oprávnění pro výrobu a dovoz chemických látek a chemických přípravků. Neučiní-li tak, nárok na osvobození od daně zaniká.“*

Podle § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních platí: *„Nárok na vrácení daně vzniká právnickým a fyzickým osobám, které nakoupily za cenu včetně daně, vyrobily pro vlastní spotřebu nebo přijaly v režimu podmíněného osvobození od daně ostatní benziny a prokazatelně tyto benziny použily v rámci podnikatelské činnosti, a to jinak než pro prodej, pro pohon motorů, pro výrobu tepla nebo pro výrobu směsí uvedených v § 45 odst. 2.“*

Podle § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních platí: *„Pokud právnícká nebo fyzická osoba nakoupila zdaněné vybrané výrobky a použila je pro účely, na které se vztahuje osvobození od daně, pohlíží se pro účely to-*



*hoto zákona na tyto vybrané výrobky, jako by byly pořízeny za ceny bez daně.*“

Nejvyšší správní soud při svých úvahách vyšel primárně ze smyslu a účelu dotčených ustanovení. Právní úprava osvobození od daně a vrácení daně z ostatních benzinů byla do zákona o spotřebních daních včleněna zákonem č. 217/2005 Sb. Předchozí právní úprava účinná do 30. 6. 2005 pojem „*ostatní benzin*“ ve smyslu legislativní zkratky uvedené nyní v § 45 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních nepoužívala. Podle § 45 odst. 3 písm. d) zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 30. 6. 2005 byly minerální oleje uvedené pod kódem nomenklatury 2710 11 25 předmětem daně, avšak pouze za podmínky, že byly určeny k přímému použití, nabízeny k prodeji pro pohon motorů nebo pro výrobu tepla nebo používány pro pohon motorů nebo pro výrobu tepla bez ohledu na způsob spotřeby tepla (§ 45 odst. 4 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 30. 6. 2005). Minerální oleje uvedené pod kódem nomenklatury 2710 11 25 používané k jiným účelům předmětem daně nebyly.

Ke změně došlo poté, co byl s účinností od 1. 7. 2005 zákon o spotřebních daních novelizován zákonem č. 217/2005 Sb. Od té doby zákon o spotřebních daních zahrnuje minerální oleje uvedené pod kódem nomenklatury 2710 11 25 mezi ostatní benziny, které jsou předmětem daně, a to bez ohledu na způsob jejich použití. Podle § 45 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních v relevantním znění jsou předmětem daně mj. „*benziny jiné než motorové uvedené pod kódy nomenklatury 2710 11 11 až 2710 11 25 a 2710 11 90 (dále jen „ostatní benzin“)*“.

Podle § 49 odst. 1 zákona o spotřebních daních jsou od daně osvobozeny minerální oleje uvedené v § 45 odst. 1, 2 a 6 zákona o spotřebních daních používané pro jiné účely, než je pohon motorů nebo výroba tepla. Osvobození podle tohoto ustanovení se však nevztahuje na ostatní benziny (tedy ani na minerální oleje uvedené pod kódem nomenklatury 2710 11 25 nakupované a spotřebovávané žalobcem v projednávané věci). Výběr spotřební daně z ostatních benzinů bez ohle-

du na způsob jejich použití by ovšem byl v rozporu s celkovou koncepcí spotřební daně z minerálních olejů. Zákonodárce z tohoto důvodu zákonem č. 217/2005 Sb. vložil do zákona o spotřebních daních také instituty osvobození ostatních benzinů od daně a vrácení daně z ostatních benzinů. Účelem obou těchto institutů je při splnění zákonem stanovených podmínek zamezit výběru spotřební daně, případně umožnit její vrácení, pokud již byla při nákupu ostatních benzinů zaplacena.

Oba instituty upravené v § 49 odst. 2 a v § 56a zákona o spotřebních daních byly do tohoto zákona vloženy současně, tedy s účinností od 1. 7. 2005. Při výkladu uvedených ustanovení proto nelze postupovat podle zásady *lex posterior derogat priori*. Pro účely výkladu těchto ustanovení nelze argumentovat ani záměrem zákonodárce, který z důvodové zprávy k zákonu č. 217/2005 Sb. nevyplývá. Obě ustanovení totiž byla do této novely zákona o spotřebních daních vložena až v průběhu legislativního procesu a v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona o nich není zmínka. Lze však předpokládat, že racionálním záměrem zákonodárce bylo, aby obě tato ustanovení byla reálně aplikovatelná. Jinými slovy, je třeba tato ustanovení vykládat tak, aby se jak k osvobození od daně, tak i k vrácení daně z ostatních benzinů vztahoval reálně existující okruh případů. Bylo by naopak nesprávné předpokládat, že zákonodárce přijal předmětnou právní úpravu, aniž by bylo možné některý z dotčených institutů v praxi aplikovat.

Primárně je proto třeba zkoumat věcnou působnost obou dotčených institutů, tedy v čem se liší, nebo naopak překrývá věcná působnost § 49 odst. 2 a § 56a zákona o spotřebních daních.

Institut vrácení daně z ostatních benzinů podle § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních se vztahuje na případy, kdy právnická či fyzická osoba nakoupila za cenu včetně daně ostatní benziny, případně je vyrobila pro vlastní spotřebu nebo je přijala v režimu podmíněného osvobození od daně. Podstatná je přitom druhá podmínka, podle níž nárok na vrácení vzniká, pokud ostatní benziny byly

prokazatelně použity v rámci podnikatelské činnosti. Vrácení daně se tak vztahuje na široce vymezenou skupinu činností, které jsou součástí podnikání, s výjimkou taxativně vyjmenovaných činností, kterými jsou prodej, pohon motorů, výroba tepla a výroba směsí uvedených v § 45 odst. 2 zákona o spotřebních daních.

Naopak osvobození od daně podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních lze aplikovat pouze tehdy, pokud jsou ostatní benzi-ny používány za účelem výroby výrobků, které nejsou předmětem daně. Tato činnost bezpochyby spadá do rámce výkonu podnikání, nicméně nezahrnuje veškeré činnosti, k nimž při podnikání dochází, nýbrž pouze úžeji vymezenou skupinu činností spočívajících ve výrobě výrobků nepodléhajících spotřební dani. Z podstaty věci tak plyne, že z uvedeného hlediska je působnost tohoto ustanovení užší než věcná působnost § 56a zákona o spotřebních daních upravujícího vrácení daně z ostatních benzinů.

Do věcné působnosti § 56a zákona o spotřebních daních spadají další činnosti, při nichž nejsou z ostatních benzinů přímo vyráběny jiné výrobky nepodléhající spotřební dani. Příkladem lze uvést činnosti, na které poukazoval stěžovatel v kasační stížnosti, jako např. čištění strojů, vyplachování forem, provozní zkoušky, mazání, chlazení apod. O takový případ se jednalo například ve věci posuzované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, čj. 9 Afs 64/2012-27. V tomto případě se daňový subjekt domáhal vrácení uhrazené spotřební daně z lakového benzínu uvedeného pod kódem nomenklatury 2710 11 21, a tedy spadajícího mezi ostatní benziny. Tento benzin používal jako testovací kapalinu ke zkoušení těsnosti vyrobených vstříkovačích čerpadel a k čištění dílů čerpadel.

Na základě popsaných úvah je třeba od- mítnout závěr krajského soudu, podle něhož by názor zastávaný stěžovatelem absolutně vylučoval aplikaci § 56a zákona o spotřebních daních upravujícího institut vrácení daně. Není totiž pravdou, že vrácení daně z ostatních benzinů by nebylo nikdy možné, neboť by se vždy jednalo o benzin, který mohl

být osvobozen od daně. Existují totiž i činnosti, které nelze pokládat za výrobu výrobků, které nejsou předmětem daně, tzn., že se na ně nevztahuje osvobození od daně, avšak tvoří součást podnikatelské činnosti. V takovém případě lze právě z důvodu neaplikace osvobození od daně podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních žádat o vrácení uhrazené spotřební daně z ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních.

Dále je tedy třeba posoudit, zda vrácení daně z ostatních benzinů je možné i v případech použití ostatních benzinů pro účely, na které se vztahuje osvobození podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních, anebo zda vrácení daně v těchto případech brání § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních.

Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních upravuje obecnou zásadu, podle níž se na vybrané výrobky podléhající spotřební dani pohlíží, jako by byly pořízeny za ceny bez daně, pokud byly použity pro účely, na které se vztahuje osvobození od daně. Jedná se o fikci, jejímž účelem je znemožnit vrácení daně, pokud je při nabytí vybraných výrobků podléhajících zdanění, v daném případě ostatních benzinů, uhrazena spotřební daň, aniž by nabyvatel uplatnil zákonem stanovený nárok na osvobození od daně. Fakticky je tedy nabyvateli ukládáno uplatnit osvobození od daně, pokud se vztahuje na účel použití ostatních benzinů, v opačném případě je vrácení daně vyloučeno. Důvodová zpráva k zákonu o spotřebních daních k tomu v části věnované § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních uvádí, že *„vybrané výrobky odebírané pro účely, které jsou uvedeny ve zvláštní části pro jednotlivé komodity a na něž se vztahuje osvobození od daně, musí být bez daně odebírány povinně. Pokud subjekt získá pro uvedené účely vybrané výrobky za cenu obsahující spotřební daň, nebude mu tato daň vrácena.“*

Nelze přitom souhlasit ani s názorem krajského soudu, že obecná úprava osvobození od daně obsažená v § 11 zákona o spotřebních daních se na daný případ vůbec nevztahuje, ani s úvahou žalobkyně o tom, že § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních předsta-

vuje takovou speciální úpravu ve vztahu k § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních, která vylučuje jeho aplikaci (*lex specialis derogat legi generali*). Je samozřejmě pravdou, jak vyplývá již z názvu první a druhé části zákona o spotřebních daních, že ustanovení blíže upravující jednotlivé druhy spotřebních daní jsou ve vztahu speciality ke společné úpravě obsažené v části první zákona a že v případě, že se tato zvláštní ustanovení od obecné úpravy odchyľují, mají před ní pro daný typ spotřební daně přednost. Jak již však bylo vysvětleno, mezi § 11 odst. 2 a § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních není rozpor, naopak tato ustanovení na sebe navazují tak, aby institut osvobození od daně z ostatních benzinů podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních a institut vrácení daně z ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních byly uplatňovány na odlišné okruhy případů.

Není zároveň důvodu předpokládat, že záměrem zákonodárce při novelizaci zákona o spotřebních daních zákonem č. 217/2005 Sb. bylo vyloučit aplikaci uvedeného obecného pravidla vyjádřeného v § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních v případech vrácení daně z ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních. Pokud by tomu tak bylo, mohl zákonodárce použití § 11 odst. 2 citovaného zákona pro případy vrácení daně z ostatních benzinů výslovně vyloučit. To se ovšem nestalo a ani implicitně nelze takový záměr, jak již bylo vysvětleno, z textu zákona o spotřebních daních dovodit.

Smysl zvolené právní úpravy lze spatřovat i v tom, že zákonodárce si uvědomoval nutnost zvýšené kontroly ze strany správce daně (na základě rozhodování o vrácení již uhrazené daně podle § 56a odst. 1 zákona o spotřebních daních) v těch případech, kdy nabyvatel sice tvrdí, že ostatní benziny skutečně použil a spotřeboval v rámci podnikatelské činnosti jinak než pro prodej, pro pohon motorů, pro výrobu tepla nebo pro výrobu zákonem specifikovaných směsí, zároveň však nejde o použití ostatních benzinů za účelem

výroby výrobků, které nejsou předmětem daně, kdy se uplatní režim osvobození od daně. V prvním případě se totiž jedná o široký okruh činností podnikajících fyzických a právnických osob, při nichž k použití ostatních benzinů dochází. Takové činnosti nelze předem taxativně vymezit. Navíc u těchto činností existuje zvýšené riziko zneužití či obcházení daňových předpisů z důvodu složitějšího ověřování, zda ke spotřebě ostatních benzinů skutečně došlo, jakým způsobem a v jakém množství. Naopak při činnostech, které jsou od spotřební daně osvobozeny, tedy při výrobě výrobků nepodléhajících dani, lze předpokládat, že lze dostatečným způsobem zajistit kontrolu skutečného použití a množství použitých ostatních benzinů v rámci režimu osvobození od daně.

Nejvyšší správní soud proto učinil závěr, že v důsledku § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních nelze v případech použití ostatních benzinů používaných pro účely výroby výrobků, které nejsou předmětem daně, uplatnit nárok na vrácení daně z ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních, pokud tyto ostatní benziny byly nakoupeny za cenu včetně daně. Na tento způsob použití ostatních benzinů se vztahuje osvobození od daně podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních, a pokud není osvobození řádně uplatněno, nelze spotřební daň uhrazenou v ceně ostatního benzínu zpětně vrátit.

Také v projednávané věci žalobkyně nakoupila zdaněné ostatní benziny a použila je pro účely, na které se vztahuje osvobození od daně podle § 49 odst. 2 zákona o spotřebních daních. Podle § 11 odst. 2 zákona o spotřebních daních se na jí nabyté ostatní benziny hledí, jako by byly pořízeny za ceny bez daně. Žalobkyni proto nelze přiznat nárok na vrácení daně z takto nabytých ostatních benzinů podle § 56a zákona o spotřebních daních. Vzhledem k tomu, že krajský soud nesprávně posoudil tuto právní otázku, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že shora uvedená kasační námitka je důvodná.

## **Veřejné zakázky: intraunijní záměna zadavatelů; aktivní legitimace k podání návrhu na zahájení přezkumného správního řízení; zásada kontradiktornosti; ochrana obchodního tajemství**

k § 2, § 23, § 81, § 110 odst. 1 a 3, § 114 a § 122 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném ke dni 21. 2. 2012\*) (v textu jen „ZVZ“)

k § 17 obchodního zákoníku\*\*)

k § 504 občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.)

k § 38 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), ve znění zákona č. 413/2005 Sb.\*\*\*)

**I. Tzv. „intraunijní záměna zadavatelů“, tedy záměna zadavatele podléhajícího jurisdikci jiného členského státu Evropské unie, který danou veřejnou zakázku podle zadávacích předpisů tohoto členského státu vysoutěžil, za zadavatele uvedeného v § 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách („český zadavatel“), je pojmově vyloučena, neboť by Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jako orgánu dohledu, zabránila účinně dohlížet nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách těmi subjekty, které podléhají jeho osobní působnosti a vynakládají finanční prostředky z veřejných rozpočtů České republiky. Posouzení zákonnosti zadávacího řízení totiž může proběhnout jen v mezích českého práva, neboť orgán dohledu není oprávněn při své činnosti aplikovat cizozemskou veřejnoprávní úpravu. V případě, kdy má dojít k popsané záměně zadavatelů, je proto nutné vypsát nové zadávací řízení, postupem dle zákona o veřejných zakázkách.**

**II. Přezkumné správní řízení zahájené podle § 114 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, jehož předmětem je ověření podmínek pro použití jednacích řízení bez uvěřejnění ze strany zadavatele (§ 23 téhož zákona), musí být dostupné co nejširšímu okruhu navrhovatelů. Prostředkem k dosažení tohoto cíle je co nejméně restriktivní a maximálně benevolentní výklad § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Ustanovení § 110 odst. 3 téhož zákona se v těchto případech nepoužije vůbec.**

**III. Zásada kontradiktornosti se projevuje v řízeních zahajovaných na návrh podle § 114 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nejen mezi navrhovatelem a zadavatelem, ale i mezi navrhovatelem a uchazečem, jehož nabídka byla vyhodnocena jako nejvhodnější (§ 81 téhož zákona). Přinejmenším stran té části návrhu, kterou navrhovatel míří proti rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky, musí být vítěznému uchazeči dán prostor k vyjádření.**

**IV. Orgán dohledu (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) je oprávněn omezit účastníku řízení nahlížení do správního spisu z důvodu ochrany obchodního tajemství jiného subjektu (§ 17 obchodního zákoníku, § 504 občanského zákoníku z roku 2012). Nepostupuje přitom podle obecné úpravy nahlížení do správního spi-**

\*) Ustanovení § 2 bylo s účinností od 1. 4. 2012 změněno zákonem č. 55/2012 Sb.; ustanovení § 23 bylo s účinností od 1. 4. 2012 změněno zákonem č. 55/2012 Sb., s účinností od 1. 7. 2012 zákonem č. 167/2012 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 zákonem č. 303/2013 Sb.; ustanovení § 81 bylo s účinností od 1. 4. 2012 změněno zákonem č. 55/2012 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 zákony č. 303/2013 Sb. a č. 341/2013 Sb.; ustanovení § 114 bylo s účinností od 1. 4. 2012 změněno zákonem č. 55/2012 Sb., s účinností od 1. 7. 2012 zákonem č. 167/2012 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 zákony č. 303/2013 Sb. a č. 341/2013 Sb.

\*\*) S účinností od 1. 1. 2014 byl zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

\*\*\*) S účinností od 1. 1. 2014 byl § 38 změněn zákonem č. 303/2013 Sb.

su (§ 38 správního řádu z roku 2004), ale dle zvláštní úpravy (§ 122 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách), která stanoví, že z nahlížení jsou vyloučeny i části spisu požívající ochrany v rovině soukromoprávní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, čj. 5 Afs 48/2013-272)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 3. 1987, Komise proti Itálii, C-199/85, Recueil, s. 1039, ze dne 17. 11. 1993, Komise proti Španělsku, C-71/92, Recueil, s. I-5923, ze dne 19. 6. 2003, Fritsch, Chiari & Partner, Ziviltechniker GmbH a další proti Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-AG (C-410/01, Recueil, s. I-6413), ze dne 19. 6. 2003, Werner Hackermüller proti Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) a Wiener Entwicklungsgesellschaft mbH für den Donauraum (C-249/01, Recueil, s. I-6319), ze dne 12. 2. 2004, Grossmann Air Service, Bedarfsluftfahrtunternehmen GmbH & Co. KG proti Republice Rakousko (C-230/02, Recueil, s. I-1829), ze dne 14. 9. 2004, Komise proti Itálii, C-385/02, Recueil, s. I-8121, a ze dne 14. 2. 2008, Varec SA proti Belgickému státu (C-450/06, Sb. rozh., s. I-581); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 2. 1997, Nideröst-Huber proti Švýcarsku (stížnost č. 18990/91, Reports 1997-I, s. 108, § 24), a ze dne 18. 3. 1997, Mantovanelli proti Francii (stížnost č. 21497/93, Reports 1997-II, s. 436, § 33).

**Věc:** Akciová společnost ŠKODA TRANSPORTATION proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) akciové společnosti České dráhy a 2) společnosti Siemens Aktiengesellschaft Österreich, o návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení 1) a 2).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 9. 2011 byl podle § 118 odst. 4 písm. a) ZVZ zamítnut návrh žalobce na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření podle § 118 odst. 1 a 2 ZVZ. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže svým rozhodnutím ze dne 21. 2. 2012 na základě § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu z roku 2004 zamítl.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2012. Krajský soud rozsudkem ze dne 9. 4. 2013, čj. 31 Af 54/2012-443, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud se v odůvodnění svého rozsudku především zabýval aktivní legitimací žalobce a nenalezl důvody, pro které by nemělo být s žalobcem jednáno jako s účastníkem řízení. Jeho aktivní legitimaci odvodil z § 110 odst. 1 ZVZ a dále z čl. 1 odst. 3 směrnice Rady č. 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných

zakázek na dodávky a stavební práce (dále jen „přezkumná směrnice“), podle nichž má být přezkumné řízení dostupné každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky, a které v důsledku protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí hrozí. Dodal, že v případě, kdy se žalobce zadávacího řízení neúčastnil, je tento zájem dán tehdy, pokud podává proti postupu zadavatele, v jehož důsledku se nemohl zadávacího řízení zúčastnit, námitky; v daném případě se jednalo o námitky proti použití jednacích řízení bez uveřejnění. O zájmu na získání veřejné zakázky naproti tomu hovořit nelze, pokud dodavatel vůbec není oprávněn veřejnou zakázku získat např. proto, že nedisponuje potřebným živnostenským oprávněním. Krajský soud se tedy neztotožnil s takovým pojetím zájmu na získání veřejné zakázky, pokud by důkazem jeho existence muselo být předložení vlastní nabídky.

Krajský soud se dále vyjádřil k situaci, kdy byl původní zadavatel – Rakouské spolkové dráhy (dále jen „ÖBB“) nahrazen zadavatelem novým, a to osobou zúčastněnou na řízení 1). S odkazem na § 7 odst. 1 ZVZ dospěl

k závěru, že nedošlo k situaci, kdy by se změnila pouze osoba zadavatele, ale přitom nedošlo k žádné změně v obsahu práv a povinností ve vztahu k vybranému uchazeči [zde osobě zúčastněné na řízení 2)]. Jelikož na realizaci veřejné zakázky měla být uzavřena samostatná nová smlouva na nové plnění, nešlo o pouhé přistoupení ke smlouvě již uzavřené mezi ÖBB a vybraným uchazečem. I kdyby záměna zadavatelů možná byla, zadavatel se v daném případě vydal cestou vypsání zcela nové veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění.

Krajský soud se kromě jiného vyjádřil k namítanému porušení procesních práv žalobce. Předně uvedl, že žalovaným zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, č. 2 A 13/2002-424, č. 563/2005 Sb. NSS, a usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 419/04, jsou již překonána, neboť se týkají výkladu již neúčinného právního předpisu (§ 23 odst. 3 správního řádu z roku 1967). Oproti naposledy citovanému § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004 předpokládá, že z nahlížení do spisu budou vyloučeny části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, avšak s výjimkou vztahující se na ty části spisu, kterými se provádí důkaz. Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004 tak oproti § 23 odst. 3 správního řádu z roku 1967 zavádí procesní režim nahlížení i do těch částí spisu, které byly dříve z nahlížení vyloučeny, aby bylo v co nejširší míře zajištěno uplatňování práv účastníků řízení. Krajský soud nad rámec zákonné díkce dodal, že povinnost mlčenlivosti, která odůvodňuje vyloučení nahlížení do spisu, musí mít veřejnoprávní charakter, což o obchodním tajemství, kterého se zadavatel a vybraný uchazeč z pozice dalších účastníků správního řízení dovolávali, říci nelze. Připustil však, že zvláštní zákon může stanovit, aby z nahlížení do spisu byly vyloučeny i skutečnosti, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti založená na soukromoprávních vztazích, jak to má na mysli § 122 odst. 2 ZVZ. Účelem tohoto ustanovení však je ochrana

obchodního tajemství ve vztahu ke třetím osobám, nikoli k účastníkům řízení. Z těchto úvah pak krajský soud vyvodil, že v zájmu práva na vyjádření ke všem prováděným důkazům je zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti prolomena v případě částí spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, ovšem pouze ve prospěch účastníka řízení nebo jeho zástupce, a to za předpokladu, že bude prokazatelně poučen o následcích porušení této povinnosti. Krajský soud přitom měl za prokazané, že některými částmi spisu musel být prováděn důkaz (smlouva mezi vybraným uchazečem a ÖBB ze dne 24. 2. 2006, návrh smlouvy předložený vybraným uchazečem v jednacím řízení bez uveřejnění, dopis ÖBB ze dne 22. 12. 2010 atd.) a že utajení předmětného obchodního tajemství mohlo žalobce poškodit na jeho procesních právech natolik, aby to způsobilo nezákonnost rozhodnutí.

Proti rozsudku krajského soudu podali žalovaný a osoby zúčastněné na řízení kasační stížnosti. K údajnému zkrácení procesních práv žalobce žalovaný uvedl, že ve svém rozhodnutí objasnil, z jakého důvodu nemohlo vytýkaným postupem dojít ke zhoršení postavení žalobce ve správním řízení. Žalovaný trval na tom, že informace, kterých se žalobce domáhal, byly pouze okrajové ve vztahu k informacím a skutečnostem, které byly pro rozhodnutí určující, a dále, že (veřejně dostupné) podklady, na nichž byla rozhodnutí vystavěna, byly totožné s informacemi utajenými. Žalovaný nesouhlasil zejména se závěry krajského soudu uvedenými v bodech [239] a [240] rozsudku; procesní právo, které mělo být žalobci upřeno, svědčí jen tomu, o jehož věci se v řízení rozhoduje, tedy účastníku řízení. Pojem „*účastník řízení*“ je nutno vykládat restriktivně a v tomto zužujícím pojetí nenaplnuje žalobce (v pozici navrhovatele) znaky účastníka řízení, neboť o jeho právech a povinnostech v tomto řízení rozhodováno nebylo. V souvislosti s tvrzeným porušením procesních práv žalobce poukázal žalovaný na rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 2. 2008, *Varec SA proti Belgickému státu*, C-450/06, Sb. rozh., s. I-581, v němž Soudní dvůr konstatoval, že k dosažení cíle, spočívajícího v otev-

ření nenarušené hospodářské soutěže ve všech členských státech, je třeba, aby zadavatelé nezveřejňovali žádné informace týkající se řízení o zadávání veřejných zakázek, jejichž obsah by mohl být použit k narušení hospodářské soutěže, ať již v probíhajícím řízení, nebo v předchozích řízeních o zadání zakázky. Užitečný účinek této povinnosti zadavatelů by nemohl nastat mj. tehdy, pokud by musely být tyto informace bez omezení poskytnuty žalobci nebo dokonce jiným osobám. Soudní dvůr tím poukazyval na riziko podávání účelových návrhů, respektive žalob, jejichž cílem by nebylo získání veřejné zakázky, ale přístupu k nabídkám a k informacím pojmově zakládajícím obchodní tajemství ve smyslu § 17 obchodního zákoníku. V rámci přezkumného řízení proto musí mít příslušné orgány možnost rozhodnout, že některé informace obsažené ve spisech nebudou účastníkům řízení a jejich advokátům předány. Nad rámec této citace pak žalovaný upozornil na obsah odstavce 1 preambule směrnice Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (dále jen „zadávací směrnice“), z něhož vyplývá, že tato směrnice je založena na judikatuře Soudního dvora, a proto judikatura Soudního dvora je z hlediska svého obsahu fakticky právem.

Nesprávné posouzení právní otázky dopadá rovněž na bod [239] rozsudku. Smyslem povinnosti žalovaného podle § 122 odst. 2 ZVZ má podle krajského soudu být „ochrana obchodního tajemství zejména ve vztahu k třetím osobám (nikoli účastníkům řízení)“. Takový charakter dotčené povinnosti, představující ochranu vůči všem myslitelným narušitelům, však žalovaný nesdílí, neboť nevyplývá z žádného ustanovení. Z důvodové zprávy je patrné, že toto ustanovení má přispět k ochraně obchodního tajemství, přičemž výjimka se uplatní ve vztahu k řízení trestnímu.

Osoba zúčastněná na řízení 1) (dále jen „zadavatel“) ve své kasační stížnosti opětovně namítala nedostatek aktivní legitimace žalobce s tím, že nebyl osobou oprávněnou k podání návrhu na přezkoumání úkonů zadava-

tele. Z jeho strany nebyly naplněny dva podstatné předpoklady, a to zájem na získání veřejné zakázky a hrozba újmy (nebo její vznik) v důsledku domnělého porušení zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud aktivní legitimaci bez náležité opory v zákoně o veřejných zakázkách odvodil od skutečnosti, že žalobce již v minulosti zadavateli poskytoval plnění související s železniční dopravou. Zadavatel trval na tom, že tyto dřívější dodávky nečiní z žalobce automaticky oprávněného, respektive hypotetického zájemce pro všechny další zakázky. Podstatné podle něj je, že žalobce v rozhodné době nedisponoval produktem, který by splňoval (podle krajského soudu navíc plně legitimní) požadavek na provozní rychlost 230 km/h, ale neměl ani zájem takový produkt nabízet; to žalobce dokonce sám potvrdil (viz prezentace k návrhu na přezkoumání úkonu zadavatele ze dne 11. 7. 2011 a prezentace s názvem „*Railjet pro České dráhy – Námitky Škody Transportation*“ ze dne 8. 8. 2011). Ani tvrzení žalobce, že teoreticky mohl mít zájem o jinou veřejnou zakázku (tedy takovou, v níž by nebyl stanoven požadavek na provozní rychlost minimálně 230 km/h), jeho aktivní legitimaci nezakládá. Podle zadavatele nebyla splněna ani druhá podmínka pro aktivní legitimaci, tedy podmínka hrozící nebo vzniklé újmy. Zadavatel zopakoval, že žalobce žádnou (ani teoretickou) možnost získat veřejnou zakázku neztratil, neboť ji nikdy neměl. Žalovaný proto měl návrh žalobce zamítnout podle § 118 odst. 4 písm. c) ZVZ. Na neoprávněnosti návrhu nemění nic ani to, že žalovaný žalobci přiznal více práv, než mu náleželo a že s ním jednal jako s účastníkem správního řízení, neboť práva účastníka řízení nezískává a na svých veřejných subjektivních právech nemůže být zkrácen ten, s kým správní orgán jednal nesprávně jako s účastníkem řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS). Se shodnými žalobními námitkami se přitom krajský soud nevypořádá.

Zadavatel rovněž trval na tom, že podle zákona o veřejných zakázkách vůbec postupovat nemusel (zadal-li veřejnou zakázku

v jednacím řízení bez uveřejnění, učinil tak z opatrnosti), protože se jednalo o převod části již vysoutěžené veřejné zakázky mezi dvěma sektorovými zadavateli. Shrnul, že zadavatel vstoupil v rozsahu dodávky posledních 16 ks vlakových souprav do práv a povinností ÖBB vyplývajících ze smlouvy, kterou ÖBB uzavřela se společností Siemens Aktiengesellschaft Österreich, která má být, namísto společnosti s ručením omezeným Siemens, osobou zúčastněnou na řízení 2). Krajský soud zjevně pochybil, založil-li svůj závěr, že se jedná o novou veřejnou zakázku, na ničím nepodloženém zjištění, že byla uzavřena nová smlouva, a dále, že se mění místo plnění veřejné zakázky. Zadavatel připomněl, že vstoupil do práv a povinností ÖBB na základě trojstranné smlouvy, na níž navazovala deklarace potvrzující vzájemná práva a povinnosti. Skutečnost, že nedošlo ke změně místa plnění, vyplývá například z dobrovolného oznámení o průhlednosti *ex ante*, které zadavatel zveřejnil v informačním systému o veřejných zakázkách. V této části proto považoval zadavatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Nad rámec výše uvedeného uvedl, že i v odborné literatuře se záměna zadavatelů na vnitrostátní úrovni připouští za předpokladu, že pravidla, která se na dané zadavatele ve vztahu k předmětné veřejné zakázce vztahují, jsou ekvivalentní, tedy pokud je ekvivalentní rozhodná právní úprava. O této ekvivalenci zadavatel nepochyboval, a to s ohledem na implementaci zadávací směrnice do právních řádů napříč Evropskou unií. Jednalo se tedy o otázku výkladu a aplikace evropských zadávacích směrnic. V závěru kasační stížnosti zadavatel vyjádřil svůj nesouhlas se závěrem krajského soudu o zkrácení žalobce na jeho procesních právech tím, že mu žalovaný neumožnil nahlédnout do částí spisu, kterými se měl provádět důkaz. Zadavatel dal krajskému soudu za pravdu pouze v tom, že v daném případě dochází ke střetu práva na ochranu obchodního tajemství a procesního práva nahlížet do spisu, avšak již nesouhlasil s tím, aby právu na nahlížení do spisu byla přiznávána větší váha. Poukázal v této souvislosti zejména na § 122 ZVZ, který žalovanému ukládá povinnost zachovat důvěrnost obchodního tajemství. Není však

pravda, že toto ustanovení bylo formulováno pouze na ochranu obchodního tajemství ve vztahu ke třetím osobám. Dosavadní judikatura, kterou krajský soud označil za překonanou, vycházela z principu, že procesní právo na nahlížení do spisu je třeba vyvažovat oproti právu na ochranu obchodního tajemství. Tento přístup je aplikovatelný i ve vztahu k § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004, což podtrhuje i zásada vyjádřená v § 2 odst. 3 správního řádu z roku 2004, podle kterého správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Nutnost vyvážit zájem na ochraně obchodního tajemství na straně jedné a princip kontradiktornosti (respektive právo na spravedlivý proces) na straně druhé, vyplývá i z citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Varec SA proti Belgickému státu*, C-450/06, jakkoli zadavatel samotný princip kontradiktornosti v přezkumném řízení zpochybnil. V tomto rozsudku se mj. uvádí, že zásada kontradiktornosti řízení neposkytuje účastníkům žádný nárok na neomezený a absolutní přístup ke všem informacím týkajícím se dotčeného řízení. Z těchto důvodů je zadavatel stále přesvědčen o tom, že povinnosti žalovaného bylo přihlídnout k významné citlivosti a hodnotě údajů obsažených v dokumentech vybraného uchazeče, a to tím spíše, že subjekt, který se těchto informací dožadoval, byl jeho přímý konkurent, který navíc nebyl schopen danou veřejnou zakázku sám realizovat. Zpřístupněním chráněného obchodního tajemství žalobci by vznikla vybranému uchazeči škoda, jejíž náhradu by mohl vymáhat, a to s ohledem na citovanou judikaturu Soudního dvora pravděpodobně úspěšně. Zadavatel je přesvědčen, že žalobci žádná procesní práva upřena nebyla, o čemž svědčí nejen jeho rozsáhlá argumentace uplatněná ve správním a soudním řízení či podrobnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného a jeho předsedy, ale i fakt, že by zpřístupnění požadovaných informací na výsledku správního řízení ničeho nezměnilo. Nejednalo by se navíc o procesní pochybení takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost správních rozhodnutí.



Osoba zúčastněná na řízení 2) (dále jen „vybraný uchazeč“) uvedla ve své kasační stížnosti shodně námitky jako zadavatel, byť ve stručnější podobě, pouze s tím rozdílem, že se nijak nevyjádřila k otázce, zda se v daném případě jednalo o novou veřejnou zakázku, nebo zda fakticky šlo o záměnu dvou zadavatelů.

Žalobce ke kasačním stížnostem především uvedl, že po celou dobu běhu správního řízení měl zájem na získání veřejné zakázky a tento zájem také tvrdil. Ke zpochybňované žalobní legitimaci odkázal na § 110 odst. 1 ZVZ, podle něhož postačuje, že se jedná o dodavatele, který je schopen předmět veřejné zakázky potenciálně dodat. Tento fakt potvrzuje například podání ze dne 17. 8. 2011, z něhož vyplývá vůle žalobce k dodání vlakových souprav pro rychlost až 230 km/h, s variabilitou vnitřního uspořádání dle požadavků zadavatele. Žalobce proto trval na diskriminačním vymezení předmětu veřejné zakázky a na neoprávněném užití jednacího řízení bez uveřejnění. K tvrzení, že žalobci nevznikla a ani nehrozila žádná škoda (i ve formě ušlého zisku), žalobce uvedl (s připomenutím čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice a rozsudku Soudního dvora ze dne 19. 6. 2003, *Fritsch, Chiari & Partner, Ziviltechniker GmbH a další proti Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-AG*, C-410/01, Recueil, s. I-6413), že přezkumná směrnice nechala podrobnou úpravu přezkumného řízení na členských státech tak, aby bylo dostupné každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky a které vznikla nebo mohla vzniknout škoda domnělým porušením zákona; to nicméně nikoho nezmocňuje k výkladu pojmu „zájem na získání veřejné zakázky“ takovým způsobem, který by omezil účinnost této směrnice. Právo přezkumu proto náleží každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky, a které v důsledku možného protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí škoda hrozí. Nad rámec výše uvedeného žalobce dodal, že právě realizaci jiných dodávek pro zadavatele vzal krajský soud za okolnost jednoznačně zakládající aktivní legitimaci žalobce. Bylo by v rozporu s principy zadávání veřejných za-

kázek zakládat aktivní legitimaci pouze na tom, zda žalobce vyrábí či dodává přesně určené a vymezené jednotky *Railjet*. Žalovaný ostatně s žalobcem jako s účastníkem řízení jednal, v souladu s vymezením okruhu účastníků řízení v § 116 ZVZ.

Ve shodě s rozsudkem krajského soudu prezentoval dále žalobce názor, že se v daném případě nemohlo jednat o pouhou změnu zadavatele, resp. že zadavatel vůbec nemusel danou veřejnou zakázku zadávat v některém druhu zadávacího řízení. Výklad připouštějící volné a netransparentní překupování opčních práv v rámci smluv uzavíraných při veřejných zakázkách by mohl vést k předchozím domluvám zadavatelů, v jejichž důsledku se dodavatelé nebudou moci ucházet o tuto zakázku i u dalšího zadavatele, což je neslučitelné s cíli, které sleduje právní úprava zadávacích směrnic (rozvoj vnitřního trhu a nenarušená konkurence mezi podniky). Upozornil však, že není schopen svou argumentaci k této problematice v podrobnostech rozvést, protože mu dosud nebyly zpřístupněny relevantní smlouvy mezi zadavatelem, respektive ÖBB, a vybraným uchazečem. S odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 6. 2008, *Pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Republice Rakousko*, C-454/06, Sb. rozh., s. I-4401, dospěl žalobce k závěru, že i kdyby byla teze o možnosti převzetí části veřejné zakázky možná a v souladu s právem, pak u nyní přezkoumávané veřejné zakázky došlo k podstatným změnám, které by jinak umožnily přípustění jiných uchazečů než těch, kteří byli původně zainteresováni na veřejné zakázce. Změna zadavatelů, které se osoby zúčastněné na řízení dovolávají, tak není ničím jiným než samostatnou a nezávislou veřejnou zakázkou, kterou je nutné zadat v některém druhu zadávacího řízení. Nad rámec výše uvedeného žalobce opětovně poukázal na rozdíl ve vymezení předmětu plnění podle oznámení o zadání přezkoumávané veřejné zakázky a předmětu plnění podle smlouvy uzavřené mezi zadavatelem a vybraným uchazečem ve znění pozdějších změn a dodatků, a to zejména proto, že zadavatel dodatečně (a nepřipustně) rozdělil požadované plnění.

Skutečně realizované nákupy nejprve sedmi a poté osmi souprav *Railjet* nelze odvozovat od původní veřejné zakázky na 16 ks souprav jednotek *Railjet* a nelze je ani realizovat v rámci jednoho zadávacího řízení.

Žalobce se ztotožnil rovněž se závěrem krajského soudu, že mu byla v řízení před žalovaným upřena procesní práva tím, že mu nebylo umožněno nahlédnout do částí spisu, jimiž byl prováděn důkaz; na tom nic nemění ani (neopodstatněná) domněnka, že by nahlédnutí do spisu ničeho nezměnilo na výsledek řízení, neboť zneprístupněné informace měly mít, z pohledu zjišťování skutkového stavu věci, toliko marginální význam. Pokud snad žalovaný vycházel z informací, které byly běžně dostupné, neviděl žalobce racionální důvod pro odmítnutí žádosti o nahlížení do příslušné části spisu. Žalobce sdílel také názor, že povinnost mlčenlivosti, kvůli které je vyloučeno nahlížení do části spisu, musí mít veřejnoprávní povahu, což obchodní tajemství nemá. V souvislosti s opakovanými odkazy na shora citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Varec SA proti Belgickému státu*, C-450/06, uvedl, že odkazy citované zadavatelem a vybraným uchazečem byly účelově vytrženy z kontextu, zejména s přihlédnutím ke stanovisku Generální advokátky. Žalobce byl přesvědčen, že dokumenty ze spisu, k nimž žádal přístup, byl prováděn důkaz, čemuž nasvědčují například body [18], [28] a [68] rozhodnutí žalovaného a bod [107] rozhodnutí I. stupně. Byla-li žalobci upřena možnost vyjádřit se k těmto pro věc rozhodným podkladům, nutně to mělo vliv na zákonnost a přezkoumatelnost obou rozhodnutí. Žalobce přitom nežádal zpřístupnění všech informací vztahujících se k přezkoumávanému zadávacímu řízení, ale jen o možnost vyjádřit se k provedeným důkazům. Žalovaný evidentně nerozlišoval mezi ochranou obchodního tajemství obecně (vůči všem osobám) a jeho ochranou v rámci institutu nahlížení do spisu, respektive seznámení se s podklady rozhodnutí (ve vztahu k účastníkům správního řízení).

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

## Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud, jak již naznačil výše, považuje hypotetickou možnost intrakomunitární, respektive nyní intraunijní, změny zadavatelů za pojmově vyloučenou, a to již s ohledem na základní principy, na nichž přezkumné řízení stojí. Při vědomí těchto principů nelze zejména připustit, aby se žalovaný, jako orgán dohledu, vzdal pravomoci přezkoumat jednání subjektu, který podléhá osobní působnosti ZVZ, jinými slovy, aby rezignoval na možnost přezkumu zákonnosti kontraktačního procesu, při němž zadavatel (ať už veřejný, sektorový či dotovaný) vynakládá peněžní prostředky z veřejných rozpočtů ČR [blíže viz osobní působnost ZVZ, vymezená v § 2 ZVZ, a úzce navazující na základní zásady zadávacího řízení vymezené v § 6 ZVZ, na definici veřejné zakázky, obsažené v § 7 odst. 1 ZVZ, či pojem zadávání, definovaný v § 17 písm. k) ZVZ]. Posouzení zákonnosti úkonů „českého“ zadavatele může z povahy věci proběhnout jen a pouze v mezích českého práva veřejných zakázek, neboť orgán dohledu není oprávněn jiný zadávací právní předpis (tedy cizozemskou veřejnoprávní úpravu) aplikovat. Důsledkem připuštění konceptu „intraunijní změny zadavatelů“ by byla faktická možnost úniku „českého“ veřejného zadavatele z dosahu českého ZVZ, a z toho vyplývající nemožnost českého orgánu dohledu nad dodržováním ZVZ účinně dohlížet. „Český zadavatel“ (§ 2 ZVZ) by se odvolával na zadávací řízení, kterého se již účastnil (nebo měl účastnit) zadavatel zahraniční podle práva daného státu, a orgán dohledu by v případě pochybností o zákonnosti postupu tohoto zahraničního zadavatele takový zadávací proces vůbec nemohl přezkoumat (nemluvě již o možnosti reparace nezákonného postupu či o přijetí opatření k potrestání zahraničního zadavatele). Postup zahraničního zadavatele by sice mohl být revidován ze strany zahraničního orgánu dohledu, na takový případný postup by ovšem žalovaný nemohl mít žádný přímý vliv. I pro případ, že by bylo orgánem dohledu státu zadavatele prokázáno porušení zahraniční zadávací právní úpravy, stěžít by

mohly důsledky tohoto porušení dopadat na „českého“ zadavatele, ač na něj byla práva a povinnosti z (protiprávně) uzavřené zadávací smlouvy cedována či jinak postoupena. Nežádoucím důsledkem intraunijní záměny zadavatelů by tak bylo vyloučení přezkumné pravomoci českého orgánu dohledu vůči subjektu, který, jak již bylo zdůrazněno, vynakládá finanční prostředky z veřejných rozpočtů České republiky (což je hlavním důvodem veřejnoprávní reglementace takového postupu), a právě s ohledem na tento fakt si při tom nemůže počínat libovolně.

Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani argumentace zadavatele odkazem na harmonizaci zadávacích právních předpisů na unijní úrovni (viz přezkumná směrnice, zadávací směrnice a tzv. „sektorová“ směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb). Směrnice, jako sekundární předpis práva EU, je podle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie definována jako předpis závazný pro každý stát, kterému je určen, „pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Je tedy na jednotlivých členských státech, jakým způsobem obsah jednotlivých směrnic do svých právních řádů transponují, potažmo implementují; podstatné je, že dostojí výsledku, kterého je směrnicí zamýšleno. Jinými slovy, cílová právní norma (tedy unijním právem zamýšlená pravidla chování) musí být promítnuta do právního předpisu, který bude vydán příslušným orgánem členského státu s normotvornou pravomocí, přičemž její účel a obsah bude předurčen právě obsahem příslušné směrnice, která je prvotním legislativním důvodem vzniku cílové vnitrostátní právní úpravy. Transpozice směrnic do vnitrostátního práva tedy nemá nutně za následek přijetí zcela identických vnitrostátních právních úprav v dané oblasti. Z uvedeného důvodu se zdejšímu soudu jeví argument zadavatele, že v řádném zadávacím procesu proběhlo i zadání veřejné zakázky pro ÖBB,

jako zavádějící, neboť skutečnost, že ÖBB dostala pravidlům pro zadávání veřejných zakázek podle rakouského práva, neznamená automaticky, že by v hypotetické pozici českého veřejného zadavatele dostala při zadávání veřejné zakázky na 67 ks vlakových souprav *Railjet* bezesbýtku také požadavkům ZVZ. (...)

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami nesprávného právního posouzení věci krajským soudem [§ 109 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Na prvním místě je třeba postavit na jisto, zda byl žalobce osobou (věcně) aktivně legitimovanou k podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele dle § 114 ZVZ, potažmo k podání správní žaloby. Zdejší soud, ve shodě se soudem krajským, při posouzení této otázky vyšel ze znění § 110 odst. 1 ZVZ, ve spojení s čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice. Z dikcí obou výše citovaných ustanovení vyplývá, že navrhovatelem podle § 114 ZVZ se může stát každá osoba (kterýkoli dodavatel), která: 1) *měla nebo má zájem na získání veřejné zakázky*, a 2) *v důsledku turzeného protiprávního jednání zadavatele jí hrozí nebo vznikla újma na jejich právech*.

Výkladem čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice, respektive výkladem pojmu „zájem na získání určité veřejné zakázky“ („an interest in obtaining a particular contract“) se Soudní dvůr skutečně zabýval v žalobcem zmíněném rozsudku ve věci *Fritsch, Chiari & Partner, Ziviltechniker GmbH a další proti Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-AG*, C-410/01. Dospěl v něm k závěru, že ačkoli přezkumná směrnice výslovně zmocňuje členské státy stanovit podrobná pravidla, podle nichž má být přístup k přezkumnému řízení umožněn každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky, a které v důsledku protiprávního jednání zadavatele hrozí nebo vznikla újma na jejich právech, neznamená to, že by pojem „zájem na získání určité veřejné zakázky“ mohl být vykládán způsobem, který omezuje účinnost (tj. efektivitu) přezkumné směrnice. Z tohoto rozsudku Soudního dvora je ovšem patrné, že dotčení efektivitu přezkumné směrnice mělo mít původ v tehdy účinné

rakouské právní úpravě, která uchazeči či zájemci ukládala, aby se před samotným přezkumným řízením předpokládaným přezkumnou směrnicí obrátil na tzv. smírčí komisi (*Bundes-Vergabekontrollkommission*). Tento rozdíl ve skutkovém pozadí věci proto činí závěry uvedeného rozsudku pro souzenou věc jen stěží použitelnými.

Nejvyšší správní soud proto reflektoval jiné rozsudky Soudního dvora, v nichž Soudní dvůr připustil takovou interpretaci čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice, podle které je přezkumné řízení zpřístupněno osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky, jedině tehdy, pokud jí v důsledku domnělého protiprávního jednání zadavatele vznikla nebo hrozí újma na jejích právech [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 6. 2003, *Werner Hackermüller proti Bundesimobilienengesellschaft mbH (BIG) a Wiener Entwicklungsgesellschaft mbH für den Donauraum*, C-249/01, Recueil, s. I-6319]. Obdobně vyznívá i rozsudek ze dne 12. 2. 2004, *Grossmann Air Service, Bedarfsluftfahrtunternehmen GmbH & Co. KG proti Republice Rakousko*, C-230/02, Recueil, s. I-1829, v němž Soudní dvůr konstatoval, že čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice nevylučuje, aby byl uchazeč nebo zájemce o veřejnou zakázku poté, co došlo k výběru nejhodnější nabídky, považován za osobu, která ztratila právo na přístup k přezkumnému řízení z toho důvodu, že se neúčastnil zadávacího řízení proto, že nebyl schopen zajistit veškeré zadavatelem požadované plnění, neboť zadávací podmínky údajně obsahovaly diskriminační požadavky, aniž by se však (před rozhodnutím o výběru nejhodnější nabídky) domáhal přezkumu těchto údajně diskriminačních zadávacích podmínek orgánem dohledu.

V návaznosti na právě citovanou judikaturu Soudního dvora proto pokládá Nejvyšší správní soud za plně legitimní, aby dodavatel, který se domáhá přezkumu úkonů zadavatele v zadávacím řízení, prokázal, že měl reálný zájem na získání předmětné veřejné zakázky a že mu tvrzeným porušením zákona hrozí nebo vznikla újma na jeho právech. Nelze však ustrnout na přístupu, že jediným akcep-

tovatelným projevem zájmu na získání veřejné zakázky je vyzvednutí zadávací dokumentace a/nebo podání nabídky (účast v soutěži), neboť ani za těmito kroky zájem na získání veřejné zakázky ve všech případech spolehlivě nestojí. Stejně tak není důvod trvat na tom, aby byla tvrzená újma, respektive škoda v materiálním (*damnum emergens et lucrum cessans*) či nemateriálním smyslu uchazečem či zájemcem vyčíslena, a to zejména proto, že v raných stádiích zadávacího řízení, před hodnocením nabídek, lze mnohdy jen obtížně odhadnout, zda by jeho nabídka vůbec mohla být vybrána jako nejhodnější. Lze tedy v nejobecnější rovině shrnout, že smyslem § 110 odst. 1 ZVZ a čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice je umožnit z věcného i osobního hlediska pokud možno co nejširší přístup k přezkumnému řízení, nicméně při současně snaze eliminovat návrhy, které jsou očividně obstrukční anebo šikanózní, případně z materiálního hlediska opožděné proto, že si dodavatel svých práv v době, kdy bylo ještě možné proti postupu zadavatele účinně zakročit, nehleděl (přestože mu tak velí minimálně obecná právní zásada *vigilantibus iura scripta sunt*). Tato výchozí vysoce obecná a teoretická teze nicméně musí nalézt svou praktickou aplikaci vždy při zohlednění specifík jednotlivých druhů zadávacích řízení.

Jednací řízení bez uveřejnění tradičně představuje druh zadávacího řízení s nejnižší mírou transparentnosti, vnější kontroly a hospodářské soutěže. I z tohoto důvodu právní úprava ZVZ i zadávacích směrnic omezuje možnosti jeho využití a taktéž judikatura Soudního dvora se ustálila na výkladu, že právní úpravu jednacího řízení bez uveřejnění nelze vykládat jinak než restriktivně (srov. rozsudky ze dne 10. 3. 1987, *Komise proti Itálii*, C-199/85, Recueil, s. 1039, ze dne 17. 11. 1993, *Komise proti Španělsku*, C-71/92, Recueil, s. I-5923, či ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii*, C-385/02, Recueil, s. I-8121). Platí rovněž, že je to zadavatel, kdo nese důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro jeho použití (tamtéž). Zákaz rozšiřujícího výkladu pro použití jednacího řízení bez uveřejnění vyplývá z jeho povahy, která se v mnoha ohle-

dech shoduje s běžnou soukromoprávní kontraktační procedurou, v níž vstupuje subjekt do smluvního vztahu s konkrétním vybraným dodavatelem, aniž by byl povinen předem oslovit více zájemců.

Za předpokladu, že by veřejná zakázka na dodávku 16 ks vlakových souprav *Railjet* byla zadávána například v otevřeném či užším řízení, které by již ze své podstaty umožňovalo účast širšího okruhu potenciálních dodavatelů, bylo by zcela namístě zaujmout přísnější přístup ke splnění podmínek vyjádřených v § 110 odst. 1 ZVZ (čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice) ze strany navrhovatele (zde žalobce). Jinak je tomu ale v jednacím řízení bez uveřejnění, které, jak již bylo uvedeno, vykazuje rysy běžné kontraktační procedury, ať již v tom, že je zadavatelem selektivně oslovován jeden dodavatel (eventuálně několik dodavatelů), s nimiž (s nimiž) jsou posléze samostatně vyjednávány podmínky plnění budoucí smlouvy na realizaci předmětu veřejné zakázky, tak i v tom, že celá zadávací procedura probíhá z časového hlediska „*koncentrovaně*“. Skutečnost, že se vyjednané podmínky plnění mohou oprávněně jevit jako „*šitě těmto uchazečům na míru*“, plyne z povahy tohoto zadávacího řízení jako takového, čehož si byli vědomi český i evropský zákonodárce, když do § 23 ZVZ (srov. článek 31 zadávací směrnice) vložili uzavřený výčet situací, v nichž je obhajitelné poptávat předmět veřejné zakázky u konkrétního dodavatele. Toto specifikum reflektoval i krajský soud v napadeném rozsudku, když námitku, že oslovením pouze jednoho zájemce byla vyloučena hospodářská soutěž, odmítl s tím, že tento důsledek vyplývá z povahy jednacím řízení bez uveřejnění jako takového. Pokud by tedy žalovaný a krajský soud trvali na tom, že k iniciaci správního řízení o přezkumu úkonů zadavatele (k podání návrhu podle § 114 ZVZ) je nutné, aby žalobce podal nabídku v jednacím řízení bez uveřejnění, ačkoli v něm nefiguruje v pozici onoho jediného zadavatelem osloveného dodavatele, přezkum úkonů zadavatele by vůbec nebyl možný. Není-li jiným osobám, než vyzvanému uchazeči, umožněno podat nabídku, vedl by výše popsany

striktní přístup k prokázání zájmu na získání veřejné zakázky k neudržitelnému závěru, že kromě zadavatelem přímo osloveného uchazeče by fakticky neexistovala žádná jiná osoba, která by mohla postup zadavatele napadnout.

V souzené věci zadavatel oslovil pouze jediného dodavatele, a to osobu zúčastněnou na řízení 2). Jak již bylo naznačeno, fáze zadávacího řízení, typické pro ostatní, transparentnější druhy zadávacích řízení (jako lhůta pro vyzvednutí zadávací dokumentace, lhůta pro podání nabídek atp.), probíhaly neveřejně a v poměrně krátkém časovém intervalu (výzva k podání nabídky v jednacím řízení bez uveřejnění byla osobě zúčastněné na řízení 2) odeslána dne 6. 6. 2011 a rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky zadavatel učinil dne 9. 6. 2011). Právě s ohledem na tuto skutečnost nelze žalobci spravedlivě vytýkat, že diskriminační charakter zadávacích podmínek (zejména zadavatelem požadovaný parametr na minimální konstrukční rychlost vlakových souprav) napadl teprve dne 27. 6. 2011, tj. 18 dní po výběru nabídky, neboť z povahy tohoto typu zadávacího řízení se postup, ve smyslu § 110 odst. 3 ZVZ (tj. podání námitek do pěti dnů od konce lhůty pro podání nabídek), zásadně nemůže uplatnit. Nejvyšší správní soud proto, s ohledem na shora popsany specifický průběh přezkoumávaného zadávacího řízení, neshledal, že by přístup žalobce nasvědčoval tomu, že o veřejnou zakázku reálný zájem neměl a že přezkumné řízení inicioval plně či převážně z obstrukčních motivů.

Z hlediska věcné aktivní legitimace nepokládá zdejší soud za rozhodující ani to, zda byl žalobce schopen jednoznačně prokázat, že v danou dobu mohl reálně zadavateli poskytnout poptávané plnění, zcela v intencích všech jeho požadavků. V prvé řadě je třeba zdůraznit, že při vědomí různorodosti poptávaných předmětů plnění se v zadávacích řízeních (až na věcně opodstatněné výjimky) automaticky nepředpokládá, že potenciální dodavatel disponuje poptávaným zbožím „*skladem*“, a tedy myšlenka, že by snad nutnou podmínkou účasti v zadávacím řízení měla být vždy schopnost okamžité reakce do-

davatele na poptávku zadavatele, není udržitelná. Nelze dokonce ani říci, že takovou nutnou podmínkou je vždy dispozice veškeré technologie k výrobě poptávaného zboží či rozsah výrobních kapacit; i tento deficit může být dodavatel schopen překonat například pořízením některých potřebných strojů, osvojením nutných technologických postupů apod., samozřejmě s přihlédnutím k tomu, že v některých případech tu existuje oprávněná potřeba zadavatele mít zboží nebo služby k dispozici v konkrétní dobu, která takový postup neumožňuje. V nyní posuzované věci o alespoň potenciální schopnosti žalobce poskytnout zadavateli jím poptávané plnění Nejvyšší správní soud, ve shodě s krajským soudem, nepochybuje, neboť není sporu o tom, že žalobce je v oblasti železniční dopravy dlouhodobě etablovaným subjektem, u kterého nelze bez dalšího vyloučit, že by byl schopen podat, pokud by k tomu dostal příležitost, srovnatelnou nabídku jako vybraný uchazeč. Pokud by Nejvyšší správní soud trval na tom, že jako jedinou potenciálně v úvahu připadající konkurenční nabídku lze akceptovat toliko nabídku vlakových souprav o konstrukční rychlosti 230 km/h, nebo vyšší, ignoroval by tím nejen široké pojetí *přístupu k přezkoumnému řízení*, k němuž se přihlásil výše, ale fakticky by přehlížel i skutečnost, že právě požadavek na uvedenou minimální konstrukční rychlost pokládal žalobce za diskriminační, a tudíž atakující základní principy veřejného zadávání, deklarované pro všechny druhy veřejných zakázek v § 6 ZVZ, což ho samo o sobě opravňovalo k podání námitek proti zadávacím podmínkám, a zejména pak k podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. Z těchto důvodů zdejší soud považuje zadavatelem navržené důkazy o neschopnosti žalobce podat konkurenceschopnou nabídku (prezentace k návrhu na přezkoumání úkonu zadavatele ze dne 11. 7. 2011 a prezentace s názvem „*Railjet pro České dráhy – Námitky Škody Transportation*“ ze dne 8. 8. 2011) za irelevantní. Nadto nelze přehlédnout, že podle § 34 odst. 4 ZVZ je zadavatel v rámci jednání v jednacím řízení bez uveřejnění oprávněn dohodnout s vyzvanými zájemci i jiné podmínky plnění veřejné za-

kázky, než které byly uvedeny ve výzvě k jednání či v zadávací dokumentaci (tedy například i korekci požadované konstrukční rychlosti), pokud změna podmínek plnění veřejné zakázky i nadále splňuje všechny předpoklady pro použití jednacích řízení bez uveřejnění podle § 23 ZVZ.

Nad rámec uvedeného lze dodat, že argumentace krajského soudu, ale i žalovaného a osob zúčastněných na řízení, *de facto* naráží na problematiku prokazování kvalifikace uchazeče podle § 51 a násl. ZVZ; splnění kvalifikačních předpokladů ze strany osloveného uchazeče (eventuelně uchazečů), jakožto podmínky pro následné posouzení a hodnocení nabídky, však zadavatel nekontroluje v jednacím řízení bez uveřejnění, jde-li o případy uvedené mj. v § 23 odst. 5 písm. c) až e) ZVZ, tedy ani v případě nyní přezkoumávaném (blíže viz § 51 odst. 3 ZVZ).

Pokud jde o v pořadí druhou podmínku pro použití jednacích řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 5 písm. e) ZVZ, tedy o prokázanou *časovou omezenost nabídky*, nejprve je třeba posoudit názor krajského soudu, že žalobce byl zkrácen na svých procesních právech tím, že mu žalovaný neumožnil nahlédnout do části spisu, která byla na popud osoby zúčastněné na řízení 2) označena jako „*obchodní tajemství*“, ač jí byl v řízení před žalovaným prováděn důkaz, a to právě i ve vztahu k hodnocení splnění této zákonné podmínky. Pokud by se totiž Nejvyšší správní soud s tímto závěrem krajského soudu ztožnil, bylo by předčasné hodnotit, zda byla nabídka vybraného uchazeče skutečně časově omezená, neboť by řádné dokazování ohledně naplnění této podmínky pro postup dle shora citovaného ustanovení zákona o veřejných zakázkách před žalovaným neproběhlo; věcné posouzení této otázky je přitom primárně věcí správního orgánu (žalovaného) a správní soudy jen přezkoumávají zákonnost jeho postupu.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve konstatovat, že zákon o veřejných zakázkách neobsahuje samostatnou úpravu nahližení do správního spisu. Uplatní se tedy úprava obecná, plynoucí z § 38 správního řá-

du z roku 2004. V případě účastníků řízení je jejich právo nahlížet do správního spisu garantováno v § 38 odst. 1 správního řádu z roku 2004, dle kterého účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Jediné omezení tohoto práva je (pro účastníky) zakotveno v § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004, dle kterého jsou z „nahlížení do spisu [...] vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíše. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije.“

Pokud jde o zmiňovanou restrikcí z práva nahlížení do správního spisu, zdejší soud se zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu, uvedeným v bodě [238] rozsudku, a sice že *povinnost mlčenlivosti*, coby důvod pro uplatnění této restrikcce, musí mít z povahy věci veřejnoprávní charakter; ochranu obchodního tajemství tak do této kategorie zahrnout nelze. Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004 tedy zpřístupnění obchodního tajemství účastníku řízení nebrání, není však vyloučeno, aby zvláštní zákon stanovil, že z nahlížení jsou vyloučeny i jeho části, požívací ochrany v rovině soukromoprávní. O takový případ jde právě u obchodního tajemství, jehož ochrana je správnímu orgánu (žalovanému) uložena § 122 odst. 2 ZVZ (krajský soud omylem odkázal na neexistující odstavec třetí tohoto ustanovení). Pro úplnost je vhodné dodat, že *povinnost mlčenlivosti* je v obecné rovině upravena v § 15 odst. 3 správního řádu z roku 2004, přičemž její konkrétní podoba v řízení vedeném dle zákona o veřejných zakázkách je definována v § 122 odst. 1 tohoto zákona; i z toho je zřejmé, že ochrana obchodního tajemství stojí mimo tuto kategorii vyluky z nahlížení do správního spisu (blíže ke vztahu obecné a speciální

úpravy povinnosti mlčenlivosti, coby důvodu odepření nahlížení do spisu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, čj. 2 Afs 5/2011-110).

Podle § 122 odst. 2 ZVZ, „[d]ozví-li se Úřad skutečnost, která je předmětem obchodního tajemství, je povinen učinit opatření, aby obchodní tajemství nebylo porušeno“. Ochrana obchodního tajemství (zde účastníka řízení) je tedy v řízení před žalovaným garantována; způsob, jakým žalovaný tomuto požadavku dostojí, zákon neupravuje – jedním ze způsobů, jak lze porušení obchodního tajemství předejít, je nepochybně i vyloučení příslušných částí správního spisu z nahlížení dalším účastníkům (o třetích osobách zde není třeba uvažovat). Lze tedy uzavřít, že žalovaný je v řízení vedeném dle zákona o veřejných zakázkách oprávněn omezit účastníkovi řízení nahlížení do správního spisu z důvodu ochrany obchodního tajemství jiného subjektu; právním podkladem takového postupu je § 122 odst. 2 ZVZ.

Požadavek zákona, aby žalovaný zajistil důvěrnost obchodního tajemství, stane-li se z nějaké příčiny součástí spisu (zde v řízení o přezkumu úkonů zadavatele), však nesmí být vykládán dogmaticky, tedy tak, že by vedl k popření práv jiných osob, zde konkrétně práva žalobce na efektivní výkon jeho procesních práv. K této problematice se výstižně vyjádřil Soudní dvůr ve shora citovaném rozsudku ve věci *Varec SA proti Belgickému státu*, C-450/06, na který poukazyval žalovaný. Z tohoto rozsudku se podává, že čl. 1 odst. 1 přezkumné směrnice musí být „*vykládán v tom smyslu, že orgán příslušný k přezkumu stanovenému v uvedeném čl. 1 odst. 1 musí zajistit důvěrnost a právo na respektování obchodního tajemství u informací obsažených ve spisech, které mu jsou předány účastníky řízení v dané věci, zejména zadavatelem, a současně se může sám s těmito informacemi seznámit a takové informace zohlednit. Tomuto orgánu náleží, aby rozhodl, do jaké míry a za jakých podmínek je třeba zajistit důvěrnost a utajení těchto informací, s ohledem na požadavky účinné právní ochrany a dodržení práv obhajoby účastní-*

*ků sporu, a za účelem zajištění, že v případě žaloby k soudu nebo opravného prostředku k jinému orgánu, který je soudem ve smyslu článku 234 ES, bude v celém řízení dodrženo právo na spravedlivý proces.“*

Jestliže se citované rozhodnutí Soudního dvora vyjadřuje k řízení o přezkumu zadávacího procesu orgánem dohledu, a hovořili v tomto kontextu o „požadavku účinné právní ochrany a dodržení práv obhajoby účastníků sporu“, dává tím do značné míry odpověď na další sporné otázky, a sice jaká je povaha takového řízení (zda jde o řízení kontradiktorní) a vůči komu je právo na ochranu obchodního tajemství garantováno.

Nelze tedy souhlasit s názorem krajského soudu, vyjádřeným v bodě [239] napadeného rozsudku, dle kterého je účelem § 122 odst. 2 ZVZ ochrana obchodního tajemství především ve vztahu ke třetím osobám. Takovému výkladu nejenže nenasvědčuje dikce § 122 odst. 2 ZVZ, ale je protismyslná i v relaci k § 38 správního řádu z roku 2004, o němž se při svém rozhodování opírá krajský soud. Ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (zakotvující právo nahlížet do spisu bez udání důvodů a bez omezení) totiž směřuje právě k účastníkům řízení a jejich zástupcům; jiným osobám správní orgán umožní nahlížení do spisu pouze tehdy, prokážou-li na nahlížení do spisu právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím současně porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem (§ 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Možnost odepřít nahlížení do spisu z důvodu zajištění ochrany obchodního tajemství (nejen účastníků řízení) osobám, které nejsou účastníky řízení, je tedy dána již samotným § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004; § 122 odst. 2 ZVZ by tedy, pokud jde o tyto osoby, byl jen (nikoli nutným) rozvedením citovaného obecného pravidla plynoucího z obecného procesního předpisu – správního řádu z roku 2004.

Pokud jde o druhou spornou otázku, tedy zda mělo řízení před žalovaným kontradiktorní povahu, potažmo do jaké míry by se ta-

ková povaha řízení promítla do práva účastníků na (obecně správním řádem z roku 2004 předpokládaný) neomezený přístup ke všem informacím týkajícím se dotčeného řízení, je třeba uvést, že nejde o otázku, jejíž zodpovězení by mohlo cokoli na shora uvedených závěrech zvrátit. I přesto je však vhodné se k této kasačními stížnostmi nastolené otázce vyjádřit. Obecně totiž platí, že vykazuje-li řízení kontradiktorní povahu, musí mít jeho účastníci příležitost nejen předložit každý důkaz nutný k tomu, aby obhájili své nároky, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem protistrany, jejichž účelem je ovlivnit konečné rozhodnutí, a musí mít možnost se k nim vyjádřit (viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 2. 1997, *Nideröst-Huber proti Švýcarsku*, stížnost č. 18990/91, Reports 1997-I, s. 108, § 24, a ze dne 18. 3. 1997, *Mantovanelli proti Francii*, stížnost č. 21497/93, Reports 1997-II, s. 436, bod 33, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, čj. 2 Afs 91/2007-90; přestože se tato rozhodnutí vztahují k řízení soudnímu, závěry zde vyslovené mají obecnou platnost).

Má-li tedy zdejší soud odpovědět, zda se zásada kontradiktornosti ve výše uvedeném pojetí uplatní také v řízení o přezkumu úkonů zadavatele, je třeba připomenout, že žalovaný vede v režimu ZVZ dva typy řízení. Zaprvé jde o řízení zahajované podle § 114 ZVZ *na písemný návrh*, a to v zásadě proti všem úkonům zadavatele, které vylučují nebo by mohly vyloučit zásady stanovené v § 6 ZVZ. Zadruhé se jedná o řízení zahájené *z moci úřední* (§ 113 ZVZ), kdy indicie k jeho zahájení získává orgán dohledu na podkladě výsledků vlastního šetření, často iniciovaného podnětem fyzické či právnické osoby. Konstrukce zákona o veřejných zakázkách však není postavena na důsledném rozhraničení zásady dispoziční a ofiциality, respektive zásady vyšetřovací a projednací, a proto není vyloučeno jejich prolínání (shodně uvážil i Vrchní soud v Olomouci ve svém rozhodnutí ze dne 29. 6. 2000, sp. zn. 2 A 5/2000, SJS č. 681/2000, které se týkalo zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zaká-



zek\*), přičemž tento závěr lze, s ohledem na podobnost základních rysů současné a dřívější právní úpravy, analogicky vztáhnout i na úpravu recentní). Přestože tedy zákon o veřejných zakázkách uvedené dva druhy řízení od sebe formálně neodlišuje, v ustanoveních dílu druhého hlavy druhé zákona o veřejných zakázkách lze vysledovat drobné rozdíly, jimiž se rozdíl výše uvedených dvou typů správního řízení projevuje. Namátkově se jedná například o § 115 ZVZ, upravující kauci, pojmově spojenou pouze s řízením zahájeným na návrh, či § 116 ZVZ, vymezující různé okruhy účastníků řízení v návaznosti na způsob jeho zahájení. Lze tak konstatovat, že řízení zahajovaná na návrh uchazeče či zájemce o veřejnou zakázku vykazují některé rysy sporného řízení podle § 141 správního řádu z roku 2004 (obdobně viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2013, čj. 2 Afs 32/2012-33), v nichž se zásada kontradiktornosti uplatňuje podobným způsobem jako v řízení soudním.

Zahajuje-li tedy orgán dohledu správní řízení na návrh uchazeče nebo zájemce o veřejnou zakázku, v němž je tvrzeno porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany zadavatele, je to minimálně zadavatel, kdo je vůči takovému navrhovateli v protichůdném postavení, a proto si také vůči němu hájí svou procesní pozici. Za tímto účelem má zadavatel zcela legitimní zájem na tom dozvědět se, jaká porušení zákona o veřejných zakázkách jsou mu kladena k tíži a proč (k tomu ostatně slouží již institut námitek podle § 110 ZVZ), stejně jako má právo se k těmto tvrzením vyjádřit a přesvědčit tak orgán dohledu (žalovaného), že postup při zadání veřejné zakázky byl v souladu se zákonem. Není tedy pochyb o tom, že zásada kontradiktornosti nachází v návrhovém řízení podle § 114 ZVZ svůj neoddiskutovatelný prostor. Otázkou zůstává, zda se v obdobně protichůdném postavení vůči navrhovateli nachází také vybraný uchazeč (tj. vítěz zadávacího řízení, s nímž zadavatel zamýšlí uzavřít smlouvu na poptávané plnění). Nejvyšší správní soud má za to, že přinejmenším stran té části návrhu, kterou

navrhovatel míří proti rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky (například tím, že zpochybňuje splnění kvalifikačních předpokladů vybraným uchazečem, způsobilost jeho nabídky pro připuštění do fáze posouzení a hodnocení nabídek anebo její finální vyhodnocení jako nabídky nejvhodnější), se v protichůdném postavení vůči navrhovateli ocitá i vybraný uchazeč. V takových případech se musí zásada kontradiktornosti projevovat i ve vztahu mezi nimi a každému z nich musí být dán prostor vyjádřit se k tvrzením strany druhé.

Výše uvedená teoretická východiska lze shrnout tak, že se v daném typu řízení žalovaný nemůže zříci své povinnosti zajistit důvěrnost obchodního tajemství v dokumentech, které mu jsou předány účastníky řízení, ať jde o zadavatele či jednotlivé zájemce či uchazeče o veřejnou zakázku. Jeho úkolem je vyřešit střet dvou protichůdných zájmů, kdy na straně jedné stojí ústavně zaručené právo účastníka řízení vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům, ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a na straně druhé právo jiného subjektu na ochranu jeho obchodního tajemství. Každé omezení práva nahlížet do spisu proto musí být proporcionální zájmu, který je odepřením tohoto práva chráněn (zde zájmu na ochraně obchodního tajemství některého z účastníků); k tomu srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 9 As 42/2009-124).

Promítnutí těchto závěrů do konkrétní roviny nyní posuzované věci především znamená povinnost žalovaného primárně posoudit, zda informace, které vybraný uchazeč za obchodní tajemství označil, skutečně obchodním tajemstvím jsou; co se rozumí obchodním tajemstvím, bylo vymezeno v § 17 obchodního zákoníku, nyní viz § 504 občanského zákoníku. Jen jsou-li splněny současně všechny znaky obchodního tajemství stanovené zákonem, mohou skutečnosti, které účastník řízení zamýšlí utajit, oprávněně požívat ochrany důvěrnosti ve smyslu shora vy-

\*) S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

loženém. V daném případě označil určité konkrétní části předložené dokumentace za obchodní tajemství vybraný uchazeč. Žalovaný však nebyl povinen, ale ani oprávněn, takto tvrzenou existenci obchodního tajemství automaticky přijmout; naopak mu svědčilo právo ověřit, zda se pojmově o obchodní tajemství vůbec jedná. Pokud by zjistil, že tomu tak není, logicky by ho vůbec nestíhala povinnost s dotčenými informacemi nakládat jako s obchodním tajemstvím. V opačném případě (tedy uzná-li, že se v daném případě o obchodní tajemství jedná) musí žalovaný (při respektování výše uvedených zásad a principů, na jejichž dodržování nelze v žádném případě rezignovat) přistoupit k posouzení, které konkrétní dílčí skutečnosti či informace jsou k provedení důkazu nutné. Při vědomí imperativu obsaženého v § 122 odst. 2 ZVZ musí postupovat tak, aby seznámení účastníka řízení s autentickým či plným zněním informace, která je obchodním tajemstvím (a kterou je prováděno dokazování) nevedlo k popření základního cíle obchodního tajemství a potažmo čl. 1 odst. 1 přezkumné směrnice tak, jak ji formuloval Soudní dvůr ve výše citovaném rozsudku ze dne 14. 2. 2008, *Varec SAproti Belgickému státu*, C-450/06. Lze proto připustit, aby žalovaný, za účelem minimalizace rizika, že bude obchodní tajemství vyzrazeno či zneužito, z nahlížení oddělil ty části podkladů, obsahující obchodní tajemství, které v rámci provádění důkazu není nezbytně nutné druhému účastníku řízení sdělovat (zачerněním části textu, jeho agregací či anonymizací atp.).

Stran způsobu, jakým žalovaný v dané věci vyřešil kolizi práva osoby zúčastněné na řízení 2) na ochranu jejího obchodního tajemství a práva žalobce být seznámen s podklady pro rozhodnutí ve věci samé, dospěl Nejvyšší správní soud v zásadě ke shodnému závěru jako krajský soud v napadeném rozsudku. Shledal tedy, že žalovaný dostatečně nevyhodnotil otázku, zda skutečně všechny skutečnosti označené osobou zúčastněnou jako obchodní tajemství reálně vykazují jeho zákonem předpokládané znaky, potažmo neprovedl dostatečnou analýzu, týkající se možnos-

ti alespoň částečného zpřístupnění těchto informací žalobci. Pokud žalobci nebyla dána *vůbec žádná možnost* seznámit se s některými dokumenty, které se týkaly kontrakčního procesu mezi zadavatelem a vybraným uchazečem, respektive mezi ÖBB a vybraným uchazečem, ač za jejich pomoci mělo být postaveno na jisto, zda byla nabídka vybraného uchazeče *časově omezená*, či nikoli, došlo ke zkrácení jeho procesních práv způsobem, který mohl mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí. Je přitom zcela lhostejné, zda mohl žalobce reálně po seznámení se s těmito dokumenty dosáhnout lepšího procesního postavení. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že nepojal pochybnost o tom, že minimálně smlouvou uzavřenou mezi vybraným uchazečem a ÖBB ze dne 24. 2. 2006 a dokumentem ÖBB ze dne 7. 6. 2011 ve správním řízení důkaz prováděn byl (viz body [105] a [107] rozhodnutí prvního stupně či bod [75] rozhodnutí žalovaného), stejně jako se zadavatel a vybraný uchazeč opakovaně odvolávali na dopis ÖBB ze dne 22. 12. 2010 ve svých vyjádřeních k věci.

Pokud jde o postup žalovaného v dalším řízení, shora vyslovené závěry rozhodně nelze interpretovat tak, že by měly být vyjmenované dokumenty žalobci bez dalšího zpřístupněny, respektive zpřístupněny bez potřebného přiměřeného omezení. Míra tohoto omezení, stejně jako volba způsobu vyvážení obou výše zmíněných protichůdných zájmů, však bude již plně na žalovaném, který při této úvaze bude respektovat výše vyložený princip proporcionality.

V návaznosti na uvedené zbývá dodat, že se zdejší soud neztotožnil ani s poměrně překvapivou argumentací žalovaného, že žalobce (v pozici navrhovatele) nenaplní znaky účastníka řízení, na kterého míří § 38 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a již jen proto mu právo na seznámení se s veškerým obsahem správního spisu nenáleží. Tvrdí-li žalovaný, že o právech a povinnostech navrhovatele (žalobce) v tomto řízení rozhodováno nebylo, a proto v řízení o přezkumu úkonů zadavatele „*nesplňuje znaky takového účastníka*“, jde o názor zcela neudržitelný. Je totiž nejen

v rozporu se zcela jednoznačnou dikcí § 116 ZVZ, podle něhož je účastníkem řízení zadavatel a v řízení zahájeném na návrh též navrhovatel, ale odporuje i dosavadní rozhodovací praxi žalované, která ani v nejmenším nenaznačuje, že by snad měl o účastnících navrhovatele v tomto typu řízení úběmenší pochybnosti. Zamýšlel-li snad žalovaný vyjádřit, že navrhovateli náleží, v porovnání s ostatními účastníky přezkumného řízení, méně procesních práv, lze s ním souhlasit pouze potud, že účastenství takového subjektu, založené mu zvláštním zákonem (ZVZ) jej, co do rozsahu práv, řadí do kategorie účastníků uvede-

ných v § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004, jak to předpokládá § 27 odst. 3 tohoto zákona. Tito účastníci vskutku nemají zcela shodná procesní práva, jako účastníci definovaní v § 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004, zákon to však musí v jednotlivých případech vždy *expressis verbis* deklarovat (srov. například § 84 odst. 1 *in fine* správního řádu z roku 2004). Jelikož ustanovení správního řádu z roku 2004 upravující nahlížení účastníků řízení do správního spisu (§ 38 odst. 1) žádnou distinkci kategorie účastníků nepředpokládá, je evidentní, že toto právo svědčí ve stejném rozsahu všem účastníkům řízení.

## 3143

### Vyvlastnění: rozhodnutí o vyvlastnění; poučení o lhůtě k podání žaloby

k § 24 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění zákona č. 405/2012 Sb.

k zákonu č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb.

k zákonu č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále jen „zákon o urychlení výstavby“), ve znění zákonů č. 209/2011 Sb. a č. 405/2012 Sb.<sup>\*)</sup>

**Jestliže správní orgán zahájil vyvlastňovací řízení před účinností novely zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, provedené zákonem č. 405/2012 Sb., muselo rozhodnutí o vyvlastnění podle § 24 tohoto zákona obsahovat rovněž poučení, za jakých podmínek a v jaké lhůtě se lze domáhat projednání vyvlastnění v soudním řízení. Na tom nic nemění ani to, že rozhodnutí bylo vydáno až po účinnosti uvedené novely. Je však třeba, aby poučení odpovídalo aktuální právní úpravě věcné příslušnosti soudů a lhůt k projednání jednotlivých výroků rozhodnutí o vyvlastnění.**

**Pokud bylo třeba vedle zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě aplikovat rovněž zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, muselo uvedené poučení obsahovat rovněž informaci o zkrácení lhůt pro podání žalob na polovinu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, čj. 8 As 48/2014-27)

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 171/2009 Sb. a č. 103/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/03).

**Věc:** Lukáš P. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o zřízení věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele, o kasační stížnosti žalobce.

<sup>\*) S účinností od 13. 9. 2014 změněn zákonem č. 178/2014 Sb.</sup>

Rozhodnutím ze dne 2. 7. 2013 Magistrát města Liberec, odbor stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) rozhodl podle § 24 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění o zřízení věcného břemene užívání pozemků ve spoluvlastnictví žalobce a obchodní společnosti SWEN-SY, a. s., v k. ú. Vesec u Liberce, a to ve prospěch vyvlastnitelce RWE GasNet, s. r. o.

Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2013 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, který ji rozhodnutím ze dne 4. 3. 2014, čj. 59 A 3/2014-29, odmítl jako opožděnou. Podle § 2 odst. 5 věty první zákona o urychlení výstavby platí, že „[1]lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu.“ Podle § 1 zákona o urychlení výstavby upravuje tento zákon „postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury“. Za takový postup je třeba považovat nejen územní a stavební řízení, která bezprostředně předcházejí výstavbě, ale i ta řízení, která jsou součástí širší přípravy realizace staveb, což je i řízení o vyvlastnění nezbytných práv k potřebným pozemkům (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12).

Předmětné vyvlastnění bylo provedeno za účelem uskutečnění stavby „Rekonstrukce VTL plynovodu DN 300 – obchvat Liberec – II. etapa“ na základě územního rozhodnutí ze dne 29. 12. 2006, ve spojení s příslušným stavebním povolením. Jedná se o stavbu ve veřejném zájmu, jejímž cílem je nahradit stávající plynovod za nový s nutností zajistit nepřetržitě zásobování plynu provozovatelem distribuční soustavy.

Krajský soud dovodil, že vyvlastňovací řízení bylo vedeno v souvislosti se stavbou zařízení vysokotlakého plynovodu, jež jako součást distribuční soustavy spadá pod pojem plynárenské soustavy a je stavbou ve veřejném zájmu. Podle § 1 odst. 4 zákona o urychlení výstavby se energetickou infrastrukturu

rozumějí „stavby zařízení elektrizační soustavy a plynárenské soustavy podle jiného zákona zřizované ve veřejném zájmu<sup>5)</sup>, pokud nejsou v rozporu s platnou politikou územního rozvoje nebo zásadami územního rozvoje kraje.“ Poznámka pod čarou 5) směřuje k § 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), který v § 2 odst. 2 písm. b) bodu 1 a 7 definuje, co se rozumí distribuční a plynárenskou soustavou. Pojem „plynárenská soustava“ je pojem obecnější, který označuje celý systém zahrnující jednak jeho jednotlivé prvky („zařízení“) a jednak vzájemné vztahy mezi nimi („vzájemně propojený soubor“). Pod pojem plynárenské soustavy tak spadá i plynovod, včetně vysokotlakého, který slouží k potrubní dopravě plynu podle § 2 odst. 2 písm. b) bodu 10 energetického zákona a je též součástí distribuční soustavy zřizované a provozované ve veřejném zájmu podle § 2 odst. 2 písm. a) energetického zákona. Systematické zařazení jednotlivých pojmů v textu zákona nemá vliv na tento závěr, neboť z výčtu jednotlivých bodů v § 2 odst. 2 písm. b) energetického zákona je zřejmé, že jsou řazeny abecedně a nikoli s ohledem na jejich významové vztahy.

V takovém případě bylo třeba postupovat podle § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, podle kterého se žalobní lhůta zkracuje na polovinu, a odchýlit se od obecné úpravy dvouměsíční žalobní lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud uzavřel, že pročasné podání správní žaloby bylo třeba dodržet žalobní lhůtu zkrácenou na polovinu, tedy na jeden měsíc od doručení napadeného rozhodnutí. Pro úplnost dodal, že nebylo možné uvažovat o třicetidenní lhůtě od právní moci napadeného rozhodnutí k podání žaloby podle § 28 odst. 2 zákona o vyvlastnění, neboť ta se vztahuje výslovně jen k podání žaloby v občanském soudním řízení proti výroku o výši náhrady podle § 24 odst. 4 uvedeného zákona.

Krajský soud ověřil, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 12. 11. 2013. Lhůta pro podání žaloby tak uplynula dne 12. 12. 2013. Žalobce však podal žalobu ke

krajskému soudu až dne 10. 1. 2014. Soud proto žalobu považoval za opožděnou.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že rozhodnutí krajského soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. V napačeném usnesení krajský soud dospěl k závěru, že pro určení lhůty k podání žaloby proti výroku o náhradě za vyvlastnění bylo třeba vycházet z § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby a podat návrh na přezkoumání výše náhrady za vyvlastnění ve lhůtě o polovinu kratší, než stanoví § 28 odst. 2 věta první zákona o vyvlastnění. Tento právní názor stěžovatel považuje za nesprávný. Bylo jím porušeno jeho právo na spravedlivý proces a byl nedůvodně znevýhodněn vůči žalovanému, čímž byla porušena zásada procesní rovnosti stran.

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

### Z odůvodnění:

#### V.

(...) [12] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje podrobné úvahy krajského soudu o tom, zda vyvlastnění formou zřízení věcného břemene užívání pozemků ve spoluvlastnictví stěžovatele za účelem rekonstrukce plynovodu je třeba považovat za širší přípravu realizace stavby představující energetickou infrastrukturu podle zákona o urychlení výstavby. Obrátil však svoji pozornost k procesním otázkám, které souvisí s podstatnou změnou zákona o vyvlastnění, ke které došlo v průběhu správního řízení.

[13] Ze správního spisu vyplývá, že vyvlastnitel doručil dne 31. 10. 2012 stavebnímu úřadu žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení. Dne 22. 12. 2012 bylo stěžovateli doručeno oznámení stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2012 o tom, že bylo zahájeno vyvlastňovací řízení. Rozhodnutí o vyvlastnění bylo vydáno dne 2. 7. 2013 a nabylo právní moci po proběhnuvším odvolacím řízení dne 12. 11. 2013. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného dne 10. 1. 2014.

[14] V průběhu správního řízení o vyvlastnění byl podstatným způsobem novelizován zákon o vyvlastnění. Stalo se tak s účinností od 1. 2. 2013 zákonem č. 405/2012 Sb.. Nová právní úprava ještě zřetelněji odlišuje v rozhodnutí o vyvlastnění výrok o tom, jakým způsobem dochází k omezení nebo zrušení práv k pozemku nebo stavbě a výrok o náhradě za vyvlastnění. Na to navazuje odlišný procesní režim případného následného soudního přezkumu (projednání) jednotlivých výroků rozhodnutí o vyvlastnění.

[15] Podstatnou odlišností původní a novelizované právní úpravy je i to, že dříve patřilo mezi náležitosti rozhodnutí o vyvlastnění [§ 24 odst. 3 písm. d) zákona o vyvlastnění] též výslovné poučení, za jakých podmínek a v jaké lhůtě se účastníci mohou domáhat, aby vyvlastnění bylo projednáno v občanském soudním řízení. Správní orgán musel poučit stěžovatele v rozhodnutí o vyvlastnění, že má právo se domáhat, aby věc vyvlastnění (omezení vlastnického práva) byla projednána v občanském soudním řízení. Na to navazoval § 28 odst. 2 a 3 zákona o vyvlastnění, podle kterých musela být žaloba, kterou účastník řízení požaduje, aby věc byla projednána v občanském soudním řízení, podána ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Podáním žaloby se odkládala právní moc a vykonatelnost rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, proti němuž žaloba směřovala. K řízení ve věci vyvlastnění, která měla být projednána v občanském soudním řízení, byl dle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění v I. stupni příslušný krajský soud. Požadavek na přítomnost tohoto poučení přímo ve správním rozhodnutí bezpochyby souvisel se změnou dosavadní praxe, která platila před účinností zákona o vyvlastnění (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, č. 171/2009 Sb., ve kterém se Ústavní soud zabýval ústavností změny režimu soudního přezkumu rozhodnutí vyvlastnění oproti stavu před účinností tohoto zákona).

[16] Podle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění ve znění účinném od 1. 2. 2013 naopak platí, že výrok podle § 24 odst. 3 tohoto zákona (tedy přímo výrok o vyvlastnění práv k po-

zemku nebo stavbě) lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Zákon o vyvlastnění ve znění účinném od 1. 2. 2013 nestanoví žádnou zvláštní lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu; platí tedy, že tuto žalobu lze podat v obecné dvouměsíční lhůtě od oznámení napadeného správního rozhodnutí (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s.). Výrok podle § 24 odst. 4 téhož zákona (tj. výrok o náhradě za vyvlastnění) lze naproti tomu projednat v občanském soudním řízení. Podle § 28 odst. 2 zákona o vyvlastnění ve znění účinném od 1. 2. 2013 dále platí, že žaloba, kterou účastník řízení požaduje, aby výrok podle § 24 odst. 4 byl projednán v občanském soudním řízení, musí být podána ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu; zmeškání této lhůty nelze prominout. Zrušením výroku podle § 24 odst. 3 pozbývá platnosti i výrok podle § 24 odst. 4. Nová právní úprava již rovněž nevyžaduje, aby náležitostí rozhodnutí o vyvlastnění bylo též poučení o tom, jakým způsobem a v jakých lhůtách se lze domáhat přezkoumání resp. projednání věci v soudním řízení.

[17] Rozhodnutí o vyvlastnění bylo vydáno dne 2. 7. 2013, tedy za účinnosti zákona o vyvlastnění ve znění zákona č. 405/2012 Sb., avšak v řízení, které bylo zahájeno ještě před účinností uvedené novely. Zákon č. 405/2012 Sb. stanovil v čl. II. odst. 1 přechodné ustanovení, podle kterého žádosti na vyvlastnění, o nichž bylo řízení zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a dosud nebylo pravomocně skončeno, se projednají a rozhodnou podle zákona č. 184/2006 Sb. ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Správní orgány musely věc projednat a rozhodnout podle zákona o vyvlastnění ve znění před nabytím účinnosti zákona č. 405/2012 Sb., tj. ve znění účinném do 31. 1. 2013.

[18] Správní orgány tedy byly podle přechodných ustanovení povinny dokončit vyvlastňovací řízení podle dosavadní právní úpravy. Ta obsahovala jednoznačné pravidlo, že rozhodnutí musí obsahovat poučení o přezkumu (projednání) rozhodnutí soudem. V době, kdy stavební úřad rozhodl o vyvlast-

nění, však již byla úprava soudního přezkumu (projednání) jednotlivých částí rozhodnutí o vyvlastnění odlišná. Vzniká tedy otázka, jaké poučení mělo vydané rozhodnutí o vyvlastnění obsahovat.

[19] Je třeba vyjít z toho, že účelem zákonné poučovací povinnosti ve vyvlastňovacím řízení bylo informovat účastníky o reálné možnosti bránit se proti rozhodnutí o vyvlastnění u soudu. K dosažení tohoto účelu bylo nezbytné, aby poučení odpovídalo aktuální právní úpravě. Soudní řízení netvoří jeden celek s předchozím správním řízením o vyvlastnění. Je zahájeno žalobou, nikoli žádostí o vyvlastnění, vede je soud, nikoli správní orgán, a to podle odlišných procesních pravidel. Nelze na něj tedy aplikovat shora citované přechodné ustanovení obsažené v čl. II. odst. 1 zákona č. 405/2012 Sb., které se týkalo pouze řízení o žádostech na vyvlastnění, o nichž bylo zahájeno řízení přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 405/2012 Sb.

[20] Přechodné ustanovení obsahující pravidlo pro probíhající soudní řízení je uvedeno v čl. II odst. 2 zákona č. 405/2012 Sb. Podle tohoto ustanovení se řízení ve věcech vyvlastnění projednávaných v občanském soudním řízení, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a dosud nebyla pravomocně skončena, dokončí podle zákona č. 184/2006 Sb. ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. S užitím argumentu *a contrario* lze učinit bezpečný závěr, že soudní řízení nezahájená před účinností novely (což je i tento případ) nebudou v soudním řízení projednávána v režimu části páté občanského soudního řádu, alespoň pokud jde o výrok o vyvlastnění, neboť věcná příslušnost soudu k přezkumu výroku o vyvlastnění vyplývá s odkazem na § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění ve znění po 1. 2. 2013 z úpravy správního soudnictví (§ 7 s. ř. s.). Soud by v občanském soudním řízení také řízení o přezkumu tohoto výroku s odkazem na § 104b odst. 1 o. s. ř. v této části zastavil a současně poučil navrhovatele o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Obdobně (patrně následně) ostatně postupoval krajský

soud v této věci a usnesením ze dne 14. 1. 2014, čj. 59 A 3/2014-15, nejprve vyloučil k samotnému projednání část žaloby týkající se náhrady za vyvlastnění. Pokud tedy rozhodnutí o vyvlastnění obsahovalo poučení o možnosti projednat věc v občanském soudním řízení doslovně dle § 24 odst. 3 písm. d) dosavadní právní úpravy, nelze než vyhodnotit obsah takového poučení jako nesprávný, neboť neodpovídá aktuální úpravě věcné příslušnosti soudů k takovému řízení.

[21] Ustanovení § 28 zákona o vyvlastnění, které upravuje projednání vyvlastnění v řízení před soudem, bylo a je procesní normou. I v případě absence výslovného přechodného ustanovení bylo proto namísto aplikovat obecné pravidlo nepravé retroaktivity procesních předpisů, podle kterého se dříve započatá řízení dokončí podle nových procesních pravidel s tím, že právní účinky úkonů dříve učiněných zůstávají v platnosti (srov. výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/08). Při použití argumentu *a minori ad maius* bylo užití nových procesních pravidel nezbytné tím spíše, že soudní řízení by bylo zahájeno za účinnosti nové procesní úpravy. Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu, aby soudní řízení o vyvlastňovacím výroku proběhlo podle dosavadní právní úpravy v občanském soudním řízení, naopak, čl. II odst. 2 zákona č. 405/2012 Sb. takový postup výslovně nepředpokládá.

[22] Poučovací povinnost správního orgánu podle § 24 odst. 3 písm. d) zákona o vyvlastnění ve znění do 31. 1. 2013 proto bylo třeba chápat po nabytí účinnosti zákona č. 405/2012 Sb. tak, že správní orgán je povinen poučit vyvlastňovaného o tom, za jakých podmínek a v jaké lhůtě se může domáhat, aby vyvlastnění bylo projednáno v soudním řízení. V tomto případě nejde „pouze“ o procesní pravidlo, ale o obligatorní obsahovou náležitost meritorního rozhodnutí o vyvlastnění podle dosavadní právní úpravy. Správní orgán tedy měl účastníky řízení poučit jak o možnosti podat správní žalobu proti rozhodnutí o vyvlastnění, tak o možnosti podat žalobu proti výroku o náhradě za vyvlastnění v občanském soudním řízení. Jen takové po-

učení mohlo být efektivní a sdělit adresátu informaci, který soud je případně věcně příslušný a na který je třeba se obrátit. Takové poučení rozhodnutí o vyvlastnění ze dne 2. 7. 2013 neobsahovalo a nesprávně setrvalo na původní podobě poučení dle předchozí právní úpravy.

[23] Bylo však třeba rovněž posoudit, zda mělo povinné poučení rovněž reflektovat pravidlo o zkrácení lhůt na polovinu dle zákona o urychlení výstavby. Ačkoli žalovaný zákon o urychlení výstavby několikrát zmínil v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, nevyvodil z potřeby jeho aplikace žádné důsledky, pokud jde o poučení o lhůtě k podání soudní žaloby. Jak správně uvedl krajský soud, vyvlastnění bylo provedeno za účelem uskutečnění stavby „*Rekonstrukce VTL plynovodu DN 300 – obchvat Liberec – II. etapa*“ na základě územního rozhodnutí ze dne 29. 12. 2006 ve spojení s příslušným stavebním povolením. Krajský soud správně dovodil, že se jednalo o stavbu ve veřejném zájmu, jejímž cílem bylo nahradit stávající plynovod za nový s nutností zajistit nepřetržité zásobování plynu provozovatelem distribuční soustavy. Bylo tedy třeba aplikovat vedle zákona o vyvlastnění také zákon o urychlení výstavby, který v § 2 odst. 5 stanovil, že lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu. Lhůta k podání správní žaloby proti výroku o vyvlastnění tedy činila nikoli dva měsíce, ale byla zkrácena na jeden měsíc ode dne oznámení napadeného rozhodnutí stěžovateli, tj. ode dne 12. 11. 2013.

[24] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pokud zvláštní předpis (zákon o vyvlastnění) vyžadoval poučení o soudním přezkumu (projednání) meritorního rozhodnutí a stanovil takové poučení jeho obligatorní součástí, mělo takové poučení v konkrétní věci zohlednit i pravidlo o délce lhůty dle zákona o urychlení výstavby, pokud se tento zákon ve věci použije. Jiný postup je obtížně myslitelný. Jestliže má totiž rozhodnutí obsahovat poučení o lhůtě, pak adresát rozhodnutí předpokládá, že jde o poučení správné a uvedené

lhůta zohledňuje všechny právní předpisy, které je třeba aplikovat. Je nemyslitelné, aby účastník řízení obdržel výslovné sdělení, že se může obrátit na soud v určené lhůtě a následně ještě zvažoval, zda výslovně uvedená lhůta není ve skutečnosti kratší, neboť je třeba aplikovat ještě další předpisy. Pak by totiž bylo poučení o lhůtě zjevně nesprávné, nezákonné a pro adresáta matoucí. Právě uvedeně však platí pouze tehdy, pokud právní úprava vyžadovala, aby se účastníku řízení dostalo poučení o lhůtě, ve které lze iniciovat soudní přezkum (projednání). Pokud není součástí správních rozhodnutí rovněž poučení o možnosti soudního přezkumu (což je pravidlem, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 As 35/2005-61), nemá správní orgán z povahy věci ani povinnost poučit o zkrácení lhůt v důsledku zákona o urychlení výstavby. Je pak na účastníku řízení, aby se přezkumu domáhal včas a znal relevantní právní úpravu.

[25] Podle ustálené judikatury platí, že je-li správní orgán povinen účastníka řízení poučit o lhůtě k podání žaloby a poučí-li jej v rozporu s právem, nemůže být tato vada přičítána k tíži účastníka, neboť by to bylo v rozporu s principy procesního práva a zásadami spravedlivého procesu. V této souvislosti lze poukázat např. na náleží Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, č. 103/2005 Sb. ÚS, podle kterého *nepřesné poučení o lhůtě, resp. jejím konci, dané správním orgánem, nemůže být k tíži účastníka řízení a zapříčinit tak odmítnutí věcného projednání jeho žaloby podané v rámci správního soudnictví z důvodu opožděnosti. Takový postup by byl v rozporu s principem právní jistoty a porušením práva na spravedlivý proces ve formě denegationis iustitiae.*

[26] V usnesení ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3097/2010, se Nejvyšší soud zabýval

tím, zda lze považovat za opožděnou žalobu proti rozhodnutí o vyvlastnění za situace, kdy žalobce postupoval v souladu s vadným poučením správního orgánu. Správní orgán odkázal na obecnou lhůtu k podání žaloby, ačkoli zákon o vyvlastnění stanovil pro podání žaloby kratší lhůtu v délce 30 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění přitom nestanovil (na rozdíl od občanského soudního řádu), jaký vliv mělo nesprávné poučení rozhodujícího orgánu na délku lhůty k podání žaloby (resp. opravného prostředku). Nejvyšší soud dospěl k závěru, že *„řádné poučení o možnosti domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění a o lhůtě k podání žaloby by mělo zaručit, že nedojde k faktickému zamezení možnosti domáhat se soudního přezkumu napadeného rozhodnutí u soudu. Stanoví-li zákon o vyvlastnění třicetidenní lhůtu k podání žaloby, tedy lhůtu kratší než jaká je obecná lhůta k podání žaloby podle části páté občanského soudního řádu ..., pak lze sice chápat zájem zákonodárce, aby v těchto věcech nedocházelo k přílišným průtahům, už s ohledem na to, že podání žaloby má za následek odklad právní moci a vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, nelze však toto ustanovení jednoznačně upřednostnit před ustanovením týkajícím se poučovací povinnosti správního orgánu pouze proto, že zákon o vyvlastnění výslovně nestanoví následky spojené s nesprávným poučením o posuzované lhůtě, jež má procesněprávní charakter (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06, č. 143/2006 Sb. ÚS).“* Uvedl rovněž, že v takovém případě *„nelze přistoupit na to, že by vadné poučení o lhůtě, v níž je možno domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, bylo možno klást k tíži vyvlastněním dotčené osoby.“*



## Stavební zákon: doručování veřejnou vyhláškou

k § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)\*), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

**Nebyly-li splněny zákonem stanovené podmínky pro doručování rozhodnutí o umístění stavby veřejnou vyhláškou (§ 42 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976), pak nemohly být splněny podmínky doručování veřejnou vyhláškou i ve vztahu k jednotlivým úkonům stavebního úřadu, takže také v případě těchto úkonů došlo nesprávným postupem správního úřadu prvního stupně ke zkrácení práv a právem chráněných zájmů žalobců, neboť za situace, kdy nebyly splněny podmínky stanovené zákonem pro doručování veřejnou vyhláškou, bylo povinností stavebního úřadu individuálně informovat účastníky řízení o jeho zahájení a průběžně o jeho stavu, tj. o konaných úkonech správního úřadu, aby bylo zaručeno právo účastníků řízení uplatnit své námítky, připomínky a případné návrhy na doplnění dokazování.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2014, čj. 11 A 168/2013-38)

**Prejudikatura:** č. 1626/2008 Sb. NSS.

**Věc:** a) Mgr. Radislav Š. a b) Mgr. Ivana Š. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti akciové společnosti Genius Loci Developer, o umístění stavby.

Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2006 Úřad městské části Praha 17 umístil na žádost osoby zúčastněné na řízení na pozemcích parc. č. 394/18 a dalších v k. ú. Řepy stavbu, nazvanou Bytový dům Bílá Hora, včetně inženýrských sítí a komunikace.

Žalovaný odvolání žalobců proti uvedenému územnímu rozhodnutí zamítl dne 29. 8. 2013 poté, co bylo již jedno odvolání proti uvedenému rozhodnutí I. stupně zamítnuto (24. 4. 2009) a rozhodnutí odvolacího orgánu (žalovaného) bylo zrušeno Městským soudem v Praze rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013, čj. 8 Ca 165/2009-31.

Toto druhé rozhodnutí žalovaného (ze dne 29. 8. 2013) napadli žalobci, spoluvlastníci bytové jednotky v domě č. p. 1700 v k. ú. Řepy, u městského soudu. Poukázali na to, že vydání rozhodnutí žalovaného předcházelo vyhlášení výše citovaného rozsudku městského soudu čj. 8 Ca 165/2009-31, jehož prostřednictvím správní soud zrušil předchozí nezákonné rozhodnutí žalovaného a vyslovil závazný právní názor, kterým se ovšem žalovaný správní úřad v novém rozhodnutí neří-

dil. Správní soud ve svém citovaném rozsudku uvedl, že rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně neobsahovalo zákonné podmínky nezbytné pro to, aby mohlo být následně doručováno veřejnou vyhláškou. Podle názoru žalobců proto bylo nezbytné, aby odvolací úřad předchozí rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení stavebnímu úřadu, protože soudem vytýkaný nedostatek odůvodnění rozhodnutí prvního stupně stavebního úřadu nelze v odvolacím řízení zhojit. Chybějící odůvodnění rozhodnutí prvního stupně jej činí nepřezkoumatelným, a jeho zrušení je proto nezbytné. Tvrzení žalovaného na straně 3 nyní napadeného rozhodnutí, že odvolací orgán došel k názoru, že stavební úřad nepochybil, je tak v rozporu se závazným právním názorem městského soudu.

Žalobci dále namítli, že způsob dosavadního vedení řízení je ovlivněn zjevnou snahou zkrátit účastníky řízení (s výjimkou žadatele) na procesních právech zejména nevhodným informováním o probíhajícím řízení, doručováním veřejnými vyhláškami bez splnění zákonných důvodů, identifikací účastníků říze-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 7. 2006 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

ní ve vyhláškách bez uvedení jmen pouze parcelními čísly dotčených pozemků a podobně. Stavební úřad a žalovaný tak dosud účastníkům řízení neumožnili vyjádřit se k projednávané věci a vznášet námitky. Obsahem těchto námitek by například bylo, že došlo k zániku věcných břemen žadatele jejich promlčením podle § 109 občanského zákoníku z roku 1964<sup>\*</sup>) a věcná břemena, zřízená k pozemku parc. č. 349/9 v k. ú. Řepy ve prospěch pozemku parc. č. 394/18 v k. ú. Řepy, nejsou od doby jejich zřízení, tj. ode dne 22. 8. 2002, vykonávána. Podle názoru žalobců tato práva nejpozději ke dni 22. 8. 2012 zanikla. Pokud odvolací správní úřad přezkoumal rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně v celém rozsahu, jak tvrdí, měl z uvedených skutečností vyvodit příslušné závěry.

Žalobci v podané žalobě rovněž namítli, že stavební úřady obou stupňů se vůbec nezabývaly otázkami, které mají řešit prioritně. Stavební úřad například vůbec nezjišťoval, zda je technicky možné napojit nové přípojky do přípojek na pozemku parc. č. 349/9 již existujících. Žalobci přitom poukázali na to, že inženýrské sítě v bytovém areálu bělohorských zahrad na parc. č. 349/9 byly developementem poddimenzovány a již v současné době mají byty v horních patrech s ohledem na špatný tlak problémy se zásobováním vodou. Stavební úřad se vůbec nezabýval tím, co by se stalo, kdyby do těchto sítí bylo napojeno několik desítek dalších domácností. Stavební úřad dále nevyřešil ani celou řadu dalších specifických problémů, které v budoucnu budou muset řešit výhradně nepřizvaní účastníci řízení a nikoli žadatel o vydání stavebního povolení. Jedná se například o otázku přístupové komunikace, která podle rozhodnutí odboru výstavby městské části Praha 17 již právně neexistuje, neboť celková plocha pozemku parc. č. 394/9 v k. ú. Řepy je zastavěná a nachází se pod budovou č. p. 1700. V souvislosti s tím došlo podle názoru žalobců v souladu s § 151p odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 i k zániku věcných břemen práva chůze a jízdy, neboť ze zákona nelze zří-

dit věcné břemeno průchodu a průjezdu „*skrz budovu*“. Žalobci rovněž upozornili na skutečnost, že odbor výstavby Úřadu městské části Praha 17 vydal dne 11. 7. 2013 rozhodnutí o vydání stavebního povolení na objekty ze souboru stavby nazvané Bytový dům Bílá Hora. Žalobci stavební úřad písemně informovali o tom, že městský soud shora citovaným rozsudkem čj. 8 Ca 165/2009-31 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2009 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stavební úřad tak byl upozorněn na to, že rozhodnutí Úřadu městské části Praha 17 o umístění stavby není po zrušujícím rozsudku pravomocné, přesto stavební úřad vydal stavební povolení, aniž by byly splněny zákonné podmínky pro pokračování řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že podanou žalobou se žalobci domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nezákonnosti. Městský soud v odůvodnění citovaného rozsudku čj. 8 Ca 165/2009-31 uvedl, že předchozí stavební zákon z roku 1976 v § 42 odst. 2 stanovil pro možnost oznámení územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou určité podmínky, přičemž správní úřad musí v předmětném rozhodnutí nejen zjišťovat počet účastníků řízení, nýbrž také zkoumat, zda se jedná o zvláště rozsáhlou stavbu a posoudit, zda se jedná o odůvodněný případ ve smyslu § 42 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976.

Žalovaný správní úřad přesto respektoval názor soudu, že nesprávně posoudil otázku včasnosti odvolání a rozhodl o odvolání žalobců jako o odvolání včasném a přípustném. Otázkou, zda jsou splněny všechny soudem uvedené podmínky, plynoucí z § 42 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, se žalovaný zabýval na straně 3 nyní žalobou napadeného rozhodnutí. Ke zbývajícím žalobním námitkám žalovaný uvedl, že posouzení otázky případného zániku práv ze smlouvy o zřízení věcného břemene na pozemku parc. č. 349/9 v k. ú. Řepy je pouze v působnosti soudu. Žalobci nedoložili pravomocným rozsudkem

<sup>\*</sup>) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

zánik práv z předmětné smlouvy o zřízení věcného břemene, proto je třeba žalobní námitku považovat za nedůvodnou. Komunikace, umístěná předmětným územním rozhodnutím, nevede bytovým domem, ve kterém vlastní bytovou jednotku žalobci, a žalobci neuvádějí, kdy informovali stavební úřad prvního stupně o rozsudku městského soudu. Stavební úřad prvního stupně vydal stavební povolení dne 11. 7. 2013. Rozsudek nabyt právní moci dne 30. 7. 2013 a lze pochybovat o tom, že žalobcům mohl být před doručením rozhodnutí znám jeho obsah, protože soud rozhodl bez nařízení ústního jednání.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

V prvé žalobní námitce žalobci poukázali na to, že vydání rozhodnutí žalovaného předcházele vyhlášení rozsudku městského soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 8 Ca 165/2009-31, jehož prostřednictvím správní soud zrušil předchozí nezákonné rozhodnutí žalovaného a vyslovil závazný právní názor, kterým se ovšem žalovaný správní úřad v novém rozhodnutí neřídil. Správní soud ve svém citovaném rozsudku uvedl, že rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně neobsahovalo zákonné podmínky nezbytné pro to, aby mohlo být následně doručováno veřejnou vyhláškou. Chybějící odůvodnění rozhodnutí prvního stupně jej činí nepřezkoumatelným, a jeho zrušení odvolacím orgánem je proto podle názoru žalobců nezbytné, protože soudem vytýkaný nedostatek odůvodnění rozhodnutí prvního stupně nelze v odvolacím řízení zhojit. Tvrzení žalovaného na straně 3 nyní napadeného rozhodnutí, že odvolací orgán došel k názoru, že stavební úřad nepochybil, je tak v rozporu se závazným právním názorem městského soudu.

Ke způsobu doručování formou veřejné vyhlášky uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS, následující: „*Za platnosti předchozího správního řádu, ostatně obdobně jako v situaci současné, bylo doru-*

*čení formou veřejné vyhlášky výjimkou z pravidla, že se rozhodnutí doručovala do vlastních rukou. [...] Doručení veřejnou vyhláškou je v podstatě fikcí, a může se tedy uplatnit jen tam, kde běžná forma doručení účastníkům není možná, neboť mu účastníci řízení nejsou vůbec známi. [...] Institut doručování veřejnou vyhláškou tedy správní řád konstituuje a vždy konstituoval jako výjimečnou a mezní možnost správního úřadu v případě, kdy mu nejsou známi všichni účastníci řízení nebo jejich pobyt. Veřejné vyhlášky k doručení lze použít pouze tehdy, pokud jsou vyčerpány všechny momentálně dostupné prostředky ke zjištění rozsahu účastníků nebo jejich pobytu a další šetření by bylo na újmu rychlosti řízení.“*

Předchozí stavební zákon z roku 1976 v § 42 odst. 2 stanovil pro možnost oznámení územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou tyto podmínky: Musí se jednat o 1) stavbu liniovou, nebo 2a) v odůvodněných případech 2b) stavbu zvláště rozsáhlou, 2c) s velkým počtem účastníků řízení. Pokud tedy není umístěnou stavbou liniová stavba, musejí být kumulativně splněny tři uvedené podmínky [2a), 2b) a 2c)] a správní orgán musí v předmětném rozhodnutí nejen zjišťovat počet účastníků řízení, nýbrž také zkoumat, zda se jedná o zvláště rozsáhlou stavbu, a náležitě posoudit, zda se jedná o odůvodněný případ ve smyslu § 42 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 (k témuž závěru dospěl zdejší soud v rozsudku ze dne 11. 5. 2011, čj. 9 Ca 404/2008-54; soud se v uvedené věci sice zabýval doručováním stavebního povolení podle § 61 stavebního zákona z roku 1976, avšak tato právní úprava je konstruována shodně).

Rozhodnutí správního orgánu tudíž musí obsahovat úvahu, proč považuje stavbu za zvláště rozsáhlou, a následně též úvahu, proč je v tom konkrétním případě odůvodněno doručení veřejnou vyhláškou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2012, čj. 8 As 93/2011-91, bod 15). Je logické, že odůvodněnost doručování veřejnou vyhláškou bude pravděpodobně ve většině případů legitimně spojena s tím, že velký počet účastníků řízení přichází v úvahu právě u stavby

zvlášť rozsáhlé, nicméně předchozí stavební zákon dle § 42 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 připouští, že i u staveb zvlášť rozsáhlých, s velkým počtem účastníků řízení může jít o lokalitu, kde tyto osoby jsou dostatečně známy a jsou kontaktovatelné. Pokud z rozhodnutí není patrné, na základě jakých skutečností správní orgán rozhodoval a jakými úvahami se přitom řídil, nelze zjistit, zda byly podmínky pro doručování formou veřejné vyhlášky splněny, a rozhodnutí správního orgánu je tak nepřezkoumatelné.

Z odůvodnění nyní žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že odvolací správní úřad došel k závěru, že stavební úřad nepochybil, když doručoval účastníkům řízení podle § 42 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 napadené rozhodnutí veřejnou vyhláškou, neboť v domě sousedícím s pozemkem stavby bylo vymezeno celkem 141 bytových jednotek, probíhá jejich prodej a vlastník bytového domu se účastnil územního řízení. V době vydání napadeného rozhodnutí byl počet spoluvlastníků bytových jednotek zhruba osmdesát a ode dne podání žádosti do dne vydání rozhodnutí počet řízení neustále přibýval. Za situace, kdy průběžně s každým prodejem bytové jednotky dochází ke změně okruhu účastníků řízení, nelze než dojít k závěru, že byla splněna podmínka důvodnosti doručování veřejnou vyhláškou.

Námítka žalobců o nepoužitelnosti § 42 odstavec 2 stavebního zákona z roku 1976 byla soudem shledána důvodnou s ohledem na skutečnost, že městský soud v odůvodnění rozsudku ze dne 26. 6. 2013, čj. 8 Ca 165/2009-33, jednoznačně došel k závěru, že zákonem stanovené podmínky pro oznamování rozhodnutí prvního stupně formou veřejné vyhlášky splněny nebyly a toto rozhodnutí nebylo možno ve vztahu k žalobcům považovat zveřejněním na úřední desce správního úřadu za doručené a odvolání žalobců za opožděné.

Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i odůvodnění žalovaného, uvedené v napadeném

rozhodnutí, neboť žalovaný odvolací správní úřad nepřijal závěr o opožděnosti podaného odvolání, ale naopak se odvoláním žalobců zabýval meritorně a uvedl důvody, pro které lze – podle jeho názoru a ve vztahu k rozhodnutí o umístění stavby – stavbu bytového domu, sestávajícího ze tří sekcí o čtyřech plných nadzemních podlažích a pátém ustupujícím, příjezdové komunikace včetně příjezdové rampy do podzemních garáží, dvanácti venkovních parkovacích stání, chodníků pro pěší a zpevněné plochy pro zásahová vozidla, vodovodního řádu včetně vodovodní přípojky, areálové splaškové kanalizace včetně přípojky, areálové dešťové kanalizace včetně retenčního objektu s regulační odtokovou šachtou a přípojky, přípojky plynu a domovního plynovodu, nové distribuční sítě elektrické energie a napojení na distribuční síť včetně areálového osvětlení, považovat za stavbu rozsáhlou.

Nebyly-li však splněny zákonem stanovené podmínky pro doručování rozhodnutí o umístění stavby veřejnou vyhláškou, pak je třeba současně konstatovat, že nemohly být splněny podmínky doručování veřejnou vyhláškou i ve vztahu k jednotlivým úkonům stavebního úřadu. V daném případě se jedná o oznámení o zahájení územního řízení veřejnou vyhláškou a o nařízení ústního jednání ve věci ze dne 3. 1. 2006. I v případě tohoto úkonu tak došlo nesprávným postupem správního úřadu prvního stupně ke zkrácení práv a právem chráněných zájmů žalobců, neboť za situace, kdy nebyly splněny podmínky stanovené zákonem pro doručování veřejnou vyhláškou, bylo povinností stavebního úřadu individuálně informovat účastníky řízení o jeho zahájení a průběžně o jeho stavu, tj. o konaných úkonech správního úřadu, aby bylo zaručeno právo účastníků řízení uplatnit své námítky, připomínky a případné návrhy na doplnění dokazování. (...)

**Stavební zákon: provedení udržovacích prací; úsudek stavebního úřadu**

k § 89, § 114 odst. 3 a § 142 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>\*)</sup>

**Ustanovení § 142 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 umožňuje, aby si stavební úřad pro účely jím vedeného řízení (odlišně územního a stavebního řízení) učinil úsudek i o otázce existence vlastnického práva určité osoby ke konkrétní stavbě, hrozí-li nebezpečí z prodlení. Nebezpečí z prodlení hrozí tehdy, pokud by v průběhu případného občanskoprávního řízení o určení vlastnického práva mohlo dojít k závažnému porušení veřejného zájmu, včetně zájmu na ochraně bezpečnosti a zdraví osob a zvířat.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 1. 2014, čj. 15 A 22/2012-62)

**Věc:** Katarína H. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, o provedení udržovacích prací.

Stavební úřad Městského úřadu Postoloprty (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 11. 10. 2011 rozhodnutí, kterým bylo žalobkyni podle § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nařízeno provedení udržovacích prací na stavbě zdi na pozemku p. č. 283 v katastrálním území Postoloprty.

Žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu podala odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 2. 2012 zamítl.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, ve které uvedla, že stavební úřad nezjistil, kdo je majitelem stavby. Stavební úřad nařídil žalobkyni splnění povinnosti, kterou má výhradně vlastník stavby, ačkoli věděl, že žalobkyně vlastníkem stavby není. Rozhoduje-li správní orgán v oblastech, kde je mu dána zákonem možnost úsudku, jak je tomu v případě § 142 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, je nutné legitimitu tohoto úsudku podepřít relevantními důkazními prostředky a z nich vyvodit relevantní právní závěry. Právo úsudku tak není možné zaměnit za ničím nevázanou volnou úvahu. Stavební úřad usoudil, že žalobkyně je vlastníkem stavby. Stavební úřad však neměl pravomoc rozhodnout o vlastnictví. Stejně tak nemohl svůj úsudek opřít o skutečnost, že žalobkyně nepodala žalobu k obecnému

soudu o určení vlastnictví ke stavbě. Dále žalobkyně poukázala na § 135 a § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a argumentaci, kterou užil pro své rozhodnutí stavební úřad. Majitelka sousedního pozemku prohlásila, že není vlastníkem stavby, a tím jí podle rozhodnutí stavebního úřadu nevznikla povinnost udržovací práce provést. Samotné prohlášení o vlastnictví však nemělo samo o sobě právní relevanci. Každá nemovitost totiž má svého vlastníka. Nebyla-li existující stavba zapsána v katastru nemovitostí a současně se k vlastnictví k takové stavbě vlastník nehlásil, nebylo možné nařídít provedení udržovacích prací žalobkyni, o které se stavební úřad domníval, že vlastníkem stavby je, aniž by vlastnictví prokázal. Z rozhodnutí stavebního úřadu nebylo především přesvědčivě zřejmé, co ho nakonec vedlo k nařízení udržovacích prací právě žalobkyni a ne majitelce sousedního pozemku. Správní orgán je odpovědný za řádně zjištěný skutkový stav. Žalobkyně nemohla nést důsledky toho, že stavební úřad skutkový stav nezjistil. Již v odvolání žalobkyně argumentovala nízkou hodnotou důkazních prostředků, zejména namítala neexistenci zákonné normy s označením „starý občanský zákoník“. Stejně tak bylo nutné dedukovat, který konkrétní předpis

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2013 byl § 89 a § 114 odst. 3 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

měl stavební úřad na mysli, když ve svém rozhodnutí použil termín „*všeobecný zákoník občanský*“ s platností v letech 1918 až 1950. Také použitím pojmu „*historické mapy*“ nedokládalo, o které konkrétní mapy šlo a která skutečnost z nich zjištěná vedla stavební úřad k jeho závěru. Stavební úřad pro podepření správnosti svého úsudku použil vytyčovací náčrt ze dne 29. 6. 2011. Podle tohoto náčrtu měl stavební úřad za to, že se stavba nacházela na pozemku žalobkyně. V průběhu měření se zmocněný zástupce žalobkyně vyjádřil k okolnostem měření nesouhlasně, konkrétně namítl přesnost měření. Byla-li totiž přesnost měření stanovena na cca 30 cm a tloušťka stavby je 20 až 30 cm, nebylo možno měřením zjistit, zda se zeď skutečně nachází na pozemku žalobkyně nebo na pozemku vedlejší. Provedení měření nemohlo být relevantním důkazem pro konstatování stavebního úřadu, že stavba je umístěna na pozemku žalobkyně. V tomto směru odkázala žalobkyně na § 19a zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)\*). Stavební úřad nepostupoval podle zásady nestranného přístupu. Žalobkyně měla za to, že povinnost, která jí byla uložena, měla být naopak uložena majitelce sousedního pozemku, které se jako jedině technický stav dotčené stavby týkal. Navíc jen ze sousedního pozemku lze udržovací práce provést. Vzhledem k napjatosti vztahů mezi žalobkyní a majitelkou sousedního pozemku budou v souvislosti s nařízením udržovacích prací založeny další spory. Také z těchto důvodů měl stavební úřad nařídít provedení udržovacích prací majitelce sousedního pozemku, protože by tak těmto sporům předešel. Stavební úřad nepostupoval podle zásady předvídatelnosti rozhodnutí, a tak porušil zásadu legitimního očekávání.

Žalovaný ve svém vyjádření popsal dosavadní průběh řízení a uvedl, že žalobkyně ve správním řízení neoznačila podle § 52 správního řádu žádný podklad na podporu svého tvrzení, aby prokázala, že není vlastníkem předmětné stavby. Z odůvodnění stavebního

úřadu bylo naprosto zřejmé, že stavební úřad předně vycházel z předání vytyčené vlastnické hranice, kterého se zúčastnil a z vytyčovacího náčrtu ze dne 29. 6. 2011. Těmito podklady bylo dle žalovaného prokázáno, že se předmětná stavba nachází na pozemku žalobkyně. Stavební úřad dále prověřoval i domněnku žalobkyně, že předmětná zeď je pozůstatkem hospodářské stavby, která se měla kdysi údajně nacházet na pozemku p. č. 289 ve vlastnictví majitelky sousedního pozemku. Z dostupných podkladů uložených v archivu stavebního úřadu však stavební úřad zjistil, že pozemek p. č. 289 byl vždy veden pouze jako zahrada bez jakýchkoliv staveb. Ve svých závěrech stavební úřad rovněž vycházel ze skutečnosti, že pozemek žalobkyně má odlišnou výšku úrovně terénu, a tudíž předmětná zeď sloužila jako opěrná zeď proti sesutí zeminy z pozemku p. č. 283. Na základě uvedeného stavební úřad usoudil, že vlastníkem stavby je žalobkyně, s čímž se žalovaný ztotožnil.

V replice žalobkyně zopakovala svá dosavadní tvrzení a poukázala na to, že stavební úřad ve svém úsudku ve věci vlastnictví stavby vycházel z „*dostupných podkladů uložených v archivu stavebního úřadu*“. K tomu žalobkyně uvedla, že z napadeného správního rozhodnutí není nikterak zřejmé, o jaké konkrétní listinné podklady šlo.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Žalobkyně zpochybnila postup stavebního úřadu a potažmo i žalovaného při určení vlastnictví předmětné stavby, od něhož se pak odvíjelo uložení povinnosti provést udržovací práce.

V rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 10. 2011 je uvedeno, že při svém úsudku stavební úřad vycházel zejména z předání vytyčené vlastnické hranice na místě samém ze dne 14. 6. 2011, z vytyčovacího náčrtu ze dne 29. 6. 2011, z vyjádření k charakteristice kódu

\* S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

kvality podrobného bodu Katastrálního úřadu, pracoviště Louny ze dne 7. 7. 2011, z kopie ze spisu vytvořenou dne 4. 5. 2009 Katastrálním úřadem Louny, z kopie mapy bývalého pozemkového katastru, historické mapy, snímku ze současné mapy katastru nemovitostí, z prostudování starých dokumentací v archivu na dům č. p. 98, č. p. 99, č. p. 100 a č. p. 96, z toho, že se jedná o zeď, která zadržuje zeminu z pozemku ve vlastnictví žalobkyně, z vyjádření Finančního úřadu Louny ze dne 23. 9. 2010 o skartaci znaleckého posudku a z občanského zákoníku z roku 1964<sup>\*)</sup>. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pak poukázal především na vytyčovací náčrt, kterým bylo jednoznačně prokázáno, že stavba zdi se nachází na pozemku p. č. 283 a že na základě mapových podkladů pozemkového katastru, katastrálních map a dokumentací uložených v archivu stavebního úřadu bylo stavebním úřadem zjištěno, že hospodářské příslušenství je zakresleno vždy pouze u domu č. p. 627 na pozemku p. č. 288 a pozemek p. č. 289 je vždy veden jako zahrada.

Krajský soud se zabýval nejprve přezkoumatelností žalobou napadeného rozhodnutí a tím, zda řízení není zatíženo některou z vad uvedenou v § 76 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud posuzuje obě fáze správního řízení společně, ačkoliv žalobkyně své námitky směřovala takřka výhradně proti rozhodnutí stavebního úřadu. Pro krajský soud je podstatné, jak se s věcí vypořádal i žalovaný, který může závěry stavebního úřadu korigovat. Krajský soud konstatuje, že doklady uvedené v rozhodnutí stavebního úřadu jsou součástí správního spisu a žalobkyně se s nimi mohla seznámit. Nepřesné označení „starý občanský zákoník“ či „historické mapy“ v daném případě netvoří podstatnou vadu rozhodnutí, neboť již žalovaný z těchto podkladů nevycházel a nebyly rozhodné pro tvorbu úsudku o vlastnictví stavby, jak bude uvedeno níže. Krajský soud v této části uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí shledal přezkoumatelným, založeným na úvahách nacházejících oporu ve správním spise.

Povinnost provést udržovací práce byla žalobkyni nařízena podle § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož „[n]ení-li stavba řádně udržována a její vlastník neuposlechne výzvy stavebního úřadu k provedení udržovacích prací, stavební úřad mu nařídí zjednání nápravy. Náklady udržovacích prací nese vlastník stavby. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou povinni umožnit provedení nařízených udržovacích prací.“

Podle § 142 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 „[u]platní-li účastník řízení podle odstavce 1 až 3 námitku občanskoprávní povahy, o které stavební úřad nemůže rozhodnout na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, a jde o řízení, kde hrozí nebezpečí z prodlení, učiní si stavební úřad o námitce úsudek a rozhodne ve věci. Účastníka řízení poučí o právu uplatnit námitku u soudu.“

Ustanovení § 142 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 je ustanovením speciálním vůči § 89 odst. 5 a § 114 odst. 3 citovaného zákona a umožňuje, aby si stavební úřad pro účely jím vedeného konkrétního řízení učinil úsudek o otázce, jejíž řešení mu nepřislouší. Touto otázkou je mimo jiné i existence vlastnického práva určité osoby ke konkrétní stavbě. O této otázce může uvažovat stavební úřad jen pokud jsou zde okolnosti, které vedou k závěru, že v průběhu vedení dalšího (občanskoprávního) řízení o určení vlastnického práva ke stavbě by mohlo dojít k závažnému porušení veřejného zájmu. Takovým zájmem je bezpochyby i ochrana bezpečnosti a zdraví osob a zvířat. Je zřejmé, že účelem § 142 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 je zajištění rychlého provedení řízení, v daném případě řízení o nařízení údržby stavby, přičemž konečné určení toho, kdo je vlastníkem stavby, náleží soudu, o čemž musí být účastník řízení, jemuž je ukládána povinnost provést udržovací práce, náležitě poučen. Uvedené však samozřejmě neznamená, že stavební úřad není povinen zjistit dostatečně

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.</sup>

skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 správního řádu a opatřit si potřebné podklady pro své rozhodnutí. Svůj závěr o tom, kdo je vlastníkem stavby pak musí stavební úřad i náležitě odůvodnit.

Udržovací práce byly nařízeny, neboť bylo v průběhu řízení zjištěno, že stavba zdi ohrožuje svým technickým stavem bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat pohybujeících se na pozemku p. č. 289. Tento závěr nebyl žalobkyní nijak v žalobě napaden, a proto se jím nadále nebude krajský soud zabývat. Ostatně sama žalobkyně označila v žalobě stav stavby jako havarijní. Žalobou tedy nebylo zpochybněno, že by se v daném případě nejednalo o řízení, v němž je nutno ve veřejném zájmu postupovat urychleně.

V dané věci je za jednu ze stěžejních okolností nutno považovat zjištění, na kterém pozemku se nachází předmětná stavba. Žalovaný vycházel především z vytyčovacího náčrtu ze dne 29. 6. 2011. Při tomto vytyčení bylo zjištěno, že se větší část zdi nachází na pozemku žalobkyně a část pozemku žalobkyně se nachází i před zdí. Za významnou pak považuje krajský soud i úvahu stavebního úřadu o funkčním využití zdi, spočívajícím v tom, že slouží k zadržování zeminy na pozemku žalobkyně. Žalobkyni bylo uloženo provedení prací pouze na pozemku č. 283, který je v jejím vlastnictví. Pokud žalovaný a před ním stavební úřad učinil úvahu, že za vlastníka předmětné stavby zdi je možno považovat žalobkyni, na jejímž pozemku se zeď nachází

a založil toto své rozhodnutí na dostatečných podkladech, nemůže krajský soud konstatovat, že by jeho postup byl nezákonný. Stavební úřad si ve věci opatřil celou řadu podkladů i z vlastní iniciativy a tyto důkazy buď nijak neprokazují vlastnictví zdi, nebo svědčí spíše pro jeho závěr o vlastnictví zdi žalobkyní. Jedná se zejména o uvedený vytyčovací náčrt nebo mapy předchozích pozemkových evidencí, z nichž je patrné, že se hranice mezi pozemky neměnily, což znamená, že nejméně část zdi se stále nachází na dnešním pozemku p. č. 283. I když je zde samozřejmě možnost, že vlastníkem stavby je jiná osoba, než vlastníkem pozemku, pro tuto skutečnost nespovídá žádná dosavadní zjištění. Ani sama žalobkyně nenabídla žádný důkaz (viz § 52 správního řádu), který by vyvracel závěr, že je vlastníkem stavby. Z opatřených mapových podkladů založených ve správním spise je patrné, že na místě zdi nikdy hospodářské budovy nestály, a tak nebylo potvrzeno ani jediné tvrzení žalobkyně, že předmětná zeď je zřejmě pozůstatkem hospodářské stavby.

V daném případě má krajský soud za to, že stavební úřad postupoval s dostatečnou pečlivostí a opatřil dostupné podklady, na jejichž základě učinil závěr o otázce vlastnictví stavby, která do jeho působnosti obvykle nepatří. O určení vlastnického práva je přitom s konečnou platností oprávněn rozhodovat občanskoprávní soud, k němuž může žalobkyně podat žalobu o určení vlastnického práva k uvedené stavbě zdi, o čemž byla poučena.

## 3146

### Stavební řízení: charakter souhlasu obecního stavebního úřadu Ochrana přírody a krajiny: délka platnosti výjimky

k § 15 odst. 2 a § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)\*)

k § 149 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

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

\*) S účinností od 1. 1. 2013 byl § 109 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

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



**I. Souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004.**

**II. Platnost výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, musí přetrvat i pro řízení stavební (§ 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006), jsou-li podmínky této výjimky vázány k samotné realizaci stavby.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012-140)*

**Prejudikatura:** č. 1786/2009 Sb. NSS, č. 1788/2009 Sb. NSS, č. 2167/2011 Sb. NSS a č. 2393/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Občanské sdružení Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu proti Ministerstvu dopravy, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o stavbu dálnice, o kasační stížnosti žalobce.

Osoba zúčastněná na řízení podala dne 13. 3. 2009 u žalovaného, jako speciálního stavebního úřadu ve věcech dálnic a rychlostních silnic, žádost o stavební povolení pro stavbu „*Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice Řehlovice, část F – tunel Radejčín*“ v rozsahu stavebních objektů povolovaných žalovaným. Veřejnou vyhláškou ze dne 17. 3. 2009 žalovaný oznámil zahájení stavebního řízení a vyzval účastníky řízení k podání námitek a připomínek. Dne 22. 3. 2009 oznámil žalobce žalovanému, že hodlá vystupovat ve stavebním řízení jako účastník, a to na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dne 16. 4. 2009 podal námítky proti záměru. Následně žalovaný, odbor infrastruktury, vydal dne 23. 4. 2009 stavební povolení, v němž rozhodl i o námitkách žalobce.

Žalobce podal proti stavebnímu povolení rozklad. Ministr dopravy rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009 podaný rozklad zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

Proti rozhodnutí ministra dopravy brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 26. 9. 2012, čj. 27/2009-510-RK/3, žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobci po právu náleželo postavení účastníka ve stavebním řízení, proto podanou žalobu věcně projednal. Městský soud neshledal důvodnou žádnou z žalobních námitek týkajících se nezákonnosti stanoviska EIA, nezákonnosti rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice na území CHKO České středohoří, nezákonnosti stanoviska Městského úřadu v Lovosicích ze dne 19. 3. 2008, nepřezkoumatelnosti stavebního povolení,

nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu absence podkladových rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin a rozhodnutí o kácení mimolesních dřevin, proto žalobu zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Stěžovatel mimo jiné nesouhlasil se závěrem městského soudu vycházejícím z judikatury Nejvyššího správního soudu, že zákonnost stanoviska SEA ze dne 20. 4. 1995, o výběru koridoru dálnice D8, a stanoviska EIA ze dne 15. 11. 1996, o výběru varianty této dálnice, lze posuzovat jen při umístění záměru, nikoliv v řízení o vydání stavebního povolení.

Z obdobných důvodů nelze přijmout ani závěr městského soudu týkající se nezákonnosti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice v chráněné krajinné oblasti.

Dále stěžovatel odmítl názor městského soudu, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 není závazným stanoviskem a že bylo povinností žalovaného postupovat v odvolacím řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu. Podle stěžovatele nemohl být uvedený souhlas obecným stavebním úřadem vydán, neboť nebyly splněny podmínky územního rozhodnutí, konkrétně podmínka nutnosti doložení pravomocného rozhodnutí o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les a rozhodnutí o povolení výjimky k zásahu do biotopů zvláště chráněných organismů dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Městský soud podle stěžovatele dostatečně neovysvětlil, proč neakceptoval argumentaci obsaženou v žalobě. Rovněž se přezkoumatelným způsobem nevěnoval odkazům na jiné rozsudky správních soudů, na něž stěžovatel v žalobě upozornil. Závaznost souhlasu obecného stavebního úřadu přitom dokládalo i stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 8. 3. 2010. Pokud se městský soud hodlal od názorů předestřených stěžovatelem odchýlit, měl svůj postup přesvědčivě odůvodnit. Uvedené pochybení městského soudu způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Co se týče věcného posouzení předmětné otázky, z § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 plyne, že souhlas je závazným podkladem stavebního povolení, bez něhož speciální stavební úřad nemůže povolení vydat; ovlivňuje tak přímo výrokovou část stavebního povolení. Z § 4 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je zřejmé, že dotčené orgány vydávají závazná stanoviska nejen podle zvláštních právních předpisů, ale i podle stavebního zákona z roku 2006. Úkon podle § 15 odst. 2 tohoto zákona je právě takovýmto závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Nedošlo-li v řízení o rozkladu k přezkoumání stanoviska obecného stavebního úřadu podle § 149 odst. 4 správního řádu, došlo k porušení procesních práv stěžovatele. Za dané situace městský soud nemohl zákonost uvedeného stanoviska přezkoumávat sám. Uvedená procesní vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí o rozkladu.

Stěžovatel se neztotožňuje ani se způsobem vypořádání šestého žalobního bodu týkajícího se absence výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny městským soudem, dle kterého je rozhodné, že původní rozhodnutí o výjimce bylo zrušeno pouze pro nepřezkoumatelnost a že v průběhu stavebního řízení již došlo k odstranění skryvkové zeminy a k transferu existujících živočichů. Nedoložení pravomocného rozhodnutí o výjimce tak za dané situace podle městského soudu nezpůsobuje nezákonnost stavebního povolení. Stěžovatel se ovšem domnívá, že absence výjimky nezákonnost napadeného rozhodnutí zakládá, neboť v průběhu sta-

vebního řízení nebylo postaveno na jisto, zda zásah bude v souladu s podmínkami ochrany zvláště chráněných druhů živočichů. Žalovaný tak měl stavební řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody. Obdobný názor vyjádřil i Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 11. 3. 2013, čj. 15 A 33/2010-141.

Městský soud při hodnocení předmětné námitky rovněž nepřipustně vyšel z podkladů, které nejsou ve spise (např. studie prof. Bejčka) a k nimž se účastníci nemohli vyjádřit. Tvrzení městského soudu, že dané biotopy jsou v dotčené lokalitě dávno zničené, odporují tomu, že následně (12. 7. 2010) byly výjimky k zásahu do ohrožených druhů organismů skutečně vydány. Nelze rovněž směřovat povolení výjimky ze zákazu stavět dálnici v chráněné krajinné oblasti podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny s výjimkou ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů dle § 56 téhož zákona. Jedná se o samostatná rozhodnutí, jejichž předmět je odlišný. Vydání výjimky podle § 43 citovaného zákona neznamená, že pro konkrétní technické řešení bude trasa dálnice splňovat podmínky pro povolení výjimky dle § 56 uvedeného zákona.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedla, že městský soud správně konstatoval, že souhlas obecného stavebního úřadu není závazným stanoviskem a odmítl jeho přezkum podle § 149 odst. 4 správního řádu. Souhlas obecného stavebního úřadu představuje podmínku vydání stavebního povolení, nicméně nepředurčuje jeho obsah. Souhlas obecného stavebního úřadu není pro speciální stavební úřad závazný. Závazná stanoviska vydávají dotčené orgány v případě, kdy správní orgán, který vede řízení, nedisponuje odbornou kompetencí v oblasti veřejné správy, již zastupuje dotčený orgán. Obecný stavební úřad přitom nemá zvláštní odbornou kompetenci a nedisponuje odbornými znalostmi ve vztahu k předmětu stavebního řízení, které by speciální stavební úřad postrádal. Stanovisko obecného stavebního úřadu tak nezabývá speciální stavební úřad povinnosti sám vyhodnotit naplnění podmínek územního roz-

hodnutí. Pokud zákonodárce hodlal nahlížet na souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 jako na závazné stanovisko, výslovně by tento úkon za závazné stanovisko v textu právního předpisu označil. Osoba zúčastněná pro podporu svého názoru odkázala na odbornou literaturu a judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudek ze dne 28. 7. 2010, čj. 5 As 77/2009-107).

Ke kasační námitce týkající se absence rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny osoba zúčastněná dodala, že rovněž tento okruh námitek měl být uplatněn v územním řízení. Lze proto vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154), že citované námitky jsou ve stavebním řízení nepřijatelné. Nadto první výjimka Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 6. 2004 byla pravomocně zrušena až po dni vydání napadeného správního rozhodnutí. Druhá výjimka ministerstva ze dne 14. 2. 2006 byla sice zrušena před vydáním rozhodnutí o rozkladu, nicméně zásadní podle osoby zúčastněné na řízení je, že při podání žádosti o stavební povolení byla daná výjimka v právní moci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

#### **IV.C Námitky týkající se přezkumu souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006**

[46] Další okruh námitek stěžovatel směřoval vůči souhlasu obecného stavebního úřadu vydaného podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Je přesvědčen, že předmětný souhlas je závazným stanoviskem a že měl být v řízení o rozkladu přezkoumán postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu.

[47] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že vydání souhlasu je povinným

podkladem pro vydání stavebního povolení, který ověřuje splnění podmínek územního rozhodnutí. Nejedná se podle městského soudu o závazné stanovisko, neboť závaznost podmínek stanovených územním rozhodnutím vyplývá již z právní moci a vykonatelnosti tohoto rozhodnutí. Městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že souhlas není závazný (výše citovaný rozsudek čj. 5 As 77/2009-107). Absenci postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu proto městský soud nevyhodnotil jako vadu řízení; tou by podle něj mohla být situace, kdy by speciální stavební úřad rozhodoval bez souhlasu obecného stavebního úřadu. Taková situace však v daném případě nenastala.

[48] V projednávané věci vydal Stavební úřad Městského úřadu v Lovosicích souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 dne 19. 3. 2008, který se stal podkladem stavebního povolení ze dne 23. 4. 2009 vydaného žalovaným jako speciálním stavebním úřadem ve věcech dálnic a rychlostních silnic.

[49] Ustanovení § 15 stavebního zákona z roku 2006 vymezuje působnost speciálních stavebních úřadů. S výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají speciální stavební úřady u a) staveb leteckých, b) staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, c) staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a d) vodních děl státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (odstavec 1). „Speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování“ (odstavec 2). U speciálních staveb je tedy působnost k jejich povolování rozdělena mezi obecné a speciální stavební úřady: obecné stavební úřady

tyto stavby umísťujú, zatímco speciální stavební úřady vydávají všechna ostatní navazující rozhodnutí.

[50] Žalovaný jako speciální stavební úřad v projednávané věci vykonával působnost stavebního úřadu ve stavebním řízení. V souladu s § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 si pro své rozhodnutí obstaral vyjádření Městského úřadu v Lovosicích jako obecného stavebního úřadu, zda jsou dodrženy podmínky územního rozhodnutí a z tohoto souhlasu ve stavebním řízení vycházel.

[51] Vydání povolení pro speciální stavby je tedy podmíněno předchozím souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí. Úkolem obecného stavebního úřadu je ověřit dodržení podmínek územního rozhodnutí, které tento stavební úřad pro stavbu vydal. Zmíněný požadavek má zajistit nezbytný soulad obou základních správních aktů (územního rozhodnutí a stavebního povolení) v procesu povolování staveb, protože každé rozhodnutí vydává jiný správní orgán. Má umožnit obecnému stavebnímu úřadu kontrolu splnění podmínek svého rozhodnutí, protože se na dalších krocích při povolování speciálních staveb již nepodílí (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 77/2009-107). Souhlas obecného stavebního úřadu o splnění podmínek územního rozhodnutí je pro speciální stavební úřad závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, čj. 5 As 56/2006-109), nezabývá ho to však povinností přezkoumat žádost o stavební povolení z ostatních hledisek vymezených v § 111 stavebního zákona z roku 2006.

[52] Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že souhlas obecného stavebního úřadu se splněním podmínek územního rozhodnutí je pro speciální stavební úřad závazný. V rámci rozdělení působnosti v řízeních podle stavebního zákona z roku 2006 mezi obecný a speciální stavební úřad, speciální stavební úřad při posuzování žádosti o stavební povolení podle § 111 stavebního zákona z roku 2006 již nehodnotí soulad projektové dokumentace

s podmínkami územního rozhodnutí, neboť tato působnost plně přísluší obecnému stavebnímu úřadu. Speciální stavební úřad tak přezkoumá žádost o stavební povolení pouze z ostatních hledisek vymezených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 2006; splnění podmínek územního rozhodnutí má za prokázané souhlasem obecného stavebního úřadu. V řízení před správními soudy pak je soud oprávněn přezkoumat zákonnost souhlasu na základě námitek proti podkladovému rozhodnutí (úkonu) v rámci žaloby proti stavebnímu povolení dle § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť předmětný souhlas obecného stavebního úřadu není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s., a nelze jej tedy napadnout samostatnou správní žalobou. Shledá-li správní soud nezákonnost takového úkonu (např. vydání souhlasu v rozporu se skutkovým stavem věci), musí zjištění soudu vyústit v závěr o nezákonnosti stavebního povolení, které se o daný podklad imanentně opírá (srov. citovaný rozsudek čj. 5 As 56/2006-109).

[53] Jakkoli se lze v obecné rovině ztotožnit s městským soudem, že souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je vyjádřením podle § 154 správního řádu, je nutné dále zkoumat, zda jde o vyjádření či stanovisko závazné (tj. stanovisko podle § 149 správního řádu), nebo o stanovisko nezávazné. Účelem stanovisek správních orgánů podle citovaného ustanovení je především vyjádřit odborný názor správního orgánu v otázkách, které se určitým způsobem dotýkají jejich působnosti, a to zejména vůči orgánům, které vedou správní řízení, jehož předmět se dotýká působnosti jiných správních orgánů. Uvedená stanoviska pak pravidelně bývají vydávána pro jiné orgány veřejné správy jako podklady pro správní rozhodnutí (§ 50 odst. 1 správního řádu). Stanoviska nejsou zásadně závazná pro toho, komu jsou určena (vztahuje se na ně obecně zásada volného hodnocení podkladů rozhodnutí dle § 50 odst. 4 správního řádu), nejedná-li se ovšem o stanoviska závazná podle § 149 odst. 1 správního řádu, jejichž obsah je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí (srov. Vedral, J. *Správ-*

ní řád. Komentář. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1221-1222).

[54] Závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu „je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“

[55] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závaznost souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, což odpovídá i charakteru stavebního řízení, jež vede speciální stavební úřad. Působnost umístit speciální stavbu a kontrolovat splnění podmínek územního rozhodnutí svěčil zákonodárce obecnému stavebnímu úřadu, který má znalost místních poměrů, a může tedy odpovědně posoudit veškeré důsledky související s umístěním záměru stavby do území. Naopak speciální stavební úřad disponuje „speciálními“ odbornými znalostmi nutnými pro povolení speciální stavby. Rozhodování o žádosti stavebníka o stavební povolení se proto u speciálních staveb děje ve vzájemné součinnosti obecného a speciálního stavebního úřadu: zatímco obecný stavební úřad s konečnou platností ověří splnění podmínek jím vydaného územního rozhodnutí, speciální stavební úřad posoudí žádost z ostatních hledisek vymezených v § 111 stavebního zákona z roku 2006. Výsledné rozhodnutí pak stanovisko obecného stavebního úřadu musí respektovat. Speciální stavební úřad totiž nemůže přehodnocovat názory vyslovené ve stanovisku obecného stavebního úřadu, neboť tím by nepřípustně zasahoval do působnosti tohoto úřadu a vyjadřoval se k otázkám, které nenáleží do jeho působnosti. Totéž platí i naopak vůči obecnému stavebnímu úřadu; tomu přísluší ve stavebním řízení toliko ověřit splnění podmínek územního rozhodnutí.

[56] Odmítnout je nutno i argumentaci, že obecný stavební úřad nemůže být v dané věci dotčeným orgánem. Podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 postupují orgány územního plánování a stavební

úřady ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak. Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle tohoto zákona uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona.

[57] Jak správně tvrdí stěžovatel, citované ustanovení uvádí, že stavební úřady (tj. i speciální stavební úřady) postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány. V projednávané věci Městský úřad Lovosice jako obecný stavební úřad vydal závazné stanovisko podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které není samostatným rozhodnutím. Skutečnost, že předmětné vyjádření obecného stavebního úřadu není zákonem explicitně označeno jako závazné stanovisko, není rozhodující; důležitá je materiální povaha tohoto aktu. Není totiž nutné, aby zákony, na jejichž základě správní orgány závazná stanoviska vydávají, výslovně tohoto pojmu používaly nebo odkazovaly na § 149 správního řádu. Je třeba vycházet z obsahového kritéria a závaznými stanovisky chápat veškeré úkony splňující podmínky § 149 správního řádu, o nichž zákon výslovně nestanoví, že se mají vydávat jako správní rozhodnutí (viz Vedral, J., op. cit., s. 1151).

[58] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uváděla, že závazná stanoviska jsou vydávána v případech, kdy správní orgán, který řízení vede, nedisponuje sám odbornou působností v oblasti veřejné správy, kterou zastupují dotčené orgány; u obecného stavebního úřadu však neplatí, že by nedisponoval zvláštní odbornou působností k předmětu stavebního řízení. K tomu Nejvyšší správní soud dodává následující. S obecnou tezí, z níž osoba zúčastněná vychází a jež byla vyjádřena i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, se lze ztotožnit. Stavební úřady rozhodují o věcech, které spadají do jejich působnosti a k jejichž posouzení mají dostatečnou

odbornou kompetenci. Ve věcech, v nichž stavební úřad dostatečnými odbornými znalostmi nedisponuje, jej doplňují dotčené správní orgány, do jejichž působnosti daná oblast právní regulace spadá (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS).

[59] Skutečně se může jevit nestandardní, že by obecný stavební úřad, který standardně vede stavební řízení (s výjimkou speciálních staveb), mohl ve speciálním stavebním řízení vystupovat v pozici dotčeného orgánu. Vysvětlení však spočívá právě ve zvláštní povaze speciálních staveb a specifické odbornosti nutné při rozhodování ve stavebním řízení týkajícího se těchto staveb. Pokud by zákonodárce nezvolil koncepci stanovenou v § 15 stavebního zákona z roku 2006 a nepřesunul by u těchto staveb působnost vést stavební řízení na speciální stavební úřady, stavební řízení by prováděly obecné stavební úřady a žalovaný by se ke stavbám dálnic vyjadřoval z pozice dotčeného orgánu. Vzhledem k tomu, že takové stanovisko ministerstva by v případě těchto staveb bylo značně rozsáhlé a jeho podmínky by v konečném důsledku tvořily převážnou část samotného stavebního povolení, přenesl zákonodárce působnost vést stavební řízení právě na žalovaného, který v oblasti povolování staveb dálnic disponuje potřebnou odborností a specifickými znalostmi ohledně těchto staveb. Role ministerstva a stavebního úřadu se tak *de facto* „prohodila“ a z vysoce specializovaného odborného orgánu se stal speciální stavební úřad, zatímco obecný stavební úřad se dostal do pozice dotčeného orgánu. Pro rozhodnutí speciálního stavebního úřadu vydává závazné stanovisko, které ověřuje splnění podmínek územního rozhodnutí. Pro posouzení problematiky plnění podmínek územního rozhodnutí přitom obecný stavební úřad disponuje odbornými kompetencemi (znalostmi lokality a místních poměrů, zkušenostmi z průběhu řízení o umístění záměru stavby), které speciální stavební úřad postrádá; ten je profesionálem v oblasti dálničních staveb, nicméně nemá potřebné znalosti z řízení

územního. Požadavky na dotčený orgán vyplývající z výše citované judikatury jsou tedy i v nyní projednávaném případě splněny.

[60] Nejvyšší správní soud uzavírá, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu: je úkonem účinným obecným stavebním úřadem jakožto správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (§ 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 věta druhá za středníkem), jehož obsahem je speciální stavební úřad vázán. V rámci řízení o rozkladu proto měl proběhnout jeho přezkum podle § 149 odst. 4 správního řádu, směřovaly-li námitky stěžovatele i proti obsahu tohoto stanoviska. Pokud si ministr dopravy v projednávaném případě v řízení o rozkladu nevyžádal od krajského úřadu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska obecného stavebního úřadu, tedy v daném případě nezbytný a závazný podklad pro jeho rozhodnutí, postupoval v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu a zatížil tak řízení vadou. Nejvyšší správní soud proto dále posuzoval, zda předmětná vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Pokud by tomu tak nebylo, nemohlo by nesprávné posouzení stanoviska dle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 městským soudem založit důvodnost předmětné žalobní, resp. kasační námítky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66).

[61] Stěžovatel v podané žalobě dovozoval vliv předmětné procesní vady na zákonnost napadeného správního rozhodnutí z toho, že ačkoliv stanovisko Městského úřadu v Lovosicích konstatovalo splnění všech podmínek územního rozhodnutí, nebyly splněny podmínky č. 3 (rozhodnutí o povolení kácení dřevin bude doloženo ke stavebnímu řízení) a č. 32 (v případě, že se prokáže při zpracování dalšího stupně projektové dokumentace nevyhnutelnost likvidace jedinců kriticky ohroženého druhu jeřába českého v trase dálnice, bude nutné zkoumat, zda daný zásah umožňuje výjimka podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zda je nutné jednat

o výjimce podle § 56 zákona). Námitkou o neprovedení přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci řízení o rozkladu tedy stěžovatel usiluje o zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost z důvodu, že v okamžiku vydání tohoto rozhodnutí nedisponoval žalovaný rozhodnutím o povolení kácení dřevin (viz podmínka č. 3 územního rozhodnutí) ani pravomocnou výjimkou podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (podmínka č. 32). Vada předcházejícího správního řízení se tak podle stěžovatele měla projevit nezákonností z důvodů, které městský soud i Nejvyšší správní soud posuzovaly zvláště na základě dalších námitek stěžovatele. Pokud ale tyto námitky shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými (viz části IV. E a IV. F tohoto rozsudku), nemohla mít na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv ani procesní vada spočívající v tom, že ministr v řízení o rozkladu neprovedl přezkum závazného stanoviska obecného stavebního úřadu podle § 149 odst. 4 správního řádu.

[62] Městský soud tedy pochybil při posouzení právní otázky povahy stanoviska podle § 15 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Stavební řízení bylo zatíženo vadou spočívající v tom, že si ministr při rozhodování o rozkladu nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od krajského úřadu. Uvedená vada však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o rozkladu (bod [61] shora). Ve výsledku tedy dospěl městský soud ke správnému závěru, a sice že stavební řízení nebylo stiženou vadou, která by měla vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Námitka tak není důvodná. (...)

#### ***IV.F Námitka týkající se absence rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny***

[85] Závěrem stěžovatel poukazoval na to, že povolovaný záměr stavby způsobuje škodlivý zásah do biotopů kriticky a silně ohrožených druhů organismů a že bez výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo možné rozhodnutí o rozkladu vydat. Předmětné rozhodnutí o výjimce sice původně existovalo, ale v době rozhodování

žalovaného bylo pravomocně zrušeno správním soudem. Nelze přijmout ani názor soudu, že předmětné otázky byly zkoumány již ve výjimce udělené podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[86] K uvedené námitce městský soud uvedl, že ačkoliv bylo rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušeno před vydáním rozhodnutí o rozkladu, není tato skutečnost důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro neexistenci potřebného podkladu, neboť rozhodnutí o výjimce bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nikoliv pro nemožnost výjimku k zásahu do biotopů udělit. Městský soud rovněž přihlédl k tomu, že následně byla výjimka znovu povolena. Odkázal rovněž na průběh územního i stavebního řízení, z něhož vyplynulo, že v okamžiku rozhodování o stavebním povolení již byl proveden transfer ohrožených živočichů a docházelo ke vzniku nových stanovišť. Žalovaný k dané problematice shromáždil podle městského soudu dostatečné podklady a minimalizoval dopady stavebního záměru na biotopy ohrožených druhů organismů; převzal je mimo jiné i do podmínky č. 66 stavebního povolení. Zásah do biotopů byl ostatně zvažován již při rozhodování o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[87] Podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody může povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, § 49, 50 a § 51 odst. 2 v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody.

[88] „Zvláště chráněné rostliny jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích; chráněn je rovněž jejich biotop. Je zakázáno tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Je též zakázáno je držet, pěstovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat nebo nabízet za účelem prodeje nebo výměny“ (§ 49 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Obdobně zvláště chránění živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chrá-

něna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. *„Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Neří dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny“* (§ 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny).

[89] Ze správního spisu plyne, že již územní rozhodnutí počítalo s tím, že bude zřejmě nutné jednat o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podmínka č. 32 územního rozhodnutí totiž stanovila, že dokumentace pro stavební povolení *„bude obsahovat technická řešení, která by zajistila ochranu proti poškození případně nalezených jedinců jeřábu českého v trase budoucí dálnice. Prokáže-li se v průběhu zpracování dalšího stupně projektové dokumentace nevyhnutelnost likvidace jedinců kriticky ohroženého druhu, je investor povinen požádat odbor ochrany přírody MŽP ČR o stanovisko, zda udělená výjimka pro stavbu dálnice D 8 ze dne 13. 7. 2000 (čj. 100410/00-OOP/46666/00) takovýto zásah umožňuje, nebo zda je zapotřebí jednat o výjimce podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb.“*

[90] Rozhodnutím ze dne 5. 3. 2003 Ministerstvo životního prostředí udělilo výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů uvedených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 téhož zákona ze základních podmínek ochrany jeřábu českého, zmije obecné, mlouka skvrnitého, ještěrky obecné, slepýše křehkého a užovky hladké za účelem výstavby dálnice D8 – úseku Lovosice–Řehlovice. V řízení o rozkladu ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 14. 2. 2006 změnil citované rozhodnutí v textu podmínky č. 4; ve zbytku zůstalo rozhodnutí ministerstva nedotčeno. Uvedená výjimka byla přiložena ve stavebním řízení k žádosti o stavební povolení.

[91] Následně ovšem městský soud rozsudkem ze dne 12. 1. 2009, čj. 7 Ca 99/2006-65, rozhodnutí ministra i jemu předcházející roz-

hodnutí ministerstva o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušil. Předmětný rozsudek nabyl právní moci 17. 3. 2009.

[92] Poté dne 23. 4. 2009 bylo vydáno stavební povolení. V něm bylo zmíněno, že předmětná výjimka byla soudem zrušena, nicméně bylo zdůrazněno, že v době podání žádosti investorem byla výjimka pravomocná. Speciální stavební úřad dodal, že stavebník na základě povolené výjimky z roku 2006 již zahájil přípravnou činnost, provedl podél trasy biologické průzkumy, záchranné transfery živočichů a rostlin a následně archeologický průzkum. Vykonal rovněž kompenzační opatření uvedená v příslušných rozhodnutích orgánů ochrany přírody. Na základě uvedených činností tak již došlo k zásadním změnám a zásahům do původních biotopů (strany 10 a 11 stavebního povolení). Zároveň speciální stavební úřad včlenil do stavebního povolení podmínku č. 66, podle níž *„[p]řed zahájením stavebních prací nebo již před zahájením záchranného archeologického výzkumu (pokud bude prováděn) a s tím spojenou skrývkou ornice v příslušném území musí být odbornou firmou proveden podrobný biologický průzkum lokalit a nezbytný záchranný transfer zjištěných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin“*.

[93] Ministr pak v rozhodnutí o rozkladu na straně 6 převzal argumentaci uvedenou ve stavebním povolení. Zdůraznil, že podmínka č. 32 územního rozhodnutí byla splněna, neboť k žádosti o stavební povolení byla výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny přiložena. S ohledem na stav předběžných prací v dané lokalitě byla podle ministra situace správně řešena včleněním podmínky č. 66 do stavebního povolení.

[94] Ve správním spise je rovněž založen inventarizační průzkum trasy dálnice D8 na území CHKO České středohoří zpracovaný prof. Vladimírem Bejčkem v srpnu 2009, který byl zaměřen na evidenci výskytu a početnosti zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a jejich biotopů. Z něj vyplývá, že na většině trasy již byla shrnuta zemina a nevratně tak zanikly biotopy dotčených zvláště chráněných druhů. Za současného stavu stu-



die navrhuje neponechávat lokality v klidu bez stavebních aktivit a urychlit dosažení cílového stavu.

[95] Argumentuje-li stěžovatel, že se s předmětnou studií nemohl seznámit a nemohl reagovat na její závěry, lze konstatovat, že daná studie je součástí správního spisu předloženého městskému soudu v řízení o žalobě a následně i Nejvyššímu správnímu soudu pro řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel tedy měl možnost seznámit se s ní minimálně prostřednictvím nahlázení do spisu u městského soudu či u Nejvyššího správního soudu. Pokud daná studie absentovala ve správním spise v průběhu správního řízení, mohl tuto procesní vadu stěžovatel vytknout již v řízení o žalobě. Námitka, že závěry městského soudu opírající se o danou studii nemají oporu ve správním spise, ovšem neobstojí.

[96] Z výše popsaného skutkového stavu je zřejmé, že stavebník doložil k žádosti o stavební povolení pravomocnou výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V průběhu stavebního řízení však bylo rozhodnutí o povolení výjimky zrušeno správním soudem. V okamžiku vydání stavebního povolení tedy stavebník výjimkou dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny již nedisponoval. Speciální stavební úřad nicméně přistoupil k vydání stavebního povolení i přes tuto skutečnost s odůvodněním, že v dané lokalitě již proběhly biologické průzkumy a záchranné transfery živočichů a rostlin předpokládané ve zrušeném rozhodnutí o výjimce. Vzniklou situaci navíc ošetřil stanovením podmínky č. 66 stavebního povolení.

[97] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí být rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáno již před rozhodnutím o umístění stavby. V územním rozhodnutí se s konečnou platností stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm, tedy i požadavky na ochranu životního prostředí. Má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, musí povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny předchá-

zet rozhodnutí o umístění stavby (srov. výše citovaný rozsudek čj. 1 As 37/2005-154).

[98] Rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy musí předcházet umístění záměru stavby do území. Současně však platnost výjimky musí přetrvávat i pro řízení stavební, neboť podmínky této výjimky jsou často vázány i k samotné realizaci stavby. Vydal-li speciální stavební úřad v projednávané věci stavební povolení v situaci, kdy stavebník nedisponoval pravomocným rozhodnutím o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, aniž by stavební řízení přerušil a vyčkal, zda bude výjimka opětovně povolena, je řízení stiženo procesní vadou.

[99] Nejvyšší správní soud důrazně odmítá názor městského soudu, že pokud byla výjimka zrušena pouze pro nepřezkoumatelnost, nikoliv pro hmotněprávní vady, bylo možné ve stavebním řízení pokračovat a vydat stavební povolení. Městskému soudu v dané situaci nepřislušelo hodnotit důvody, z jakých byla předmětná výjimka zrušena. Hodlal-li stavební úřad vydat stavební povolení, bylo na něm, aby shromáždil potřebné podklady pro rozhodnutí, tj. v daném případě mimo jiné i pravomocnou výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť prováděním stavby mohlo dojít k zásahům do biotopů zvláště chráněných druhů živočichů nebo rostlin, jak vyplývalo z územního rozhodnutí nebo z podmínky č. 66 stavebního povolení.

[100] Korigovat je nutné do jisté míry i názor městského soudu, že zásahem do biotopů zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů se orgán ochrany přírody zabýval již ve výjimce podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Řízení o výjimce ze zákazu stavět dálnice podle § 43 zákona má odlišný předmět řízení než řízení o výjimce podle § 56 zákona: prvé řízení souvisí se zvláštní územní ochranou, zatímco druhé s ochranou ohrožených druhů. V řízení o výjimce podle § 43 zákona je posuzován veřejný zájem na výstavbě dálnice a zájem na ochraně přírody a krajiny. Uvedeným rozhodnutím o výjimce je orgán ochrany přírody v řízení o výjimce podle

§ 56 zákona vázán potud, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v chráněné krajinné oblasti výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona pak jde o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů; jsou v něm rovněž stanoveny podmínky pro zajištění ochrany těchto druhů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323). Řízení o výjimce podle § 56 zákona je tedy do jisté míry ovlivněno předchozím povolením výjimky dle § 43 zákona. Nelze však tvrdit, že by zájmy na ochraně zvláště chráněných druhů byly v rozhodnutí o výjimce podle § 43 zákona posouzeny, resp. že by uvedené rozhodnutí o výjimce bylo dostačující v případě absence výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[101] Zbývá tedy posoudit, zda popsaná procesní vada spočívající v tom, že správní orgány vydaly stavební povolení bez pravomocné výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Nejprve Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poznamenat, že existovalo-li pravomocné rozhodnutí o umístění stavby i výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a bylo-li již definitivně vyřešeno, v jakém území bude záměr stavby umístěn, je pochopitelné, že investor začal provádět biologické průzkumy a záchranné transfery živočichů a rostlin předpokládané rozhodnutím o výjimce a připravoval se na realizaci stavby.

[102] Významné dále je, jak uvádí stěžovatel (a jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti), že výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla pro danou stavbu následně udělena. Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 7. 2010 bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Správy CHKO České středohoří ze dne 9. 3. 2010, kterým byla udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek ochrany a ze zákazů uvedených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 a 2 zákona, a to: I. za účelem zásahu do

biotopu silně ohrožených a kriticky ohrožených druhů živočichů (zmije obecná, mlok skvrnitý, ještěrka obecná, slepýš křehký, užovka hladká) a za II. za účelem pěstování druhu jeřáb český stavbou dálnice D8 v úseku Lovosice–Řehlovice. Žalobu proti citovanému rozhodnutí městský soud rozsudkem ze dne 27. 3. 2013, čj. 10 A 211/2010-129, zamítl. Citovaný rozsudek je sice předmětem řízení o kasační stížnosti pod sp. zn. 5 As 54/2013, nicméně Nejvyšší správní soud dosud ve zmiňované věci nerozhodl. Je tak nutno vycházet ze skutečnosti, že výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla pro nyní projednávanou stavbu v roce 2010 pravomocně povolena.

[103] Nejvyšší správní soud po přihlédnutí ke specifickým okolnostem projednávaného případu (k délce územního i stavebního řízení, resp. soudních řízení přezkoumávaných výstupy těchto řízení a řízení s nimi úzce souvisejících, jakož i ke stavu prováděných stavebních prací, o nichž má soud povědomost ze spisového materiálu i z mediální prezentace průběhu realizace dálnice D8) dospěl k závěru, že pokud byla následně (v roce 2010) výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pro předmětnou stavbu pravomocně udělena, nemá výše zmíněná procesní vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ministra. Ostatně zrušení napadeného správního rozhodnutí pro procesní vadu spočívající v absenci výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení by v dané situaci postrádalo věcného významu. Vedlo by pouze k tomu, že by ministr v rámci rozkladového řízení čistě formálně doplnil mezi podklady svého rozhodnutí i výjimku z 12. 7. 2010 a vydal by identické správní rozhodnutí, jaké je nyní předmětem soudního přezkumu. Takový postup se Nejvyššímu správnímu soudu jeví bezúčelný, neboť na podstatě sporu, na zákonnosti napadeného rozhodnutí a zejména na ochraně biotopů zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin nemůže ničeho změnit. Proto Nejvyšší správní soud veden snahou o racionalitu soudního přezkumu vliv popsané procesní vady na zákonnost rozhodnutí žalovaného neshledal.

[104] Námitka proto není důvodná.

## Školství: vysoká škola; doručení rozhodnutí o ukončení studia; užití správního řádu

k § 68 odst. 1 a odst. 3 písm. g) a § 105 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 552/2005 Sb.

k § 24 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

**Ustanovení § 68 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, je nutno zůženě vykládat tak, že obecné předpisy o správním řízení se nepoužijí jen na vlastní procesní úkony vysoké školy a studentů směřující k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech studentů (jde tedy v podstatě o vyloučení zejména ustanovení o průběhu řízení v prvním stupni a dokazování), jinak se i zde subsidiárně uplatní úprava správního řádu (§ 105 odst. 1 zákona o vysokých školách), včetně doručování a možností náhradního doručení. I rozhodnutí podle § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách, tj. o ukončení studia pro nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu, tak lze studentu doručit náhradním způsobem podle § 24 správního řádu z roku 2004.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, čj. 6 As 191/2014-22)*

**Věc:** Mgr. Eva V. proti Západočeské univerzitě v Plzni o doručování rozhodnutí o ukončení studia, o kasační stížnosti žalobkyně.

Děkan žalované Fakulty ekonomické rozhodl dne 1. 10. 2013 dle čl. 65 odst. 1 písm. e) studijního a zkušebního řádu žalované o ukončení studia žalobkyně. Důvodem ukončení studia byla skutečnost, že žalobkyně ani po druhém zápisu předmětu „KPM/RVF“ (rozbor výkonnosti firmy) předmět nesplnila, neboť opakovaně nevyhověla při kontrole splnění předmětů dle čl. 34 studijního a zkušebního řádu, čímž naplnila zákonný důvod pro ukončení studia ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Proti rozhodnutí děkana o ukončení studia podala žalobkyně žádost o přezkoumání ve smyslu § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách. Rektorka žalované o žádosti rozhodla dne 10. 12. 2013 tak, že žádost o přezkoumání rozhodnutí děkana zamítla a rozhodnutí děkana potvrdila.

Rozhodnutí rektorky bylo žalobkyni doručováno prostřednictvím České pošty, a. s. na „zelený pruh“, tj. dodejkou do vlastních rukou výhradně jen adresáta s vyloučením vložení do schránky. Žalobkyně nebyla na doručovací adrese zastížena, a proto byla zásilka uložena a připravena k vyzvednutí dne 12. 12.

2013. Současně byla adresátu, tj. žalobkyni, zanechána výzva, aby si zásilku vyzvedla. Žalobkyně si zásilku v úložní době do 23. 12. 2013 u pošty nevyzvedla. Vzhledem k tomu, že žalovaná vyloučila vložení zásilky do schránky, byla zásilka dne 27. 12. 2013 vrácena odesílateli (žalované).

Žalobkyně proti rozhodnutí rektorky podala dne 26. 2. 2014 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. V žalobě uvedla: „Rozhodnutí žalované [...], proti kterému směřuje tato správní žaloba, bylo žalobkyni doručeno dne 27. 12. 2013 (fiktivně). Lhůta pro podání správní žaloby je dva měsíce, a proto žaloba, která je podána dne 26. 2. 2014, je podávána včas.“ Krajský soud však usnesením ze dne 30. 5. 2014, čj. 57 A 11/2014-22, žalobu odmítl pro její opožděnost.

Krajský soud uvedl, že dnem, kdy bylo rozhodnutí rektorky žalobkyni doručeno, bylo pondělí 23. 12. 2013. Dne 12. 12. 2013 byla totiž zásilka připravena k vyzvednutí a podle § 24 odst. 1 správního řádu, „[j]estliže si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena,

*nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty*“. Poslední den této lhůty připadal na neděli 22. 12. 2013, takže ve smyslu § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu byla písemnost doručena nejbližší příští pracovní den, tj. 23. 12. 2013. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze „[ž]alobu proti správnímu rozhodnutí podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“. Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. Krajský soud odmítl žalobu pro její opožděnost, protože dle výše uvedeného považoval za poslední den lhůty k podání žaloby pondělí 24. 2. 2014, neboť poslední den lhůty dvou měsíců ode dne doručení písemnosti, tj. 23. 12. 2013, připadl na neděli 23. 2. 2014, takže ve smyslu § 40 odst. 3 s. ř. s. bylo posledním dnem lhůty pro podání žaloby pondělí 24. 2. 2014. Žaloba však byla podána až 26. 2. 2014.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž tvrdila, že postup krajského soudu je nezákonný, protože nebyla zohledněna zvláštní úprava stanovená v zákoně o vysokých školách. Uvedla, že rozhodnutí rektorky je rozhodnutím ve smyslu § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách, které „*musí být vyhotoveno písemně, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání a musí být studentovi doručeno do vlastních rukou. Případný způsob náhradního doručení ve věcech uvedených v písmenech a) až f) může stanovit vnitřní předpis vysoké školy nebo její součástí*“. Stěžovatelka dále uvedla, že podle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je správní řád z postupu pro doručování vyloučen a zákon o vysokých školách má i vlastní speciální úpravu. Z výše nastíněných tvrzení stěžovatelka dovodila, že jí žalovaná měla rozhodnutí podle § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách doručit do vlastních rukou, bez možnosti fikce. Nejvyšší správní soud ze stěžovatelčiny argumentace vyvodil, že za počátek lhůty pro podání žaloby stěžovatelka považo-

vala den osobního převzetí rozhodnutí rektorky, tj. 3. 1. 2014.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že nebylo úmyslem zákonodárce vyloučit možnost náhradního doručení v případech uvedených v § 68 odst. 3 písm. g) až i) zákona o vysokých školách, nýbrž pouze v případech uvedených pod písmeny a) až f) umožnit vysoké škole stanovit si vlastní pravidla náhradního doručení ve vnitřním předpisu. Dále žalovaná upozorňuje na to, že pokud by bylo vyloučeno náhradní doručení, dostaly by se vysoké školy do situace, kdy některým studentům by nebylo možné daná rozhodnutí vůbec doručit, neboť by si je mohli cíleně nepřebírat. Žalovaná k tomuto tvrzení přidává ještě argumentaci vztahující se k nutnosti institutu náhradního doručení, bez jehož existence by nebylo možné vést a ukončit řízení v nezanedbatelném množství případů. Žalovaná také uvádí, že si uvědomuje zásadní význam rozhodnutí pro život studenta, přesto se však nedomnívá, že se jedná o rozhodnutí zasahující do osobní sféry adresáta více než jiná správní či soudní rozhodnutí, která mohou být doručována i náhradním způsobem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [8] Stěžovatelka se v kasační stížnosti dovolává především nezákonnosti postupu krajského soudu, který podle ní nezohlednil § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách, který vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení „*při rozhodování o právech a povinnostech studentů*“. Krajský soud naproti tomu zřejmě neměl žádnou pochybnost o použití subsidiární úpravy doručování správních rozhodnutí obsažené ve správním řádu, ač k tomu výslovně nic neuvedl, protože v zákoně o vysokých školách tato problematika upravena není a § 105 odst. 1 téhož zákona zní: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, postu-*

*puje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.“*

[9] K institutu náhradního doručování je vhodné předeslat, že jde o důležitou a nutnou součást systému správního, trestního i „civilního“ procesu, jež při respektu k procesním právům účastníků řízení zajišťuje též efektivitu řízení a veřejný zájem na dosahování jeho účelu. V této souvislosti lze odkázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2005, sp. zn. III. ÚS 184/05, podle něhož „nelze zpochybňovat ústavnost institutu náhradního doručení jako takového. Institut náhradního doručení je v obecné rovině ústavně konformní součástí českého ústavního pořádku. Česká republika, stejně jako ostatní evropské země, čelí problému vyvážení principu rychlosti řízení na straně jedné, a na straně druhé postulátů velících k dosažení objektivizované představy o samotném sporu a snaze přiblížit se k procedurálně i substancionálně správnému verdiktu, tedy verdiktu odpovídajícímu správné aplikaci práva na pravděpodobný stav věcí. Výrazem těchto požadavků a poměrování hodnot a principů, souvisejících s požadavkem na zjištění stavu věcí, na straně jedné, a rychlosti řízení na straně druhé jsou i relevantní ustanovení o doručování, obsažená v občanském soudním řádu. Možnost náhradního doručení zásilky vychází z povinnosti každého aktivně dbát o ochranu svých práv, včetně povinnosti bez zbytečného odkladu přebírat listinné zásilky, jak je v obecné podobě vyjádřena v obecném principu právním vigilantis iura.“

[10] Podle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách se „[n]a rozhodování o právech a povinnostech studenta [...] nevztahují obecné předpisy o správním řízení“. Podle § 68 odst. 3 „[p]řípadný způsob náhradního doručení ve věcech uvedených v písmenech a) až f) může stanovit vnitřní předpis vysoké školy nebo její součásti“, v dané věci však jde o rozhodování podle § 68 odst. 3 písm. g), tj. o „nesplnění požadavků podle § 56 odst. 1 písm. b)“ zákona o vysokých školách. Přitom, jak je uvedeno výše, § 105 odst. 1 téhož zákona zní:

*„Nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.“*

[11] Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je nutné chápat jako odraz snahy zákonodárce vyjmout rozhodovací proces, ve kterém vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech svých studentů, z mantinelů podrobnostmi přetížené právní úpravy v podobě správního řádu. Jedná se o reflexi autonomie vysokých škol, resp. ochrany výkonu jejich zákonem garantované samosprávy, do určité flexibility při rozhodování o věcech studia a studentů. Účelem a smyslem této výjimky však není úplné vyloučení správního řádu ve všech jeho obecných ustanoveních včetně doručování – doručování se ostatně realizuje až po ukončení rozhodovacího procesu, tj. po vydání rozhodnutí. Toliko v případě rozhodnutí podle § 68 odst. 3 písm. a) až f) zákona o vysokých školách tento zákon umožňuje speciální (a od obecné úpravy odchylnou) úpravu náhradního doručování obsaženou ve vnitřním předpisu vysoké školy, jde však typicky o rozhodnutí týkající se vnitřní autonomie vysoké školy a jejího vztahu ke studentovi. Jde-li však o ukončení studia, disciplinární přestupek nebo o vyloučení ze studia, tedy rozhodnutí, jimiž se přímo, anebo potenciálně zasahuje do realizace základního práva na vzdělání ve smyslu článku 33 Listiny základních práv a svobod, zákon o vysokých školách speciální úpravu náhradního doručování ve vnitřním předpisu vysoké školy nepřipouští. Z toho však nelze vyvozovat, že je tím vyloučeno i užití obecné úpravy doručování, včetně možností náhradního doručení, ve správním řádu, jež je podrobná a propracovaná a používá se i ve věcech, jež jsou pro účastníky mnohem významnější, s důsledky mnohdy závažnějšími než rozhodování o věcech studia (např. rozhodování o přestupcích a správních deliktech). Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je tedy nutno zúženě vykládat tak, že obecné předpisy o správním řízení se nepoužijí jen na vlastní procesní úkony vysoké školy a studentů směřující k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech studentů (jde

tedy v podstatě o vyloučení zejména ustanovení o průběhu řízení v prvním stupni a dokazování), jinak se subsidiárně uplatní úprava správního řádu (§ 105 odst. 1 zákona o vysokých školách).

[12] Ostatně, i při rozhodování o vyměření poplatku za studium podle § 68 odst. 3 písm. f) zákona o vysokých školách, tedy takovém, na něž dopadá poslední věta § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách o možnosti úpravy náhradního doručení ve vnitřním předpisu vysoké školy, se jinak může uplatnit obecná úprava doručování podle správního řádu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, čj. 7 As 74/2012-64 „[n]a rozhodování o vyměření poplatku za studium se [...] podle § 68 odst. 1 věty první zákona o vysokých školách nevztahuje [...] správní řád. [...] Protože rozhodovací proces je ukončen vydáním rozhodnutí ve věci, je nutno posoudit, které předpisy upravují postup při jeho doručování. Zákon o vysokých školách v tomto směru pouze stanoví, že toto rozhodnutí musí být studentovi doručeno do vlastních rukou, ale vlastní úpravu doručování neobsahuje. Za této situace v soula-

du s § 105 zákona o vysokých školách je nutno postupovat podle správního řádu, který je obecným předpisem o správním řízení, konkrétně podle § 19 a násl.“

[13] Lze dodat, že uplatnění náhradního doručení fikcí podle správního řádu nevylučovala ani stěžovatelka: jak je uvedeno ve třetím odstavci odůvodnění tohoto rozsudku, domnívala se při podání žaloby, že jí bylo napadené správní rozhodnutí fikcí doručeno 27. 12. 2013 – zmýlila se ovšem v datu, fikce doručení nastala podle správního řádu již 23. 12. 2014. Z tohoto pohledu teprve v kasační stížnosti začala zpochybňovat samu možnost uplatnění náhradního doručení. Tvrzení stěžovatelky, že i sama žalovaná považovala rozhodnutí za doručené dnem 27. 12. 2013, jednak nemá oporu ve spise (ve svém vyjádření k žalobě žalovaná výslovně poukázala na to, že napadené správní rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno 23. 12. 2013, viz č. 1. 16 spisu krajského soudu), jednak by ani mylné subjektivní přesvědčení žalované nemohlo mít vliv na závěr krajského soudu o účincích doručení napadeného správního rozhodnutí, jež nastávají splněním příslušných podmínek podle zákona. (...)

## 3148

### Místní referendum: náležitosti návrhu; výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru; přípustnost konání místního referenda; přezkum podpisových archů

k § 7 písm. g), § 12, § 57 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 142/2012 Sb. a č. 58/2014 Sb.

k čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

k § 91a odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

**I. Forma i obsah výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referenda ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, musí odpovídat skutečnosti, že iniciace místního referenda je realizací ústavně zaručeného práva podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Z výzvy musí být určité a jasně seznatelné vytýkané vady návrhu na konání místního referenda tak, aby bylo odstranění jednotlivých vad fakticky proveditelné; jinak jde o výzvu nekvalifikovanou, která nevyvolá účinky předvídané v § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, resp. která nebrání nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 téhož zákona.**

II. V rámci kontroly podpisů na podpisových listinách (na základě § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) si obecní úřad musí být naprosto jist existencí zákonného důvodu pro vyškrtnutí každého jednotlivého podpisu a tento důvod musí u každého podpisu srozumitelným způsobem specifikovat.

III. Za důvod pro vyškrtnutí podpisu nelze považovat, uvede-li podporovatel na archu adresu svého skutečného bydliště, jestliže i adresa jeho evidovaného trvalého pobytu se podle evidence obyvatel nachází v dané obci.

IV. Procesní podmínkou pro vyhlášení místního referenda soudem není dřívější uplatnění návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Rozhoduje-li soud o vyhlášení místního referenda, může si otázku bezvadnosti návrhu na konání místního referenda posoudit jako předběžnou otázku, resp. musí si ji takto posoudit, pokud bezvadnost návrhu na konání místního referenda nebyla zákonem předvídaným způsobem deklarována dříve rozhodnutím, z něhož by pak soud vycházel.

V. Pokud soud dospěje k závěru, že návrh na konání místního referenda byl v době, kdy se konalo nebo mělo konat jednání zastupitelstva, na němž mohl být takový návrh projednán, resp. na němž mohlo být místní referendum vyhlášeno, bezvadný, lze podmínku § 57 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, považovat za splněnou navzdory tomu, že orgány obce byly v době konání zastupitelstva subjektivně přesvědčeny o tom, že návrh bezvadný nebyl, a nebylo jej proto možno zastupitelstvu předložit a projednat.

VI. Ustanovení § 7 písm. g) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba vykládat tak, že nepřipouští konání místního referenda o konkrétním „paragrafovém“ znění obecně závazné vyhlášky, neboť přetavení rozhodnutí občanů v referendu do formy závazného právního předpisu je odbornou otázkou a úkolem orgánů obce. Toto ustanovení však nevylučuje konání místního referenda o konkrétně položené věcné otázce, byť by kladný výsledek referenda mohl být realizován (tolíko) přijetím obecně závazné vyhlášky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99)

**Prejudikatura:** č. 2004/2010 Sb. NSS, č. 2718/2012 Sb. NSS, č. 2719/2012 Sb. NSS, č. 2799/2013 Sb. NSS a č. 2919/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 27/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 223/04), č. 48/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 101/05), č. 20/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 45/06) a č. 27/2012 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 263/09).

**Věc:** Přípravný výbor pro konání místního referenda ve statutárním městě Ústí nad Labem proti statutárnímu městu Ústí nad Labem o návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a návrh na vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti odpůrce.

Navrhovatel dne 15. 7. 2014 podal návrh na konání místního referenda ve statutárním městě Ústí nad Labem o následující otázce: „Souhlasíte s tím, aby statutární město Ústí nad Labem zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona [č. 202/1990 Sb.,] o loteriích a jiných podob-

ných hrách, to jest, zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů, lokálních i centrálních loterijních systémů a jiných podobných přístrojů, na celém svém území?“

Součástí podaného návrhu bylo 446 archů podpisových listin obsahujících celkem

7 690 podpisů. Dne 31. 7. 2014 Magistrát statutárního města Ústí nad Labem (dále jen „magistrát“) zaslal navrhovateli vyzoomění o přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru, v němž mimo jiné uvedl: „*K Vámi podaným podpisovým listinám (446 archů – počet podpisů 7 690), které jsou součástí podaného návrhu, Vám sdělujeme následující. Počet uznatelných podpisů na podporu návrhu je: 5 479. V ostatních případech byly podpisy osob vyškrtuty, a to z těchto důvodů: V arších byly uvedeny podpisy, u kterých nebyly čitelné zákonem stanovené údaje (jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu), či byly tyto údaje uvedeny nesprávně, popřípadě chyběly úplně. Z uvedených důvodů nebylo možné provést povinnou kontrolu osob v informačním základním registru ROB (Registr obyvatel) ani v AISEO (Agendový informační systém evidence obyvatel), tak jak ukládá zákon o místním referendu. Dále byly vyškrtuty podpisy osob, u kterých byl zjištěn jiný trvalý pobyt než na území města Ústí nad Labem, neboť jejich podpora je v rozporu s § 2 zákona o místním referendu. Tím Vás v souladu s § 12 odst. 2 zákona o místním referendu zároveň s tímto vyzooměním vyzýváme k odstranění nedostatků spočívajících v nedostatečném počtu podpisů oprávněných osob, a to ve lhůtě nejpozději 21 dnů od doručení tohoto vyzoomění.*“ Odpůrce dále vyzval navrhovatele k osobnímu převzetí originálu návrhu a podpisových listin. K tomu podle listiny založené ve správním spisu došlo dne 5. 8. 2014.

Navrhovatel dne 18. 8. 2014 předal odpůrci dalších 110 ks podpisových listin s 2 021 podpisy a dne 22. 8. 2014 dalších 560 podpisů (ač toto poslední doplnění správní spis nijak nezachycuje, tvrdili tuto skutečnost shodně navrhovatel a odpůrce jak v řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem, tak v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem) za účelem naplnění zákonné podmínky alespoň 7 500 podpisů potřebných pro vyvolání místního referenda. V přípisu ze dne 29. 8. 2014 odpůrce sdělil navrhovateli, že bylo podáno celkem 590 ar-

chů s počtem 10 271 podpisů, ale celkový počet uznatelných podpisů činí pouze 7 016 podpisů. Podpisy osob byly vyškrtuty, neboť údaje osob byly nečitelné, neúplné a chybně uvedené, byly uvedeny podpisy neoprávněných osob (mladiství a osoby s trvalým pobytem mimo Ústí nad Labem) a byly uvedeny fiktivní, zcela neidentifikovatelné osoby. S ohledem na to, že ani po výzvě ze dne 31. 7. 2014 nebyl návrh ve lhůtě doplněn tak, aby celkový počet podpisů dosahoval stanoveného počtu 7 500 podpisů, nedošlo ke splnění podmínky uvedené v § 8 odst. 2 zákona o místním referendu, a proto nebude návrh na konání místního referenda předložen zastupitelstvu k projednání.

Navrhovatel na to reagoval návrhem na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a návrhem na vyhlášení místního referenda podaným ke krajskému soudu dne 3. 9. 2014. Dne 8. 9. 2014 odpůrce v přípisu o předložení správního spisu krajskému soudu uvedl, že po kontrole duplicit odečetl dalších 198 podpisů, skutečný stav uznatelných podpisů tak činil 6 818 podpisů, a že tato kontrola byla dokončena až ke dni 8. 9. 2014 a ne před jednáním zastupitelstva 1. 9. 2014.

Krajský soud dal navrhovateli za pravdu. V usnesení ze dne 15. 9. 2014, čj. 40 A 15/2014-42, určil, že návrh na konání místního referenda na území statutárního města Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2014 nemá nedostatky a dále rozhodl o vyhlášení referenda o výše uvedené otázce a stanovil termín jeho konání na dny 10. a 11. 10. 2014, tedy současně s volbami do městského zastupitelstva. Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že zhodnotil, zda odpůrcovo vyzoomění navrhovatele ze dne 31. 7. 2014 lze považovat za výzvu k odstranění vad návrhu na konání místního referenda ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Krajský soud konstatoval, že kromě výslovných požadavků kladených na výzvu v § 12 odst. 2 zákona o místním referendu je třeba podle § 177 odst. 1 správního řádu aplikovat i základní zásady činnosti správních orgánů ve smyslu § 2 až § 8 správního řádu. Z § 4 odst. 2 správního



řádu (zásada přiměřeného poučení o právech a povinnostech) vyplývá, že výzva k odstranění vad ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu má obsahovat zcela konkrétní informace o vadách, poučení o tom, jak je odstranit, a o dalším procesním postupu. Samotné uvedení vady z podstaty věci vyžaduje i uvedení, v čem nesprávnost spočívá. Přípravný výbor musí mít v případě vytykánych vad jednotlivých podpisů možnost zjistit, v čem ona vada spočívala, aby tomu mohl přizpůsobit svou následnou strategii k odstranění vady. Z výzvy musí být bez dalšího zřejmé, jaké vady návrh obsahuje a musí být obsaženo i poučení, jak tyto vady odstranit.

Těmto požadavkům však výzva k odstranění vad v nyní projednávaném případě podle krajského soudu nedostála. Samotná výzva obsahovala pouze povšechné a obecné označení charakteru vad. Vady konkrétních podpisů odpůrce identifikoval zcela nevhodným způsobem, jelikož na druhé straně archu uvedl nijak nepodepsanou a nedatovanou poznámku o zjištěné vadě a údaje škrtl. Tímto postupem jednak ztížil, až znemožnil případnou opravu údajů, a především došlo k tomu, že na podpisových arších jsou na jedné straně škrtnuty samotným návrhatelem údaje a dále i údaje škrtnuté magistrátem odpůrce, aniž by bylo zřejmé (odhlédnuto od zcela marginálních rubostranných poznámek), kdo kterou úpravu podpisového archu učinil. K faktickému převzetí podpisových archů (s vyznačenými závadami) návrhatelem navíc došlo až dne 8. 9. 2014 po kontrole duplicit. Odpůrce tak podle mínění krajského soudu znemožnil svým jednáním návrhatelem vést případně před soudem konkrétní polemiku o jednotlivých neuznaných podpisech, kteréžto by mohly být soudem konkrétně přezkoumány. S ohledem na to krajský soud shledal, že vyznění ze dne 31. 7. 2014 má takové nedostatky, že je nelze vůbec považovat za výzvu k odstranění vad ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Vzhledem k tomu, že náležitá výzva nebyla vydána, tudíž nastoupila fikce (správně nevyvatitelná domněnka) bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 téhož zákona.

V důsledku nesprávného postupu magistrátu Zastupitelstvo statutárního města Ústí nad Labem o návrhu nerozhodlo, protože mu návrh ani nebyl předložen. Krajský soud se proto musel zabývat tím, zda jsou dány předpoklady pro vyhlášení referenda, a dospěl k závěru, že předpoklady dány jsou, neboť návrh není v rozporu s § 6 ani § 7 zákona o místním referendu. Krajský soud s odkazem na § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách shledal, že navrhovaná otázka spadá do samostatné působnosti obce. Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu, podle něhož místní referendum nelze konat o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, interpretoval zužujícím způsobem tak, že nepřipustná je pouze taková otázka, která by přímo obsahovala znění dané obecně závazné vyhlášky. Tvorba obecně závazných vyhlášek je totiž specifickou odbornou činností, pro niž je zapotřebí odborná erudice, již přípravný výbor nemusí disponovat. Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu naopak nelze vykládat tak, že konat místní referendum není možné v případech, které by mohly být regulovány obecně závaznou vyhláškou. Právní úprava místního referenda by pak ztratila podstatnou část svého smyslu, neboť by se tak zcela nepřiměřeným způsobem zúžila možnost občanů obce vyjadřovat se k otázkám, které se jich bytostně týkají. Otázku navrženou v nyní projednávaném případě je proto třeba hodnotit jako přípustnou. Krajský soud proto vyhlásil místní referendum o výše uvedené otázce a termín stanovil na dobu konání voleb do městského zastupitelstva ve dnech 10. a 11. 10. 2014.

Proti označenému rozsudku krajského soudu odpůrce (stěžovatel) brojil kasační stížností. Stěžovatel mimo jiné upozornil, že nedostatek počtu podpisů oprávněných osob není vůbec vadou návrhu, kterou lze odstranit, nýbrž podmínkou přípustnosti návrhu, přičemž poukázal na znění § 8 odst. 2 zákona o místním referendu. Podle přesvědčení stěžovatele zákon neumožňuje vykládat hranice přezkumné činnosti magistrátu tak, jak činí

krajský soud, neboť by tak byly po obci žádány činnosti nemožné. Nelze zkoumat důvody vad návrhu, který je nepřipustné vůbec podat. Nedostatečný počet podporovatelů představuje hmotněprávní vadu návrhu, na niž nemíří § 12 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu. Tento postup lze využít pouze přiměřeně sdělením uvedené skutečnosti. Je však vyloučeno, aby magistrát hledal faktory, které onu vadu naplnily, a doporučoval přípravnému výboru, jak se jich vyvarovat či jak chybné postupy podporovatelů odstranit a jak dosáhnout toho, aby se návrh dostal do stavu, že může být podán. Úvaha krajského soudu o tom, že navrhovatel bude odstraňovat konkrétní vady konkrétních podpisů, je nerealistická a v řadě případů nemožná. Vada byla v tomto případě jasně určena nedostatečným počtem podporovatelů. Jediný způsob její nápravy spočíval v doplnění potřebného počtu podpisů, o což se ostatně přípravný výbor snažil, tudíž musel přesně vědět jak postupovat, když opakovaně dodával další podpisové listiny. Není povinností magistrátu, aby u všech předložených jmen, příjmení, dat narození, adres a vlastnoručních podpisů vytyčoval, kde se podporovatel dopustil něčeho, co soud pokládá za chybu návrhu, ač jde o podmínku přípustnosti návrhu, nikoliv vadu, kterou by mohl přípravný výbor odstraňovat.

Stěžovatel se následně dovolával závěrů přijatých v usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2012, čj. 50 A 7/2012-64, č. 2719/2012 Sb. NSS, podle něhož *výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru (§ 12 zákona o místním referendu) není správním rozhodnutím a jako taková nemůže být stížena nepřezkoumatelností*. Zákon na výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu nestanoví krom písemné formy a stanovení lhůty v minimální délce 7 dnů žádné požadavky. Stěžovatel trvá na tom, že v předmětné výzvě ze dne 31. 7. 2014 bylo jasně stanoveno, v čem je pochybnost či nesprávnost spatřována a jak má být tento nedostatek (spočívající v nedostatečném počtu podpisů oprávněných osob) zhojen. Postup stěžovatele byl rozumně vstřícný, protože by postačilo i prosté konstatování (s připojením

důvodů), že zde není návrh, který lze podat, tudíž ani nebylo nutné aplikovat ustanovení zákona o místním referendu, která se týkají návrhu přípustného. Krajský soud sice naznal, že stěžovatel zvolil „*nevhodné řešení*“, je však třeba dodat, že zákon nenormuje žádné vhodné řešení. Podstatné je, že stěžovatelem zvolený postup umožňoval identifikovat, který z uvedených podpisů má nedostatky a jaké.

Krajský soud podle stěžovatele naprosto nesprávně uvedl, že k převzetí podpisových archů došlo až 8. 9. 2014, neboť k převzetí archů po první kontrole došlo již 5. 8. 2014, což stěžovatel dokládá předávacím protokolem.

Stěžovatel v této otázce uzavírá, že výzva ze dne 31. 7. 2014, byť ji lze označit za nadbytečnou, splňovala vše, co má kvalifikovaná výzva ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu splňovat, a to i s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve správním řádu. K nastoupení fikce (správně nevyvratitelné domněnky) bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu tak nemohlo dojít.

Stěžovatel dále brojil proti závěru krajského soudu, že návrh na konání místního referenda měl být předložen na jednání zastupitelstva města Ústí nad Labem již ke dni 1. 9. 2014. Takový závěr je nadmíru nerealistický a nerealizovatelný, neboť nelze očekávat předložení materiálu zastupitelstvu města ke dni 1. 9. 2014 (pondělí), pokud finální kontrola byla provedena ke dni 29. 8. 2014 (pátek). V tomto případě je stěžovatel přesvědčen (a tento názor si potvrdil i v rámci konzultace s Ministerstvem vnitra), že pojem „*nejbližší zasedání zastupitelstva*“ nelze vykládat jako zasedání, které se časově sice jeví jako nejblíže možné, nicméně fakticky je tento úkon neproveditelný. Přípravný výbor totiž doplnil podpisové archy ještě 22. 8. 2014 (pátek), přičemž bylo vyloučeno, aby návrh mohla Rada města Ústí nad Labem projednat již na svém zasedání svolaném na 25. 8. 2014 (pondělí), neboť kontrola doplněných archů byla dokončena až ke dni 29. 8. 2014 (pátek).

Stěžovatel v kasační stížnosti též upozornil, že vzhledem k datu vyhlášení místního re-

ferenda krajským soudem na 10. a 11. 10. 2014 není objektivně možné dodržet některé lhůty stanovené zákonem o místním referendu, přičemž se jedná o porušení, která by mohla ovlivnit výsledek referenda. Konkrétně se jedná o lhůtu ke stanovení minimálního počtu členů místní a okrskové komise (§ 21 odst. 2 zákona o místním referendu) a lhůtu ke zveřejnění výše odměny pro členy komise (§ 27 odst. 5 téhož zákona). Tyto údaje mají být zveřejněny alespoň 25 dnů předem hlasování, čehož objektivně nemůže být vzhledem k datu vydání napadeného usnesení dosaženo.

Při posuzování přípustnosti otázky, o níž se má referendum konat, se podle stěžovatele krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení. Formulovaná otázka je nepřipustná z důvodu rozporu s § 7 písm. g) zákona o místním referendu, neboť při kladném výsledku referenda by zcela evidentně muselo dojít ke schválení nové obecně závazné vyhlášky. Výsostná pravomoc zastupitelstva města vydávat obecně závazné vyhlášky a stanovovat jejich obsah by tak byla značně oslabena, pokud by zastupitelé byli postaveni do role pouhého nástroje bez jakékoli možnosti projevu svobodné vůle. Stěžovatel v tom spatřuje i porušení čl. 104 odst. 3 Ústavy. Svůj názor stěžovatel podporuje přiložením stanoviska Ministerstva vnitra z 8. 7. 2014.

Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti především odmítl stěžovatelovu konstrukci rozlišování hmotněprávních a procesněprávních vad návrhu na konání místního referenda a projevil přesvědčení, že v právním státě je nebytné, aby se subjekt vždy dozvěděl důvody nevyhovění návrhu. Stěžovatele a jeho koncepci v tomto případě přirovnává ke dveřníkovci z Kafkova románu Proces. Rozhodnutí krajského soudu o povinnosti odůvodnit vyškrtnutí podpisu bylo podle navrhovatele zákonné a jediné správné. Ke stěžovatelově polemice o skutkovém stavu navrhovatel uvedl, že se jedná o námitky nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a že skutečnost, že 5. 8. 2014 na krátkou dobu dočasně obdržel podpisové archy, není rozhodná. Archy musel zakrátko znovu odevzdat a navíc nelze doložit, že od-

půrce opětovně „nedoškrtoval“ i v původně odevzdaných arších, neboť rubopisné poznámky byly očividně psány v několika kolech, a to v nepřirozeném pořadí. Navrhovatel se vymežil i vůči stěžovatelovým úvahám o reálné nemožnosti předložit návrh zastupitelstvu již na jednání konané dne 1. 9. 2014. Uvedl, že napadené rozhodnutí tuto otázku neřeší, jelikož návrh považuje za perfektní již k okamžiku prvního návrhu ze dne 15. 7. 2014. I kdyby soud dospěl k závěru, že k perfekci došlo až k 22. 8. 2014, během tří dnů bylo reálně možné předat zastupitelstvu návrh na konání místního referenda.

Ohledně stěžovatelovy námitky nepřipustnosti v místním referendu položené otázky z důvodu § 7 písm. g) zákona o místním referendu navrhovatel pouze poznamenal, že stanoviska Ministerstva vnitra nejsou pro soudy závazná, a odkázal na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014-41.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [30] Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy je lid „zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“. Ústava dále v čl. 2 odst. 2 uvádí, že „[ú]stavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“. Institut místního referenda je sice typickou formou přímé (přesněji polopřímé) demokracie, jeho zakotvení toliko na zákonné, tedy podústavní úrovni, je však přípustné, neboť se nejedná o výkon státní moci, nýbrž o výkon samosprávy (srov. § 6 zákona o místním referendu). Jestliže se však zákonodárce rozhodl tento institut do českého právního řádu zavést, je třeba respektovat, že se jedná o jednu z forem podílu občanů na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny a čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.),

(viz též např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, N 27/36 SbNU 319, č. 27/2005 Sb. ÚS, nebo nález ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, N 48/44 SbNU 619, č. 48/2007 Sb. ÚS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, body 12 a 14, a ze dne 18. 6. 2013, čj. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, bod 28. Iniciace místního referenda představuje významný způsob občanské politické participace, jakož i prostředek ke zvýšení demokratické legitimacy lokální politiky a kontroly místní politické reprezentace (v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, zejm. body 29 a 33). Podle článku 22 Listiny je třeba zákonnou úpravu politických práv a svobod vykládat a používat tak, aby umožňovala ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V oblasti podústavního práva je namíste připomenout § 4 odst. 2 správního řádu (zásada přiměřeného poučení o právech a povinnostech), který je na základě § 177 odst. 1 správního řádu aplikovatelný i na výzvu k odstranění vad návrhu na konání místního referenda podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu a na požadavky na její obsah (srov. shora citované usnesení Krajského soudu v Praze čj. 50 A 7/2012-64). S těmito východisky Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení nyní projednávaného případu.

[31] Místní referendum představuje přímou a za splnění zákonných podmínek závaznou formu výkonu územní samosprávy územním společenstvím občanů, které formou odpovědi ano nebo ne zodpovídá konkrétně položenou otázku patřící do samostatné působnosti obce. Ke konání místního referenda je vždy, s výjimkou vyhlášení referenda soudem, zapotřebí usnesení zastupitelstva obce. K tomu může dojít dvěma cestami. Jednak z vůle zastupitelstva [§ 8 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], jednak na základě návrhu přípravného výboru podpořeného dostatečným počtem oprávněných občanů [§ 8 odst. 1 písm. b) a odst. 2 téhož zákona]. V nyní projednávaném případě bylo zapotřebí alespoň 7 500 podpisů.

[32] Zatímco v prvním případě je referendum vyhlášeno na základě politické vůle zastupitelstva, v případě iniciace konání referenda občany tomu může být začasťe naopak. Ostatně již důvodová zpráva (dostupná z [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) k předchozí právní úpravě místního referenda (zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu) vysvětluje, že „*práva iniciativy (iniciativního referenda) využívají skupiny, které nejsou schopné přimět kompetentní orgán, aby požadované opatření přijal*“. Cesta k referendu probíhající tzv. zdola tudíž může poměrně často narážet na nechuť místní politické reprezentace a tomu odpovídající reakce (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 2/2012-43, bod 32). Empirické výzkumy výslovně uvádějí, že do místních referend iniciovaných občany výrazně zasahují lokální politici a využívají velmi restriktivní interpretace řady zákonných ustanovení podmiňujících vyhlášení referenda (viz Smith, M. L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. 1. vyd. Praha : ISEA, 2007, s. 13 a 48). Tomu ostatně odpovídají i konkrétní případy známé z judikatury krajských soudů. Například Městský úřad v Táboře považoval za vadu návrhu i to, že na podpisových listinách bylo strojově předtištěno ve sloupci adresa slovo „*Tábor*“, což mělo být v rozporu s § 11 odst. 2 zákona o místním referendu, neboť oprávněné osoby neuvedly svou adresu, jelikož ta byla zčásti předtištěna [podle usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006-19, o případu pojednává Rigel, F. Glosy k judikatuře krajských soudů týkající se místního referenda. In: Kadečka, S. et al. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. 1. vyd. Brno : MU, 2008, s. 470–471].

[33] Co se týče zákonných požadavků, návrh na konání místního referenda musí krom náležitostí stanovených § 10 odst. 1 zákona o místním referendu obsahovat přílohu, kterou tvoří podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Podle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu je návrh spolu s přílohou předkládán obecnímu úřadu nebo ma-

gistrátu (ve smyslu legislativních zkratk), který posoudí předložený návrh přípravného výboru ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání. Podle dřívějších doktrinárních názorů „zákon nepředpokládá, že by měla být správnost, resp. pravdivost údajů ověřována at' přípravným výborem či následně některým orgánem obce, což je zejména ve větších městech prakticky nereálné“ (Mates, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*, 2007, č. 2). Tomu nasvědčuje i důvodová zpráva k § 11 zákona o místním referendu, která mimo jiné zmiňuje, že „[u] velkých obcí je někdy nemožné zkontrolovat, zda všechny údaje na petici jsou pravdivé. Ověřování pravdivosti údajů na petici ani zákon neukládá.“ Opačný názor týkající se kontroly podpisových listin vyslovuje novější komentář k zákonu o místním referendu: „Kontrola toho, co přípravný výbor příslušnému úřadu předkládá, plyne právě z § 12.“ (Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha : Leges, 2011, s. 112).

[34] Nejvyšší správní soud se s ohledem na současné znění zákona o místním referendu kloní k naposled zmíněnému názoru. Má za to, že § 12 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 6 až 8 zákona o místním referendu, které byly do zákona vloženy novelou provedenou zákonem č. 142/2012 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti se zavedením základních registrů, možnost kontroly podpisových listin připouští (§ 12 odst. 6 až 8 opravňuje obecní úřad či magistrát využít pro účely kontroly „návrhu přípravného výboru a **podpisových listin**“ údaje ze základního registru obyvatel, z informačního systému evidence obyvatel a z informačního systému cizinců). Připouštět však neznamená vyžadovat vždy a všude, což plyne již ze skutečnosti, že zákon o místním referendu obsahuje nevyvratitelnou domněnku bezvadnosti návrhu včetně přílohy obsahující podpisové listiny, kterážto se opírá o předpoklad správnosti a pravdivosti podpisových listin a v širším smyslu o elementární důvěru státní moci k obyvatelstvu, jež by měla být modernímu demokratickému právnímu státu vlastní. Je zřejmé, že zákonodárce stanovením podmínky poměrně

značného množství podpisů zejména ve větších obcích (v řádech desítek tisíc) a relativně krátkých lhůt pro přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru nemohl předpokládat (a tudíž ani vyžadovat) důkladnou kontrolu každého jednotlivého podpisu, nemluvě o tom, že se taková kontrola může logicky omezit jen na existenci dané osoby podle příslušných datových evidencí, a nikoli již na ověření projevu její vůle. Ostatně, pokud např. zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), v § 25 odst. 5 a 6 přímo – oproti zákonu o místním referendu – stanoví povinnost ověřit správnost údajů na peticích s minimálně 50 tisíci podpisy, činí tak s ohledem na objektivní nemožnost kontroly každého jednotlivého podpisu způsobem namátkovým a detailně popsaným. Je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že petiční právo, s nímž je iniciace místního referenda zdola propojeno, je jedním z nejstarších politických práv (srov. Kysela, J. Článek 18. (Petiční právo). In: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 446 a násl.) a možnost perlustrace jednotlivých petentů konfrontací s údaji v centrálních registrech se vzhledem k technologickému pokroku otevřela až v posledních letech.

[35] K možnosti kontroly konkrétních podpisů na podpisových arších je proto třeba přistupovat s respektem k uvedeným ústavním východiskům iniciace referenda a k účelu § 8 odst. 2 zákona o místním referendu, které stanoví minimální počet potřebných podpisů podporujících návrh přípravného výboru (demonstrace dostatečného zájmu občanů o předmět referenda, viz bod 38 tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud již v minulosti s odkazem na článek 22 Listiny dovodil, že „otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by

*měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda“ (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 1/2012-26, bod 14). Podobně i ve zmiňovaném rozsudku čj. Ars 2/2012-43, ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2012, čj. Ars 2/2012-63, bodu 35, Nejvyšší správní soud konstatoval: „Je [...] nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.“ Ostatně i doktrína uvádí, že „vzhledem k významu místního referenda a možnosti jeho soudní ochrany by neměl být návrh přípravného výboru posuzován restriktivně, ale v nejasnostech by se mělo postupovat ve prospěch možnosti místní referendum uskutečnit“ (Nahodil, T.; Říčka, T. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami*. Praha : Linde, 2004, s. 38).*

[36] Kontrolovat podpisové listiny přiložené k návrhu na konání místního referenda tedy na straně jedné lze, na straně druhé, pokud obecní úřad, resp. magistrát ke kontrole přistoupí a začne vadné podpisy „vyřazovat“, nemůže se taková činnost pohybovat mimo výslovnou zákonnou autorizaci. Stěžovateli proto již z tohoto důvodu nelze přisvědčit v tom, že vady spočívající v nedostatcích podpisů podporovatelů nepodléhají režimu výzvy k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, protože jinak by neměl kontrolu podpisů o co opřít. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o místním referendu stanoví, že každá „[o]právněná osoba na podpisovém archu uvede své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis“. Navrhovatel předložil celkem 10 271 podpisů, o nichž předpokládal, že splňují předepsané náležitosti. Podpisy, které byly ve zjevném nesouladu se zákonnými podmínkami (příslušné údaje nebyly vůbec vyplněny), navrhovatel sám vyškrtl (viz např. arch č. 3 řádek č. 5 nebo arch č. 6 řádek č. 1 a 11). Magistrát následně přezkoumal návrh na konání místního referenda, jehož součástí je podle § 10 odst. 2 zákona o místním

referendu i podpisová listina. Pravomoc přezkoumat návrh včetně podpisové listiny magistrátu přiznává, jak již bylo uvedeno výše, § 12 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 6 až 8 zákona o místním referendu. Zákon tedy nepředpokládá fázi prvotního přezkumu splnění podmínky minimálního počtu podpisů podle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu a následně další fázi přezkumu v režimu § 12 odst. 2 téhož zákona, jak předestírá stěžovatel. Stěžovatelem nabízený výklad nemá oporu v zákoně o místním referendu, nadto nerespektuje výše uvedená ústavní východiska iniciace místního referenda. Sám stěžovatel je navíc přinejmenším nekonzistentní, neboť vyzval ve vyrozumění ze dne 31. 7. 2014 navrhovatele k odstranění vady nedostatečného počtu podpisů právě s odkazem na § 12 odst. 2 zákona o místním referendu.

[37] Dále se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s námitkami týkajícími se povahy a náležitostí výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referendu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Tento institut je třeba vnímat prizmatem citovaných ústavněprávních východisek a mít na mysli, že se jedná o realizaci významného ústavně garantovaného politického práva. Předmětnou výzvu je tudíž nutno chápat nikoliv jako obstrukční prostředek a nástroj k zabránění konání místního referenda, nýbrž jako prostředek umožňující navrhovateli odstranit případné vady návrhu. Obsah výzvy pak musí odpovídat jejímu účelu.

[38] Účelem stanovení hranice počtu potřebných podpisů ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o místním referendu je zejména demonstrovat dostatečný zájem občanů obce o předmětnou otázku a zabránit tak konání referenda, o něž by nebyl zájem. Demokracie, zejména její polopřímá forma, totiž není levná. Legitimním cílem omezení základního politického práva v podobě iniciace místního referenda je zabránění zbytečnému vynakládání prostředků na přípravu a konání místního referenda, k němuž by beztak téměř nikdo pro nezájem o předkládanou věcnou otázku nepřišel, avšak nic jiného. Podpisem na petici podporující návrh na konání místního refe-

renda se petent k účasti na hlasování nezavazuje a už vůbec tím nevyjadřuje názor na navrženou otázku. Zodpovědná a zdravě sebevědomá místní politická reprezentace by tak již samo předestření návrhu na konání místního referenda, podpořeného podpisy značného počtu oprávněných voličů, měla vnímat neutrálně jako iniciaci diskuse o konkrétním lokálním problému, a neměla by k takové iniciativě přistupovat *a priori* s odporem a nedůvěrou.

[39] Výše uvedená východiska pak ústí v závěr, že pokud obecní úřad, resp. magistrát přistoupí k důkladné kontrole podpisů na petičních listech, jak tomu bylo v nyní projednávané věci, musí důkladnosti kontroly odpovídat i obsah výzvy k odstranění vad návrhu i následný soudní přezkum. Je třeba vzít v potaz velmi nerovnou pozici přípravného výboru a obecního úřadu či magistrátu. Přípravný výbor je povinen, chce-li, aby se referendum uskutečnilo, nasbírat stanovený počet podpisů, přičemž však nemá oprávnění požadovat po podporovatelích občanský průkaz a současně nedisponuje ani přístupem do evidence obyvatel, tudíž nemá možnost správnost údajů zkontrolovat ani zpětně. Jestliže tedy magistrát v nyní projednávaném případě z celkového počtu 10 271 podpisů neuznal 3 453 podpisů, tedy 33,6 %, musí mít přípravný výbor možnost polemizovat s jednotlivými vadami, pro které byly podpisy vyškrtnuty. Soudní přezkum představuje pro přípravný výbor jediný způsob obrany.

[40] Z výzvy k odstranění vad návrhu proto musí být určité a jasně seznatelné vady jednotlivých podpisů uvedených na podpisových listinách. Vzhledem k tomu, že ústavně zaručené právo podílet se na správě veřejných věcí (Čl. 21 odst. 1 Listiny) se vztahuje i na iniciaci místního referenda (viz výše), obecní úřad či magistrát si musí být při „*vyškrtávání*“ jednotlivých podpisů naprosto jist existencí zákonného důvodu pro vyškrtnutí podpisu a musí jej u každého jednotlivého vyškrtnutého podpisu srozumitelným způsobem specifikovat. Iniciátor referenda (přípravný výbor) musí být na základě formulace jednotlivých vad uvedených ve výzvě

schopen se rozhodnout o svém následném postupu. Musí mít možnost vyhodnotit, zda se jedná o takovou vadu, kterou lze odstranit kontaktováním osoby, jejíž podpis byl vyškrtnut (např. v důsledku nesprávně uvedené adresy či v důsledku neuvedení křestního jména), a vyžádáním si nových podpisů těchto osob (takový postup zejména v menších obcích podle mínění Nejvyššího správního soudu připadá v úvahu) s vyloučením rizika duplicitního podpisu, nebo zda se jedná o vadu neodstranitelnou (např. podpis fiktivní osoby, trvalý pobyt mimo obvod obce), a je tudíž třeba se pokusit o sběr podpisů od dalších, dosud nepodepsaných, osob, popř. zda je vada vytknuta neoprávněně a je na místě se bránit soudní cestou.

[41] Nejvyšší správní soud setrvává na předchozí judikatuře, podle níž výzva ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu není rozhodnutím, které by bylo možné zrušit pro nepřezkoumatelnost a vrátit ji odpůrci (citované usnesení Krajského soudu v Praze čj. 50 A 7/2012-64). Tvrzení, že výzva nemůže být stížena nepřezkoumatelností, však nutno, jak správně jinými slovy poznamenal krajský soud, chápat pouze v tom smyslu, že ani pro takovou vadu nelze výzvu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit, neboť – a to je tím hlavním důvodem – výzva není správním rozhodnutím. To však neznamená, že výzva nemusí obsahovat konkrétní uvedení vad, z čehož by bylo lze čerpat poučení, zda, popř. jak je lze odstranit. Taková vlastnost výzvy se ostatně nemusí nazývat přezkoumatelností, neboť tato kategorie se vztahuje k rozhodnutí, jímž výzva není, takže používání termínu přezkoumatelnost by mohlo být poněkud zavádějící. Výstižněji lze hovořit o faktické proveditelnosti výzvy než o její přezkoumatelnosti, byť co do obsahových náležitostí se obě kategorie do značné míry překrývají (srov. již usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2004, čj. 30 Ca 154/2004-59).

[42] Naznačeným požadavkům na obsah výzvy ostatně odpovídá i samotná formulace § 12 odst. 2 zákona o místním referendu: „*obecní úřad nebo magistrát statutárního*

města neprodleně písemně vyzve zmocněnce, aby **takové nedostatky** ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dní, odstranil. Současně obecní úřad nebo magistrát statutárního města návrh přípravného výboru zmocněnci **podle potřeby vrátí** a o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru“. Ze zvláště zřetelných pasáží citovaných ustanovení vyplývá požadavek na formulaci konkrétních nedostatků a na určitou flexibilitu a spolupráci mezi magistrátem a přípravným výborem.

[43] Nejvyšší správní soud optikou uvedených základních východisek přezkoumal vyrozumění o přezkoumání náležitosti návrhu přípravného výboru ze dne 31. 7. 2014, vyhotovené Magistrátem města Ústí nad Labem, a shodně s hodnocením krajského soudu dospěl k závěru, že tento dokument jako výzva ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu neobstojí. Jak již bylo uvedeno výše, magistrát kontroloval podpisové archy a jednotlivé podpisy velmi důsledně a velmi přísně. Toliko pro ilustraci, aniž by Nejvyšší správní soud učinil tyto skutečnosti předmětem dokazování, a nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud příkladmo uvádí, že magistrát vyškrtával podpisy mimo jiné z důvodů, že podporovatel do kolonky jméno uvedl „*Vojta*“ (arch č. 478 řádek č. 17), přičemž v evidenci obyvatel je uveden jako „*Vojtěch*“. Podobně magistrát postupoval i v případech údajů „*Tonda*“ namísto „*Antonín*“ (arch č. 501 řádek č. 9), „*Magda*“ namísto „*Magdalena*“ (arch č. 529 řádek č. 6), „*Stáňa*“ namísto „*Stanislava*“ (arch č. 547 řádek č. 2) a desítkách dalších podobných případů. Není žádný důvod být takto přísný při vyřazování podpisů pod peticí, jejímž smyslem je pouze indikace dostatečného zájmu voličů o danou problematiku.

[44] V samotném vyrozumění ze dne 31. 7. 2014 magistrát uvedl vady pouze v obecné rovině: „*Počet uznatelných podpisů na podporu návrhu je: 5 479. V ostatních případech byly podpisy osob vyškrtnuty, a to z těchto důvodů: V arších byly uvedeny podpisy, u kterých nebyly čitelné zákonem stanovené údaje (jméno, příjmení, datum na-*

*rození, adresa trvalého pobytu)*, či byly tyto údaje uvedeny nesprávně, popřípadě chyběly úplně.“ Současně vyzval navrhovatele k osobnímu převzetí originálu návrhu i podpisových listin. Ze spisu vyplývá, že navrhovatel si návrh i podpisové listiny vyzvedl osobně dne 5. 8. 2014. Jednotlivé podpisové listiny obsahují v záhlaví zákonné náležitosti ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o místním referendu a dále tabulku, do níž měli podporovatelé doplnit své jméno, příjmení, trvalé bydliště (ulice, číslo a město), datum narození a vlastnoruční podpis. Magistrát patrně kontroloval jednotlivé podpisy tím způsobem, že pokud v nich byly výše zmíněné vady, každý takový podpis přeškrtnl modrou barvou a na rubovou stranu listiny uvedl spatřovanou vadu. Duplicity magistrát škrtnal červenou barvou a rovněž je zaznamenal na rubové straně podpisového archu.

[45] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že z předmětného vyrozumění nejsou konkrétní vady jednotlivých podpisů seznatelné. Zcela seznatelnými se nestávají ani v kombinaci s rubostrannými poznámkami na jednotlivých arších, které si navrhovatel vyzvedl až dne 5. 8. 2014 (z tohoto důvodu nemůže být ani relevantní, že krajský soud vzhledem k absenci opačných skutkových tvrzení ze strany odpůrce tuto skutkovou okolnost přehlédl). Způsob zaznamenávání vad prostřednictvím poznámek na rubu podpisového archu je totiž nejen nevhodný, ale v daném případě zcela nedostačující i z hlediska hodnocení vyrozumění z pohledu požadavků § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Z poznámek není vůbec jasné, kdo a kdy je vyhotovoval a zda je úřední osoba podepsaná pod výzvou aprobovala. Řada archů (např. archy č. 122, 123, 137, 159, 162, 170, 535, 536 a desítky dalších) obsahuje poznámky očividně psané různými osobami, navíc v nepřírodném pořadí, jak upozornil navrhovatel. Nelze tak například zjistit, zda původně předložené archy nebyly kontrolovány i ve „*druhém kole*“ po doplnění dalších archů. U některých archů je výslovně uvedeno, že některé podpisy byly navrhovatelem dodány již škrtnuté, u jiných je podpis pouze přeškrtnut bez jakékoliv další poznám-



ky na rubopisu. Dále Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, co mají znamenat poznámky zakončené otazníkem (rub archu č. 150); byl takový podpis nakonec uznán, či nikoliv? V některých případech je úplným způsobem vyplněný řádek škrtnut bez jakékoliv poznámky na rubopisu (arch č. 116 řádek č. 2, arch č. 132 řádek č. 3). Dalším nedostatkem je nekonzistence v pojmenování vad v poznámkách na rubopisu, jsou používány např. pojmy „chybný TP“, jindy „chybná adresa“. Z takto kusého a nekonzistentního pojmenování není zcela jasné, co je v daném případě vadou. Udělal podporovatel chybu v uvedení adresy tím, že omylem napsal jiné číslo popisné, než je uvedeno v evidenci obyvatel? Nebo na arch zaznamenal adresu svého skutečného pobytu, který je však rozdílný od údaje evidovaného jako trvalý pobyt? Nebo vada „chybný TP“ značí, že daný podporovatel vůbec nebyl oprávněnou osobou ve smyslu § 2 zákona o místním referendu (tj. že není vůbec přihlášen k trvalému pobytu v obci)?

[46] Právě rozpoznání významu poslední jmenované vytýkané vady přitom může být pro navrhovatele z hlediska soudní ochrany návrhu na konání místního referenda zásadní. Judikatura totiž dovodila, že za vadu podpisové listiny nelze považovat, když podporovatel na archu uvede adresu svého skutečného bydliště, jestliže i adresa jeho evidovaného trvalého pobytu je podle evidence obyvatel v dané obci: *„Zcela neopodstatněně byli rovněž vyřazeni z počtu oprávněných osob podporovatelé, kteří na podpisové listině uvedli jiný pobyt – jinou adresu bydliště (ulici a dům č. p.) v Táboře, než je adresa jejich trvalého pobytu v Táboře dle evidence obyvatel. [...] V daném případě je totiž nutno vycházet z § 2 zákona o místním referendu, dle něhož má právo hlasovat v místním referendu osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce. Okruh oprávněných osob tak lze zjistit z § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. [...] Z uvedeného je tedy zřejmé, že je vždy mimo jiné rozhodné přihlášení občana k trvalému pobytu, což osoby, které uvedly odlišnou ulici a číslo popisné na podpisové listině,*

*splňují, a není proto na závadu, že byla na podpisové listině uvedena jiná adresa v témže městě, avšak v jiné ulici a domě, jedná se nepochybně o oprávněné osoby hlasovat v místním referendu. Z § 11 odst. 2 zákona o místním referendu nevyplývá, že by oprávněná osoba měla uvádět adresu trvalého pobytu, neboť je zde pouze obecně zakotvena povinnost uvést adresu. Proto i s tímto okruhem podporovatelů je třeba uvažovat jako s oprávněnými osobami.“* (usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006-19, zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[47] Nejvyšší správní soud vzal kumulativně v úvahu všechny zmíněné nedostatky, tedy zejména skutečnost, že vady nebyly vytknuty přímo ve výzvě, nýbrž pouze v arších, které nebyly navrhovateli zaslány současně s výzvou, ale jen připraveny k vyzvednutí, a dále nekonzistentní, neprůhledný a často nesrozumitelný způsob zaznamenání jednotlivých vad. Po zhodnocení těchto nedostatků Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úvaha krajského soudu, podle níž vyrozumění z 31. 7. 2014 vykazuje z pohledu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu takové nedostatky, že ji nelze vůbec považovat za kvalifikovanou výzvu podle tohoto ustanovení, ob stojí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že navrhovatel v dané situaci pragmaticky na výzvu, která se týkala pouze údajně nedostatečného množství petentů, reagoval a sháněl další podpisy pod petici. Pozdější dodání dalších podpisů nemohlo zvrátit nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti původního návrhu na konání místního referenda podle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu, jak určil krajský soud. Logickým důsledkem závěru, že vyrozumění ze dne 31. 7. 2014 nebylo kvalifikovanou výzvou ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, bylo též konstatování krajského soudu, že proto ani nemohla marně uplynout lhůta k podání návrhu na zahájení řízení stanovená v § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu, takže krajskému soudu nic nebránilo výrokiem I určit, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, ač návrh soudu byl

podán až 3. 9. 2014. Tím se nyní řešený případ liší od situace posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 8. 10. 2014, čj. Ars 5/2014-28, v níž nebyla příslušná výzva shledána ve výše uvedeném smyslu za nekvalifikovanou, a tudíž neexistující. Faktické odstraňování vad návrhu v reakci na nekvalifikovanou výzvu tedy nevyvolá účinky zahájení běhu nové lhůty, v níž má být doplněný (opravený) návrh na konání místního referenda posouzen obecním úřadem nebo magistrátem, ve smyslu bodů 25 a 26 citovaného rozsudku čj. Ars 5/2014-28.

[48] Vzhledem k bezvadnosti návrhu na konání místního referenda z hlediska kritérií, které přezkoumává obecní úřad či magistrát, a ke skutečnosti, že dne 1. 9. 2014 došlo k jednání zastupitelstva a předmětný návrh na konání referenda na něm nebyl projednán (a vzhledem k nepředložení návrhu zastupitelstvu kvůli domnělým vadám ani projednán být nemohl), bylo též procesně přípustné, aby krajský soud rozhodl přímo též o vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., ve spojení s § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Procesní podmínkou pro vyhlášení místního referenda soudem totiž není dřívější uplatnění návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Je-li ve hře vyhlášení místního referenda, může si krajský soud otázku bezvadnosti návrhu posoudit jako předběžnou otázku, resp. musí si ji takto posoudit, pokud bezvadnost návrhu na konání místního referenda nebyla zákonem předvídaným způsobem deklarována dříve rozhodnutím, z něhož by pak krajský soud vycházel. Tak tomu bude pravidelně v situaci, kdy je mezi stranami spor o to, zda nastoupila zákonná nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, jako tomu bylo i v nyní řešeném případě. A pokud krajský soud dospěje k závěru, že návrh na konání místního referenda byl v době, kdy se konalo nebo mělo konat jednání zastupitelstva, na němž mohl být takový návrh projednán, resp. na němž mohlo být místní refe-

rendum vyhlášeno, bezvadný, lze podmínku § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu považovat za splněnou navzdory tomu, že orgány obce byly v době konání zastupitelstva subjektivně přesvědčeny o tom, že návrh bezvadný nebyl, a nebylo jej proto možno zastupitelstvu předložit a projednat.

[49] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám stěžovatele týkajícím se nepřipustnosti konání místního referenda z důvodu nepřipustnosti otázky podle § 7 písm. g) zákona o místním referendu, podle něhož místní referendum nelze konat o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Podle stěžovatele toto ustanovení dopadá na nyní projednávaný případ, neboť případnou kladnou odpověď na otázku pokládanou v místním referendu (zákaz hazardu) nelze realizovat jinak než právě vydáním obecně závazné vyhlášky.

[50] Za účelem správné interpretace dotčeného ustanovení je třeba nejprve provést obecnější úvahu nad vztahem zastupitelské a přímé, respektive polopřímé demokracie. Debata zastánců a odpůrců referenda, respektive v obecnější rovině zastánců reprezentativní demokracie a zastánců technik (polo)přímé demokracie, je v ústavní i politické teorii vedena řadu let. Klasickým argumentem odpůrců referenda je, že referendum nezná kompromis a není výsledkem kolektivních diskuzí, neboť zná pouze odpovědi ano, či ne. Mezi další argumenty proti referendu patří nedostatek expertízy běžných občanů v oblasti přijímání právních předpisů, nekvalifikované rozhodování občanů či přirozené příliš konzervativní tendence, které referendum v řadě případů vyvolává. Zastánci referenda naopak poukazují na skutečnost, že pouhá zastupitelská demokracie dostatečně neodráží skutečnou vůli lidu, a zdůrazňují větší odpovědnost reprezentantů lidu jako důsledek možnosti referenda, stejně jako pozitivní hodnotu hlubší politické participace občanů (srov. Morel, L. Referendum. In: Rosenfeld, M.; Sajó, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 505–507).

[51] Jedním z praktických důsledků těchto debat je, že přímá demokracie ve své čisté formě v současném světě prakticky neexistuje. Kupříkladu i Švýcarsko, často vnímané jako vzor (polo)přímé demokracie, kombinuje techniky (polo)přímé demokracie s principy demokracie zastupitelské. Česká republika, založená na principech zastupitelské demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy), umožňuje v některých případech realizaci politických práv občanů prostřednictvím (polo)přímé demokracie, na celostátní úrovni na základě ústavního zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy, prozatím toliko jednorázový ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů) a dále na úrovni krajské (zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů) i místní (zákon o místním referendu).

[52] Místní referendum, jak již bylo uvedeno, představuje přímou a za splnění zákoných podmínek závaznou formu výkonu územní samosprávy územním společenstvím občanů, které formou odpovědi ano nebo ne dává odpověď na konkrétně položenou otázku patřící do samostatné působnosti obce (Filip, J. *Ústavní právo České republiky*. Brno : MU, Doplněk, 2003, s. 395). Nelze jím však uskutečňovat veškerou samosprávu, § 7 zákona o místním referendu obsahuje výčet otázek, o nichž nelze místní referendum konat.

[53] Ustanovení § 7 písm. g) se dostalo do zákona o místním referendu prostřednictvím poslaneckého pozměňovacího návrhu (přesněji, na základě doporučení výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí obsaženého v usnesení ze dne 27. 6. 2003; Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období 2002–2006, sněmovní tisky 255/1 a 255/2; viz též Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.*, op. cit., s. 85), důvodová zpráva proto k jeho účelu mlčí. Nejvyšší správní soud tak přistoupil k interpretaci tohoto ustanovení, vzav přitom v úvahu výše nastíněnou teoretickou debatu. Podle Nejvyššího správního soudu se principy zastupitelské a (polo)přímé demokracie

vzájemně nutně nevylučují, nýbrž se mohou vhodně doplňovat a vyvažovat nedostatky druhé formy (srov. Pechanec, P. *Přímá demokracie v České republice*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2011, s. 14). Podobně se ve své judikatuře již vyjádřil i Nejvyšší správní soud: „*Místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie v českém politickém systému a zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie. Jde o jednu z technik přímé demokracie, které posilují vliv voličů v jinak reprezentativním pluralitním rámci. Na rozdíl od modelu silných přímých demokracií švýcarského typu však české referendum pouze komplementárně doplňuje rozhodování zvoleného sboru zastupitelů.*“ (výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 2/2012-43, bod 29).

[54] Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu Nejvyšší správní soud vnímá jako snahu o nalezení rovnováhy vyvažující výhody a nevýhody místního referenda. Jak již bylo řečeno výše, hlavní výhodou a současně základní myšlenkou místního referenda je možnost občanů obce, jakožto personálního substrátu místní samosprávy, přímo se vyjádřit ke konkrétní otázce. Nejvyšší správní soud k tomu již v minulosti poznamenal, že „[m]ístní referendum je tedy institutem umožňujícím svobodný a přímý projev vůle lokální komunity a posílení účasti občanů v komunální politice“ (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 2/2012-43, bod 30). Nevýhodou je naproti tomu mimo jiné nedostatek právních a především legislativně-technických znalostí a schopností občanů. Takové schopnosti jsou bezpochyby zapotřebí i při tvorbě obecně závazných vyhlášek, které mohou regulovat řadu oblastí života v obci (viz § 10 zákona obecním zřízením), nadto obec k jejich vydání nepotřebuje speciální zákonné zmocnění (nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, N 218/47 SbNU 871, č. 20/2008 Sb., viz zejm. body 23 až 26).

[55] Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud vykládá § 7 písm. g) zákona o místním referendu tak, že činí nepřipustným referen-

dum o obecně závazné vyhlášce přípravným výborem přímo formulované v „*paragrafové*“ znění právního předpisu. Přetavení politického rozhodnutí občanů v referendu do formy závazného právního předpisu je totiž, jak bylo předestřeno v předchozím odstavci, specifickou a odbornou činností. Přenechat tuto činnost přípravnému výboru by mohlo být nerozumné, neboť takové znalosti členové přípravného výboru nemusí mít a v praxi povětšinou nemají. Podobně i změna nebo zrušení vyhlášky, o čemž se dané ustanovení zmiňuje, vyžaduje odbornou znalost týkající se např. intertemporálních ustanovení. Mohlo by tak docházet k formulaci vyhlášky způsobem, který by odporoval zákonu, popřípadě byl nesrozumitelný či nelogický. Místní referendum je tak přípustné o otázce, která formuluje konkrétní věcný dotaz. Naopak nelze konat referendum o konkrétně formulované obecně závazné vyhlášce. Nejvyšší správní soud upozorňuje i na samotné znění dotčeného ustanovení, které zakazuje toliko referendum o „*schválení*“ obecně závazné vyhlášky, nikoliv referendum, jehož výsledek bude s největší pravděpodobností nutné implementovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší správní soud ostatně ke stejnému závěru dospěl, byť dosud jen v *obiter dicto*, v citovaném rozsudku čj. Ars 3/2014-41, bod 46, a v rozsudku ze dne 3. 10. 2014, čj. Ars 6/2014-42, body 13 a 14. Tento závěr podporují i obecnější úvahy Ústavního soudu týkající se podstaty místního referenda. V nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, č. 27/2012 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že „[p]odstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společnosti, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek“. Výsledek referenda tudíž nepředstavuje schválení vyhlášky, nýbrž závazný pokyn orgánům místní samosprávy k činnosti, resp. k cíli, jehož má být dosaženo.

[56] Výklad § 7 písm. g) zákona o místním referendu nabízený stěžovatelem považuje Nejvyšší správní soud za příliš omezující. Interpretace, podle níž referendum není možné konat o otázkách, které mohou být regulovány obecně závaznou vyhláškou, nepřiměřeně

zužuje rozsah otázek, k nimž se mohou občané obce v referendu vyjadřovat. Tato interpretace by tak do jisté míry vyprázdnila funkci místního referenda, což je zjevně nepřipustné z hlediska čl. 22 Listiny ve spojení s čl. 21 odst. 1 Listiny.

[57] Co se týče stěžovatelovy námítky ohledně nedodržení některých lhůt stanovených zákonem o místním referendu, Nejvyšší správní soud již v usnesení o nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti (ze dne 25. 9. 2014, čj. Ars 4/2014-68) připustil, že k nedodržení některých lhůt skutečně dojde. Konkrétně se jednalo o lhůtu ke stanovení minimálního počtu členů místní a okrskové komise (§ 21 odst. 2 zákona o místním referendu) a lhůtu ke zveřejnění výše odměny pro členy komise (§ 27 odst. 5 téhož zákona). V obou případech měly být tyto úkony učiněny nejpozději 25 dnů před konáním místního referenda. Napadené usnesení, kterým krajský soud vyhlásil místní referendum na 10. a 11. 10. 2014, nabylo právní moci dne 15. 9. 2014. Lhůta 25 dnů tak objektivně nemohla být dodržena ani při okamžitém jednání příslušných orgánů. Hodnocení dopadů nedodržení těchto lhůt se nijak netýká přezkumu usnesení krajského soudu, které určilo, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a vyhlásilo referendum na 10. a 11. 10. 2014. Předmětem nyní vedeného řízení je soudní ochrana návrhu přípravného výboru ve fázi před samotným konáním místního referenda [§ 57 zákona o místním referendu, § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Druhou skupinu řízení v rámci referendového soudnictví [§ 58 zákona o místním referendu, § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.] představují řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Námítku nedodržení zmíněných lhůt lze důvodně namítat právě v rámci této druhé skupiny řízení, tedy poté, co místní referendum proběhne. Až po konání místního referenda bude možné zhodnotit vliv namítaných porušení příslušných lhůt. Přesto Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění poznamenává, že lhůty zakotvené v § 21 odst. 2 a v § 27 odst. 5 zákona o míst-

ním referendu považuje za lhůty pořádkové, které pouze napomáhají řádnému zajištění organizačně-technických aspektů konání místního referenda. Jejich nepatrné zkrácení v důsledku objektivní příčiny tak zásadně není objektivně způsobitelné jakkoliv ovlivnit hlasování v místním referendu. Shodně se již ostatně vyjádřila i judikatura krajských soudů: „Dále je pravdou, že v daném případě nedošlo k zveřejnění odměn členů okrskové komise za výkon funkce v této komisi, ačkoliv

*tak být učiněno mělo dle § 27 odst. 5 zákona o místním referendu. Ani tato skutečnost však dle názoru soudu nepředstavuje závažné porušení zákona o místním referendu, které by bylo způsobitelné ovlivnit výsledek referenda. V daném případě i toto pochybení, ke kterému došlo ze strany Zastupitelstva obce Lišnice, vyhodnotil soud jako ryze formální.“ (usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, čj. 15 Ca 140/2009-60, č. 2004/2010 Sb. NSS). (...)*

## 3149

### Mezinárodní ochrana: stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu

k bodu 19 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřelované znění)  
k článku 4 Listiny základních práv Evropské unie

**Z bodu 19 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, plyne, že přezkum musí vedle posouzení situace v členském státě, do kterého je žadatel přemístován (z hlediska toho, zda existují závažné důvody se domnívat, že v tomto členském státě dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie), zahrnovat též přezkum toho, jak je toto nařízení uplatňováno. Přezkum rozhodnutí o přemístění žadatele proto musí být zaměřen také na správnost použití kritérií pro určení příslušného členského státu.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2014, čj. 45 Az 26/2014-26)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 12. 2013, Shamsu Abdullahi (C-394/12), a ze dne 21. 12. 2011, N. S. a další (C-411/10, Sb. rozh., I-13905).

**Věc:** Thi Bay N. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany.

Žalovaný dne 16. 4. 2014 zastavil řízení o žádosti žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neboť žádost o udělení ochrany byla ve vztahu k České republice nepřípustná podle § 10a písm. b) citovaného zákona, a dále bylo tímto rozhodnutím

určeno, že státem příslušným k posouzení podané žádosti dle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 je Slovenská republika.

Lustrací v systému EURODAC bylo totiž zjištěno, že dne 18. 10. 2004 byly žalobkyni

v UPZ Sečovce ve Slovenské republice sejmuty otisky prstů. Ministerstvo vnitra Slovenské republiky potvrdilo, že žalobkyně dne 18. 10. 2004 požádala ve Slovenské republice o udělení azylu. Tábor svévolně opustila 31. 10. 2004, od té doby nejsou známy údaje o jejím pobytu. Dne 14. 4. 2014 Ministerstvo vnitra Slovenské republiky akceptovalo svou odpovědnost podle čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení č. 604/2013.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně u Krajského soudu v Praze. Žalobkyně v žalobě uvedla, že si není vědoma, že by v roce 2004 podávala ve Slovenské republice žádost o přiznání mezinárodní ochrany. Je možné, že během zadržení podepsala nějaký dokument, kterému kvůli jazykové bariéře plně nerozuměla. Žalobkyně po svém zadržení na Slovensku v roce 2004 odcestovala a až do roku 2008 pobývala mimo Evropskou unii. Na přelomu roku 2008 a 2009 přišla přes Rusko do České republiky. Protože na téměř 4 roky, tj. více než 3 měsíce, opustila území členských států, je podle čl. 19 odst. 2 citovaného nařízení příslušným členským státem pro posouzení její žádosti Česká republika.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že shromážděný spisový materiál umožňuje přijmout závěr, že příslušným členským státem pro posouzení žádosti žalobkyně je Slovenská republika, která rovněž svou příslušnost přijala podle čl. 18 odst. 1 písm. d) citovaného nařízení. Ze skutečností vážících se k pobytu žalobkyně nelze nijak doložit, že by žalobkyně vůbec opustila území členských států. Tvrzení žalobkyně o tom, že si není vědoma své žádosti o mezinárodní ochranu na Slovensku, vyvrací výsledek porovnání otisků prstů ze systému EURODAC. Z podkladů dále plyne, že žalobkyně přišla na území Slovenské republiky dne 24. 9. 2004 a dne 31. 10. 2004 svévolně opustila tábor. Žalobkyně byla vedena v evidenci nežádoucích osob, v minulosti jí bylo v České republice uděleno správní vyhoštění na dva roky a dne 25. 2. 2014 jí bylo uděleno další správní vyhoštění na 3 roky. Protože příslušným státem pro posouzení žádosti žalobkyně je Slovenská republika, je žádost žalobkyně nepří-

puštná, a z tohoto důvodu bylo nutné řízení zastavit.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle § 10a písm. b) zákona o azylu je žádost o udělení mezinárodní ochrany „*nepřípustná, je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný členský stát Evropské unie*“.

Podle § 25 písm. i) zákona o azylu se řízení „*zastaví, jestliže je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustná*“.

Příslušnost jiného členského státu Evropské unie žalovaný stanovil na základě čl. 3 citovaného nařízení č. 604/2013. Toto nařízení je nejnovější součástí tzv. dublinského systému, který byl původně zakotven v tzv. Dublinské úmluvě (Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropského společenství) a později v nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Cílem celého systému je stanovit jasná a proveditelná pravidla pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl (mezinárodní ochranu). Tento systém má bránit na straně jedné tomu, aby žadatelé nebyli postupně státy Evropské unie vyhošťováni s tím, že jim nikde nebude poskytnuta ochrana, a na straně druhé tomu, aby tito nepodávali žádost postupně ve více členských státech Evropské unie se záměrem vyhledat stát s nejpříznivějším přístupem a nezahlovali tak systém několikanásobnými žádostmi podanými týž žadatelem. Nutno dodat, že posledně uvedená motivace by do určité míry měla být snížena již jen tím, že postupně dochází k harmonizaci podmínek azylového řízení, podmínek pro ubytování žadatelů a zacházení s nimi, jakož i podmínek pro udělení statusu uprchlíka či osoby požívající doplňkovou ochranu.

Jak plyne z preambule nového nařízení č. 604/2013 (konkrétně z bodu 5), uplatňova-

ná metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro žadatele o azyl. K těmto kritériím nutno v obecnosti dodat, že tato žadatele jednotlivým členským státům Evropské unie nerozdělují rovným dílem, respektive podle velikosti a možností těchto států, ale v závislosti na zjištění skutečností stanovených v kapitole III uvedeného nařízení, které zmíněná kritéria sestavená do určitého pořadí obsahuje. Na základě těchto kritérií by pak mělo být možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu (srov. též bod 5 preambule nařízení č. 604/2013).

V rámci právních záruk zajišťuje nařízení č. 604/2013 žadatelé o mezinárodní ochranu právo na podání opravného prostředku. V bodu 19 preambule se k tomu konstatuje, že by měly být stanoveny právní záruky a právo na účinný opravný prostředek, pokud jde o rozhodnutí o přemístění žadatele do příslušného členského státu, aby byla zaručena účinná ochrana jeho práv v souladu zejména s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, přičemž pro zajištění souladu s mezinárodním právem by měl účinný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum po právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován. V čl. 27 odst. 1 nařízení č. 604/2013 se pak stanoví, že žadatel nebo jiná osoba uvedená v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d) má právo na podání účinného opravného prostředku k soudu co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu. Takovým opravným prostředkem je v právním řádu České republiky žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., kterou se žadatel může domáhat přezkoumání rozhodnutí o přemístění.

Ohledně rozsahu přezkumu si soud je vědom toho, že musí přihlížet nejen k vnitrostátní právní úpravě, ale též k (byť v tomto ohledu spíše kusé) právní úpravě stanovené

v nařízení č. 604/2013, a též k případné judikatuře Soudního dvora Evropské unie. V tomto směru je soud znám rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 10. 12. 2013, *Shamso Abdullahi*, C-394/12, ve kterém se soud vyjadřoval k rozsahu opravného prostředku podle čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003, který právo na opravný prostředek nebo přezkum rozhodnutí o určení příslušného členského státu zakotvuje. Konstatoval, že toto nařízení je třeba vykládat nejen z hlediska znění ustanovení, která jej tvoří, nýbrž rovněž z hlediska jeho obecné systematiky, cílů a kontextu, a to zejména vývoje, který zaznamenalo v souvislosti se systémem, jehož je součástí. V tomto ohledu Soudní dvůr EU připomenul, že společný evropský azylový systém byl koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny státy, které se na něm podílejí, ať jde o členské státy nebo třetí státy, dodržují základní práva, včetně práv, jejichž základem je Úmluva o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), tzv. Ženevská úmluva a protokol z roku 1967, jakož i Listina základních práv Evropské unie, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat. Dodal, že právě z důvodu této zásady vzájemné důvěry přijal unijní zákonodárce nařízení č. 343/2003 s cílem racionalizovat posuzování žádostí o azyl a zabránit zahlcení systému povinností státních orgánů zabývat se několikanásobnými žádostmi podanými stejným žadatelem, zvýšit právní jistotu, pokud jde o určování státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, a vyhnout se tak systému „forum shopping“, přičemž hlavním cílem toho všeho je zrychlení posuzování žádostí v zájmu jak žadatelů o azyl, tak zúčastněných států (viz. rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. 12. 2011, *N. S. a další*, C-411/10, Sb. rozh., I-13905, body 78 a 79). Článek čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 posléze Soudní dvůr EU vložil „v tom smyslu, že za okolností, kdy členský stát souhlasil s převzetím žadatele o azyl na základě kritéria uvedeného v čl. 10 odst. 1 uvedeného nařízení, to znamená jako členský stát prvního vstupu žadatele o azyl na území Evropské unie, může tento žadatel zpochybnit volbu tohoto kritéria pouze

*s poukazem na existenci systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě, které představují závažné a prokazatelné důvody pro domněnku, že uvedený žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie“.*

Podstatou tehdy položené předběžné otázky tedy byl výklad rozsahu přezkumu rozhodnutí o přemístění žadatele, konkrétně zda má žadatel právo požadovat v rámci opravného prostředku přezkum určení příslušného členského státu s odvoláním na nesprávné použití kritérií. Tutéž otázku si v podmínkách nařízení č. 604/2013 položil i soud a dospěl k závěru, že na rozdíl od předchozího nařízení č. 343/2003, které se k rozsahu přezkumu výslovně nevyjadřovalo, obsahuje nové nařízení č. 604/2013 výslovný pokyn, jak na tuto problematiku nahlížet. Z bodu 19 preambule nařízení č. 604/2013 totiž plyne, že přezkum musí vedle posouzení situace v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován (z hlediska toho, zda existují závažné důvody se domnívat, že v tomto členském státě dochází k systematickým\*) nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie), zahrnovat též přezkum toho, jak je toto nařízení uplatňováno, z čehož plyne zřetelný požadavek na širší přezkum, než tomu bylo za účinnosti nařízení č. 343/2003. Ostatně to, že přijetím nařízení č. 604/2012 bylo sledováno provedení několika podstatných změn, potvrzuje již bod 1 jeho preambule.

Přezkum rozhodnutí o přemístění žadatele proto musí být zaměřen také na správnost použití kritérií pro určení příslušného členského státu. Soud se proto v dané souvislosti musí zabývat tím, zda si žalovaný opatřil dostatek podkladů, z nichž v jejich souhrnu neplynou důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu a zda žalovaný na základě

takto zjištěného skutkového stavu správně vyložil jednotlivá kritéria stanovená pro určení příslušného státu a dospěl tak ke správnému závěru o určení příslušného členského státu. Je rovněž povinností soudu přezkoumat procesní postup žalovaného. To vše soud samozřejmě učiní pouze v rozsahu žalobních bodů, neboť s ohledem na zásadu dispoziční není povinností soudu přezkoumávat rozhodnutí žalovaného i po těch stránkách, které žalobce nenamítá.

S ohledem na shora uvedené přistoupil soud k posouzení žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž žalobkyně zpochybňovala příslušnost Slovenské republiky.

Žalovaný se nejprve správně zabýval kritérii stanovenými v kapitole III nařízení č. 604/2013 rozhodnými pro určení příslušného členského státu a správně dospěl k závěru, že příslušnou nelze určit ani Českou republiku, ani jiný členský stát. Žalovaný skutkový stav, který byl podkladem pro tuto jeho úvahu, zjistil dostatečně, neboť vyšel z výpovědi žalobkyně, a dalších listinných důkazů, zejména těch, které byly zajištěny v rámci přeshraniční spolupráce. Z těchto podkladů zcela spolehlivě bez jakýchkoliv pochybností vyplývá, že žalobkyně dne 18. 10. 2004 požádala o mezinárodní ochranu ve Slovenské republice, což žalovanému při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany zatajila. Tedy svou první žádost žalobkyně podala ve Slovenské republice, která je tak příslušná podle čl. 3 odst. 2 věty první nařízení č. 604/2013, podle kterého pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána. Slovenská republika tak v souladu s čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení č. 604/2013 přijala žalobkyni zpět. Otázkou tedy zůstává, zda povinnost Slovenské republiky nezanikla podle čl. 19 odst. 2 nařízení č. 604/2013, jak tvrdí žalobkyně.

Podle čl. 19 odst. 2 nařízení č. 604/2013 povinnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 zanikají,

\* V rozsudku Soudního dvora se hovoří o systémových, ne systematických nedostacích.



pokud členský stát příslušný k posouzení žádosti zjistí poté, co je požádán o převzetí nebo přijetí zpět žadatele nebo jiné osoby uvedené v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d), že dotyčná osoba opustila území členských států na dobu nejméně tří měsíců, a pokud dotyčná osoba není držitelem platného povolení k pobytu vydaného příslušným členským státem. Žádost podaná po období nepřítomnosti uvedené v prvním pododstavci se považuje za novou žádost, na základě které je zahájeno nové řízení k určení příslušného členského státu.

Žalovaný se naplněním této podmínky v napadeném rozhodnutí nezabýval, což však nelze považovat za pochybení, neboť z tohoto ustanovení žalovanému neplynuly v rámci jím vedeného řízení ve vztahu ke zjišťování skutkového stavu žádné povinnosti. Citované ustanovení totiž prioritně nesměřuje vůči státu, který rozhoduje o určení příslušného členského státu, ale vůči státu, který je jako příslušný členský stát určen a který je v důsledku toho požádán o převzetí nebo přijetí zpět žadatele nebo jiné osoby uvedené v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d) nařízení č. 604/2013. Jestliže pak tento stát zjistí, že dotyčná osoba opustila území členských států na dobu nejméně tří měsíců, přičemž je samozřejmě jeho povinností tuto skutečnost dostatečným způsobem věrohodně prokázat,

znamená to, že jeho povinnost převzít nebo přijmout zpět dotyčnou osobu zaniká. V důsledku takových zjištění je následně vedeno nové řízení k určení příslušného členského státu, přičemž v tomto řízení se žádost podaná po období nepřítomnosti uvedené v prvním pododstavci považuje za novou žádost, tj. žádost, která se ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení č. 604/2013 stává kritériem pro určení příslušného členského státu.

Za této situace soud uzavírá, že nebylo povinností žalovaného zjišťovat, zda žalobkyně po podání její žádosti o udělení mezinárodní ochrany v roce 2004 odcestovala do Vietnamu a tam pobývala až do roku 2008, resp. 2009, jak žalobkyně tvrdí, a nebylo ani jeho povinností své rozhodnutí v tomto směru blíže odůvodňovat. Naopak zcela spolehlivě a bez důvodných pochybností bylo zjištěno, že první žádost o mezinárodní ochranu žalobkyně podala ve Slovenské republice, na základě čehož je tento členský stát příslušný posoudit její aktuální žádost. Žalovaný tak správně vyhodnotil žádost žalobkyně jako nepřipustnou podle § 10a písm. b) zákona o azylu, a z toho důvodu správně řízení zastavil podle § 25 písm. i) téhož zákona o azylu. Žalovaný rovněž s ohledem na shora uvedené neporušil žalobkyni vyjmenovaná ustanovení § 3, § 50 odst. 2, odst. 3 a odst. 4, § 52 a § 68 odst. 3 správního řádu.

## 3150

### Zákon o dráhách: podchod; stanice metra; pozemní komunikace

k zákonu č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění účinném ke dni 30. 6. 2010

**Podchod, jehož primárním účelem je vstup do stanice metra a výstup z ní, je součástí dráhy metra. Proto se na tuto stavbu vztahuje přednostně speciální právní úprava v režimu zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, a to i přesto, že plní některé funkce pozemní komunikace.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 As 121/2013-40)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným PARDAM proti Ministerstvu dopravy, za účasti akciové společnosti Dopravní podnik hl. m. Prahy, o charakteru podchodu „*Můstek*“, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně je nájemkyní nebytových prostor, nacházejících se v I. suterénu domu v blízkosti podchodu „*Můstek*“, přičemž je oprávněna tyto prostory užívat k provozování kasinových her a s tím souvisejících činností. Osoba zúčastněná na řízení jako provozovatelka dráhy uzavírá od 1. 9. 2005 v nočních hodinách přístupové cesty do stanice metra *Můstek*, a to v zájmu udržení veřejného pořádku na přístupových cestách, zamezení přístupu a následnému nedovolenému jednání společensky nepřizpůsobivých osob, které zde páchaly trestnou činnost a ničily majetek, čímž současně došlo k omezení žalobkyně v přístupu do předmětných nebytových prostor.

Na základě snahy vyřešit záležitost smírnou cestou došlo mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení dne 25. 8. 2006 k uzavření dohody o provozních opatřeních při uzavírání přístupových cest do stanice metra *Můstek*. Na základě této dohody byl žalobkyni zajištěn výhradní přístup do kasina za stanovených podmínek. V dohodě se uvádělo, že osoba zúčastněná na řízení je vlastníkem i uživatelem stanice metra *Můstek*, rovněž je vlastníkem přístupové cesty do stanice metra *Můstek*, a vlastníkem rolovacích mříží umístěných na vstupech do stanice metra, vyjma uzávěru vstupu do domu a stanice metra *Můstek* umístěného na dotčeném domě. Tento uzávěr je však osobou zúčastněnou na řízení ovládan. Přístup do předmětného nebytového prostoru pro zákazníky a podnájemce žalobkyně byl možný jednak z přístupových cest do metra *Můstek*, a jednak schodištěm v daném domě, ke kterému je možný přístup přímo z uliční úrovně z Václavského náměstí přes dveře umístěné v proskleném uzávěru. Z dohody dále plynulo, že žalobkyně v čase od 00:30 do 4:00 hod. vymezi pomocí mobilních zábran cestu z prostoru vstupu z úrovně Václavského náměstí ke dveřím provozovny – kasina a umožní výhradně svým klientům vstup a výstup těmito dveřmi pouze přístupovou cestou vyznačenou v prostoru stanice metra.

Žalobkyně nebyla s uvedeným stavem spokojena a domáhala se určení, že podchod „*Můstek*“ je veřejnou komunikací, jejíž obec-

né a neomezené užívání musí vlastník podchodu strpět. Magistrát hlavního města Prahy svým rozhodnutím ze dne 19. 5. 2009 zamítl žádost žalobkyně na určení povinnosti strpět užívání veřejné komunikace – obecné a neomezené užívání podchodu „*Můstek*“ vymezeného vstupy a výstupy na určených pozemcích v Praze.

Odvolaání žalobkyně proti rozhodnutí I. stupně zamítl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 23. 2. 2010.

Žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze svým rozhodnutím ze dne 16. 10. 2013, čj. 9 A 79/2010-63.

Žalobkyně v žalobě konstatovala, že podstatou a předmětem řízení před správními orgány je veřejné subjektivní právo obecného užívání komunikace, konkrétně užívání podchodu. Podle žalobkyně rozhodnutí správních orgánů nejsou správná, jsou v rozporu s právními předpisy, a rovněž tak byla vydána orgánem, jemuž pravomoc k rozhodnutí věci nenáleží. K realizaci své podnikatelské činnosti je žalobkyně nájemkyní nebytových prostor 1. suterénu a mezisuterénu dotčené nemovitosti. Stavba této nemovitosti byla řádně povolena stavebním povolením a její užívání povoleno na základě kolaudačního rozhodnutí. Podle uvedených rozhodnutí a podkladů k jejich vydání je zřejmé, že k jejímu užívání náleží přístup z veřejné komunikace, a k části nemovitostí situovaných pod úrovní okolního terénu z veřejné komunikace označované jako podchod „*Můstek*“, a to jako veřejné právo obecného užívání veřejné komunikace podchodu. Od 1. 9. 2005 osoba zúčastněná na řízení v době od 00:00 hodin do 5:00 hodin každého kalendářního dne vstupy do a výstupy z podchodu uzavírá mřížemi, zamezuje tak přístupnosti pronajatých prostor z veřejné komunikace.

Městský soud se plně ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně, že podchod „*Můstek*“ není veřejně přístupnou komunikací, ale součástí speciální dráhy (metra). K argumentaci, v níž žalobkyně poukazovala na dle jejího názoru protiprávní postup osoby zúčastněné na řízení, spočívající v instalaci

mříží znemožňujících vstup do podchodu „Můstek“ v určitých hodinách, městský soud uvedl, že předmětem řízení v dané věci bylo posouzení toho, zda podchod „Můstek“ je veřejnou pozemní komunikací, kterou je možné obecně a neomezeně užívat. Ze závěru správních orgánů, že podchod „Můstek“ není veřejně přístupnou pozemní komunikací, ale součástí speciální dráhy metra, nicméně logicky vyplývá i náhled na tvrzení žalobkyně, že instalace předmětných mříží byla protiprávní. Své přesvědčení o protiprávnosti instalace mříží totiž žalobkyně opírala právě o tvrzení, že podchod „Můstek“ je veřejnou pozemní komunikací, kterou lze obecně a neomezeně užívat. Tomuto tvrzení však správní orgán, a to zcela oprávněně, nepřisvědčil.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozhodnutí městského soudu kasační stížnost, z níž vyplývá, že podle stěžovatelky městský soud nespřávně posoudil právní otázku charakteru komunikace, nespřávně posoudil aplikaci zákona o dráhách na souzený případ. Podle stěžovatelky městský soud také přehlédl, že skutková podstata, spočívající ve vymezení obvodu dráhy územním rozhodnutím, nemá oporu ve spise a ve věci rozhodoval věcně nepřislušný správní orgán.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud uvádí, že předně se musel zabývat otázkou charakteru podchodu Můstek. Podle § 6 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, „[m]ístní komunikace je veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce“. Podle § 9 odst. 1 věty první téhož zákona platí, že „vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí“. Podle § 3 odst. 4 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, „[m]ístními komunikacemi IV. třídy jsou samostatné chodníky, stezky pro pěší, cyklistické stezky, cesty v chatových oblastech, podchody, lávky, schody, pěšiny, zklidněné komunikace, obytné a pěší zóny apod.“. Metro je železnič-

ní dráhou speciální ve smyslu § 3 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách. Vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, v § 27 stanovuje, co se rozumí součástí dráhy: dle písm. d) jsou součástí dráhy „stanice, které tvoří nástupiště pro cestující a služební nástupiště, vestibuly, přístupové a výstupní cesty, výtahy, pohyblivé schody a chodníky, dopravní zařízení pro osoby s omezenou schopností pohybu, vyprošťovací štolky pro výtahy, pevná schodiště, staniční prostory a zařízení pro služební účely a odbavování cestujících“.

Městský soud přezkoumatelným způsobem vysvětlil, proč považuje podchod Můstek za součást dráhy, a ne místní komunikaci IV. třídy. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením městského soudu, že i když lze podchod Můstek použít též pouze jako podchod, tedy vstoupit do něj jedním ze vstupů do podchodu, projít pod zemským povrchem a výstupem pak podchod na jiném místě opustit, není toto použití jeho hlavním účelem. Tomuto závěru nasvědčuje i skutečnost, že se v daném místě nachází pěší zóna, tedy není tam překážka, kterou je potřebné podchodem obcházet. Magistrát, odbor dopravy, jako drážní správní úřad, vydal dne 8. 11. 2004 osobě zúčastněné na řízení jako vlastníku a zároveň provozovateli dráhy úřední povolení k provozování dráhy v hlavním městě Praze. Ze schématu rozsahu kolaudované stavby trasy metra (rozhodnutí odboru dopravy NVP o uvedení trasy IA do provozu ze dne 9. 8. 1978), přílohy 3 [stanice – vlastní stanice, podchodová část (vestibuly), uliční úroveň], konkrétně z technického popisu stanice Můstek plyne: „Stanice Můstek je situovaná pod dolní částí Václavského náměstí. Má dva vestibuly, jeden je součástí nového podchodu pod křižovatkou Na Můstku, druhý navazuje na dnešní podchod uprostřed Václavského náměstí.“ Dále se v zápisu z kolaudační prohlídky ze dne 2. 8. 1987 uvádí objekty stanice Můstek, jako objekt A2-20.08 je zařazen „vestibul a podchod Můstek“. Předmětný podchod Můstek byl tedy považován za součást stanice Můstek i v rámci kolaudačního řízení a vestibul stanice Můstek byl sou-

částí nového podchodu pod křižovatkou Na Můstku. Z výše uvedeného hlavního účelu podchodu Můstek, vlastnictví této přístupové cesty osobou zúčastněnou na řízení a i z kolaudačního řízení zahrnujícího stavbu stanice Můstek plyne, že podchod Můstek je nezbytné považovat za přístupovou a výstupnou cestu pro cestující, tudíž za součást dráhy v režimu zákona o dráhách.

K výkladu relevantních ustanovení zákona o drahách a zákona o pozemních komunikacích Nejvyšší správní soud považuje za vhodné podotknout, že mezi uvedenými režimy není vylučovací poměr, což znamená, že pokud platí, že určitá stavba je součástí dráhy coby výstupová či přístupová cesta ke stanici vlaku, nevyplývá z toho, že nemůže zároveň plnit určité funkce pozemní komunikace. V případě konfliktu mezi uvedenými právní-

mi režimy zakotvenými v předmětných zákonech je pak namístě užít výkladovou zásadu *lex specialis derogat legi generali*, která v sobě zahrnuje i teleologickou úvahu, tedy otázku po účelu dané stavby. Tímto způsobem postupoval i městský soud a správně usoudil, že primárním účelem podchodu Můstek je umožnit přístup ke stanici metra Můstek, a teprve sekundárním účelem je umožnit obecný průchod pod křižovatkou Na Můstku jako součást systému podchodu Můstek. Za užití uvedeného výkladového pravidla se však režim pozemní komunikace pro uvedenou stavbu neuplatní, neboť zcela logicky dostává přednost režim zákona o dráhách jako právní režim upravující fungování podzemní dráhy, k níž podchod Můstek svým funkčním určením náleží. Nejvyšší správní soud se proto stran právní kvalifikace žalovaného i městského soudu ztotožňuje s jejich závěry. (...)