

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7-8^{2016 / XIV. ročník / 31. 8. 2016}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3406.** Správní řízení: doručování;
e-mailová adresa s diakritickými
znaménky. 637
- 3407.** Správní trestání: odpovědnost
za správní delikt při zastoupení
na základě plné moci; zavinění ... 639
- 3408.** Správní trestání: ústní jednání
v nemocnici 645
- 3409.** Řízení před soudem:
nepřípustnost žaloby
na ochranu proti nečinnosti. 650
- 3410.** Řízení před soudem:
obecně závazná vyhláška. 657
- 3411.** Řízení před soudem: osvobození
od soudních poplatků 665
- 3412.** Řízení před soudem: výzva k
odstranění reklamního zařízení;
úkon podle části čtvrté správního
řádu 669
- 3413.** Řízení před soudem: žaloba
na ochranu proti nečinnosti
Školství: ustanovení habilitační
komise v řízení o návrhu
na jmenování docentem 675
- 3414.** Řízení před soudem:
soudní ochrana ve věcech
místního referenda
Místní referendum: přípustnost
otázky; jedna otázka o více
věcech; náklady realizace
rozhodnutí přijatého
v referendu 683
- 3415.** Řízení před soudem: odkladný
účinek kasační stížnosti
Územní plánování:
návrh na zrušení opatření
obecné povahy; aktivní legitimace
zástupce veřejnosti 697
- 3416.** Daňové řízení: přeplatek;
úhrada splatných pohledávek
za majetkovou podstatou. 715
- 3417.** Daňové řízení: prodloužení lhůty
pro stanovení daně 719
- 3418.** Daňové řízení: stanovení daně
podle pomůcek; dokazování 725
- 3419.** Daň z přidané hodnoty:
ručení příjemce zdanitelného
plnění; úmysl poskytovatele
zdanitelného plnění 727
- 3420.** Daň z nemovitých věcí:
sazba daně; kolaudační souhlas ... 734
- 3421.** Ochrana před nezákonným
zásahem: neprovedení zápisu
do registru žáků přihlášených
k maturitní zkoušce a výsledků
maturitních zkoušek
Školství: upuštění od vykonání
společné části maturitní zkoušky ... 739
- 3422.** Školství: právo na výuku
náboženství; zrušení výuky
náboženství jako nezákonný
zásah; liberační důvody 742
- 3423.** Provoz na pozemních
komunikacích:
námitky proti záznamu bodů
v registru řidičů; retroaktivita
ve prospěch pachatele 752
- 3424.** Starobní důchod:
splnění podmínky výchovy
dítěte; péče o dítě manžela;
uzavření manželství 757
- 3425.** Státní sociální podpora:
rodičovský příspěvek 762
- 3426.** Služební poměr:
přezkum rozhodnutí
o propuštění ze služebního
poměru 765
- 3427.** Územní řízení:
posouzení záměru 773
- 3428.** Stavební řízení: prodloužení
trvání dočasné stavby; změna
dočasné stavby na stavbu trvalou ... 778
- 3429.** Pobyť cizinců: maření výkonu
rozhodnutí o správním vyhoštění ... 788
- 3430.** Pobyť cizinců: zajištění cizince
za účelem jeho předání do jiného
členského státu EU; předpoklad
dosažení účelu zajištění;
žádost o mezinárodní ochranu ... 796

I. JUDIKÁTY

3406

Správní řízení: doručování; e-mailová adresa s diakritickými znaménky

k § 19 odst. 3 a § 20 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákona č. 227/2009 Sb.

Bylo všeobecně rozšířeným omylem, že v e-mailové adrese nemohou být použity znaky s diakritickými znaménky (háčky a čárky). I když správní orgán nedoručil své rozhodnutí na takovou adresu, sdělenou zmocněncem účastníka správního řízení (§ 19 odst. 3 správního řádu), jde o účinné doručení, jestliže bylo rozhodnutí následně doručeno, byť fikcí, na adresu, kterou si zmocněnec, vystupující v bezpočtu obdobných řízení, určil jako adresu pro doručování v centrální evidenci obyvatel (§ 20 odst. 1 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, čj. 1 As 104/2015-27)

Věc: Jana M. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský úřad Pelhřimov (správní orgán I. stupně) svým rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Dopustila se ho tím, že dne 23. 9. 2013 v 10:25 hod. na pozemní komunikaci v obci Starý Pelhřimov při řízení motorového vozidla tovární značky Hyundai překročila povolenou rychlost 50 km/hod. o 12 km/hod. Za to jí byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 6. 2014 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného namítala žalobkyně nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho doručení po uplynutí zákonné lhůty jednoho roku dle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Obecný zmocněnec žalobkyně totiž v řízení před správním orgánem I. stupně požádal o doručování písemností na e-mailovou adresu obecny@zastupce.eu. Žalovaný ale doručil napadené rozhodnutí na adresu zmocněnce žalobkyně uvedenou v centrální evidenci obyvatel, a proto nebylo možné aplikovat ustanovení o doručení fikcí. Rozhodnutí bylo doručeno až v momentě nahlédnutí zástupce

žalobkyně do spisu dne 26. 1. 2015. Odpovědnost za daný přestupek však zanikla již dne 24. 9. 2014.

Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu usnesením ze dne 28. 4. 2015, čj. 10 A 41/2015-16, odmítl pro opožděnost. Poté, co bylo napadené rozhodnutí zmocněnci žalobkyně doručeno na jím zvolenou e-mailovou adresu dne 30. 6. 2014, potvrdil přijetí bez zaručeného elektronického podpisu. Prokazatelně se tedy nepodařilo doručit na uvedenou elektronickou adresu, rozhodnutí bylo řádně žalobkyni doručeno na adresu zmocněnce trvalého pobytu dne 14. 7. 2014, tak, jak vyžaduje § 19 odst. 8 věta druhá správního řádu. Žaloba byla podána dne 3. 3. 2015, lhůta pro její podání však žalobkyni marně uplynula dne 15. 9. 2014.

Proti usnesení krajského soudu se žalobkyně (stěžovatelka) bránila kasační stížností. Stěžovatelka považovala usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby za nezákonné. Podstatné pro posouzení včasnosti podání žaloby bylo určení data doručení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatelce. Zmocněnec stěžovatelky během řízení požádal správní orgány o doručování písemností na adresu obecny@zastupce.eu. Stěžovatelka měla však za to, že žalovaný na tuto adresu rozhodnutí

nevypravil, neboť na uvedenou adresu nebylo žádné doručeno, a ve svém vyjádření k žalobě konstatoval, že rozhodnutí vypravil na adresu obecný@zastupce.eu s vědomím rozdílu v diakritice v názvu domény této elektronické adresy. Přijetí písemnosti zmocněnec stěžovatelky tedy potvrdit nemohl, jelikož nebyla doručena na jeho adresu pro doručování. V takovém případě nebylo možné dovozovat účinky doručení fikcí na adresu zmocněnce trvalého pobytu. Za okamžik doručení rozhodnutí bylo nutno považovat okamžik, kdy se zmocněnec stěžovatelky osobně dostavil ke správnímu orgánu za účelem nahlédnutí do spisu, tedy dne 26. 1. 2015. Žaloba podaná dne 3. 3. 2015 byla včasná, neboť posledním dnem lhůty pro podání žaloby byl den 26. 3. 2015.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [10] Krajský soud odmítl žalobu z důvodu opožděnosti. Dle stěžovatelky k opožděnému podání žaloby nedošlo, neboť žalovaný odeslal rozhodnutí na adresu trvalého pobytu jejího zmocněnce, aniž by tomu předcházel řádný pokus o vypravení dané písemnosti na jeho elektronickou adresu pro doručování. V důsledku toho měl podle stěžovatelky soud při stanovení počátku běhu lhůty k podání žaloby vycházet až z data uskutečněního nahlédnutí do spisu, a nikoliv z data doručení rozhodnutí na adresu trvalého pobytu zmocněnce stěžovatelky.

[11] Nejvyšší správní soud došel k závěru, že žaloba byla opožděná a její odmítnutí krajským soudem v souladu s právním řádem.

[12] Jako prioritní způsob doručování písemností uvádí § 19 odst. 1 správního řádu doručování prostřednictvím datové schránky. Pokud má fyzická osoba zřízenou datovou schránku, jsou správní orgány povinny doručovat písemnosti prostřednictvím ní. Jak uvádí stěžovatelka v kasační stížnosti, zmoc-

něnec stěžovatelky v době probíhajícího řízení před správními orgány zřízenou datovou schránku neměl, ty proto neměly povinnost doručovat rozhodnutí tímto způsobem.

[13] Podle § 20 odst. 1 správního řádu platí: „Fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání.“

[14] Podle citovaného ustanovení se fyzické osobě písemnost doručuje v případě, že nemá zřízenou datovou schránku, na adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu a poté na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, popř. na adresu trvalého pobytu. Ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu pak stanoví, že se písemnost uloží, nebyl-li v případě doručování podle § 20 správního řádu adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle tohoto ustanovení.

[15] Mezi stěžovatelkou a žalovaným není sporu o tom, že zmocněnec stěžovatelky požádal v průběhu správního řízení o doručování na e-mailovou adresu obecný@zastupce.eu a že jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný po marných pokusech o doručování na adresu obecný@zastupce.eu (s vědomím rozdílu v diakritice) doručovali na adresu trvalého pobytu zmocněnce. Jak vyplývá již z vyjádření žalovaného k žalobě, žalovaný takto postupoval, neboť je mu z úřední činnosti známo, že na zmocněncem uvedenou adresu nelze účinně doručovat z důvodu použití diakritiky.

[16] Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že na internetové doméně „eu“ je možné zřízet domény druhého řádu i s použitím diakritiky. Tato informace však není všeobecně známá, a tím spíše nebyla známa v roce 2014, tedy v době řízení před správními orgány v posuzované věci. Postup žalovaného je proto pochopitelný, a to i s ohledem na

skutečnost, že po odeslání rozhodnutí o odvolání na adresu *obecn@zastupce.cz* obdržel z této e-mailové adresy potvrzení o dojití zprávy (s „*podpisem*“: server pro zastupování). Protože se však jednalo o potvrzení bez zaručeného elektronického podpisu, nemohl mít své rozhodnutí za doručené.

[17] Nejvyšší správní soud rovněž nepochybuje, že tento omyl byl vyvolán obecným zmocněncem stěžovatelky záměrně, neboť komplikace s doručováním ze strany správních orgánů na jím uvedenou adresu se opakují v celé řadě případů. Volba adresy, kombinující slova „*obecn*“ (krátce) a „*zastupce*“ (dlouze) ani nemůže mít jiný účel než právě zkomplikování doručování zvolenému obecnému zmocněnci, z něhož pak zastoupené osoby a jejich zástupci těží v řízeních ve správním soudnictví.

[18] Ze spisu jednoznačně vyplývá snaha žalovaného doručit napadené rozhodnutí zmocněnci stěžovatelky. Po neúspěšném pokusu o doručení na elektronickou adresu

tak nakonec učinil prostřednictvím provozatele poštovních služeb, a to nejen na adresu trvalého pobytu, kterou má zmocněnec stěžovatelky na ohlašovně (!), ale v souladu s právní úpravou také na adresu, kterou si zmocněnec nechal v centrální evidenci obyvatel uvést jako adresu pro doručování písemností. Ani zde nebyl při pokusu o doručení zastížen a uloženou zásilku si následně nevyzvedl. K doručení proto došlo fikcí dne 15. 7. 2014. Jestliže si osoba, která navíc opakovaně vystupuje ve správních i soudních řízeních jako obecný zmocněnec, zvolí v centrální evidenci obyvatelstva adresu pro doručování, nemůže následně namítat neúčinnost doručení na tuto adresu.

[19] Právní účinky doručení napadeného rozhodnutí tedy nastaly dne 15. 7. 2014. Žaloba byla podána 3. 3. 2015, tedy po marném uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené v § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Žaloba byla proto krajským soudem odmítnuta pro opožděnost zcela v souladu s právním řádem.

3407

Správní trestání: odpovědnost za správní delikt při zastoupení na základě plné moci; zavinění

k § 10 odst. 2 a § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

I. Ten, kdo má jako kontrolovaná osoba povinnost součinnosti podle § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), obecně nemůže vyloučit svoji odpovědnost za správní delikt spočívající v porušení této povinnosti, pokud se za účelem jejího splnění nechá zastoupit někým jiným na základě udělené plné moci. Jelikož kontrolovaná osoba má zajistit podmínky pro výkon kontroly, je pouze na ní, jakým způsobem tak učiní, a pokud si zvolí pro tyto účely zástupce, přebírá na sebe určitou míru rizika, zda tento zástupce povinnosti zastupovaného bezvadně splní.

II. Pokud by však zmocněním jiného k zajištění splnění povinnosti plynoucí z § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), měla kontrolovaná osoba spáchat přešůpek podle § 15 odst. 1 písm. a) téhož zákona, musela by uvedenou povinnost porušit minimálně z nevědomé nedbalosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 249/2015-36)

Věc: a) Stanislav Z. a b) Daniel Z. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobců.

Rozhodnutím Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 25. 11. 2014 byla shledána vina žalobců ze spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, která spočívala v neposkytnutí potřebné součinnosti ze strany žalobců vůči kontrolujícímu orgánu při kontrole prováděné na základě zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve spojení s kontrolním řádem, za což byla každému z žalobců uložena sankce ve výši 25 000 Kč. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 5. 3. 2015 rozhodnutí magistrátu částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Napadeným rozsudkem ze dne 19. 8. 2015, čj. 19 A 33/2015-34, pak Krajský soud v Ostravě zamítl žalobu žalobců, kterou se domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného.

Žalobci v odvolání proti rozhodnutí magistrátu a v žalobě proti rozhodnutí žalovaného především namítali, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, jak jim bylo kladeno za vinu v předcházejících rozhodnutích, zpochybňovali pravomoc Obecního úřadu v Dobré provést předmětnou kontrolu a namítali také likvidační charakter uložených sankcí.

Krajský soud se ve svém rozhodnutí ztotožnil s argumentací uvedenou v přecházejících rozhodnutích správních orgánů. Shodně s žalovaným posoudil krajský soud námitku nedostatečné pravomoci Obecního úřadu v Dobré k provedení kontroly. Tato pravomoc jednoznačně vyplývá z ustanovení zákona o odpadech. Důvodným shledal požadavek kontrolující osoby na kontrolu VIN kódu automobilů, což je způsob, kterým kontrolující osoba chtěla ověřit, zda se nejedná o vozidla vyřazená z registru vozidel. Protože žalobci byli s předmětem kontroly dostatečně seznámeni v oznámení o zahájení kontroly, byly námitky popírající pravomoc Obecního úřadu v Dobré zamítnuty jako nedůvodné. Námitky ohledně nenaplnění skutkové podstaty přestupku odmítl krajský soud jako účelové a v rozporu s provedenými důkazy. Neuznal námitku žalobce a), který tvrdil, že kontrole nebránil, jelikož z protokolu o kontrole a svědeckých výpovědí vyplývá závěr o opaku. Rovněž krajský soud neuznal námitku žalobce b), který tvrdil, že neměl být

účastníkem přestupkového řízení. Pro spáchání uvedeného přestupku bylo pro krajský soud podstatné, že i on byl v postavení kontrolované osoby dle kontrolního řádu, a tudíž měl s tím spojené povinnosti, které porušil. K likvidačnímu charakteru uložených sankcí se podrobně vyjádřil magistrát, který uvedl, že sankce jsou uloženy u spodní hranice možného sankčního rámce, a to tak, že představují 5 % z maximální hranice stanovené pro dané jednání, a tudíž se jedná o sankci přiměřenou. Žalovaný i krajský soud se s touto argumentací ztotožnili, a krajský soud tak vyhodnotil danou námitku jako nedůvodnou.

Žalobce a) [stěžovatel a)] a žalobce b) [stěžovatel b)] podali proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatelé namítali, že se přestupkového jednání nedopustili. Především zdůraznili, že kontroly se účastnil pouze stěžovatel a), který na základě udělené plné moci zastupoval i stěžovatele b). Z důvodu své fyzické nepřítomnosti se stěžovatel b) podle svého přesvědčení přestupku nemohl dopustit; dosavadní správní rozhodnutí má za nezákonná. Stěžovatel a) namítá, že fakticky kontrole nebránil, pouze upozornil na nebezpečí úrazu. Uvádí také, že během kontroly byl přítomen i štáb České televize, s čímž stěžovatel a) nesouhlasil a vidí v tomto postupu snahu obce Dobrá dehonestovat jeho osobu.

Dále stěžovatelé namítali, že se krajský soud nesprávně vypořádal s jejich námitkou ohledně nedostatečné pravomoci kontrolující osoby k provedení kontroly. Stěžovatelé uvádí, že Obecní úřad Dobrá neměl pravomoc provádět kontrolu VIN kódů vozidel stojících na pozemcích v soukromém vlastnictví a aplikace § 69 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech je dle jejich názoru nepřijatelná. Odkazují na zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ze kterého vyplývá, že kontrolu vozidel může provádět pouze Policie ČR, tudíž dle stěžovatelů není důvod, aby prohlídku vozidel prováděl jakýkoliv jiný kontrolující orgán, ani aby posuzoval, zda se jedná o autovraky, nebo nikoliv.

Stěžovatelé uvádí, že v postupu obce Dobrá spatřují zneužití práva, jelikož z výpovědí

svědků a z přítomnosti starosty obce, který nebyl kontrolující osobou, vyplývá, že se obec Dobrá dlouhodobě snaží donutit stěžovatele k odstranění vozidel, a hledá tedy jakýkoliv prostředek, kterým by tak mohla učinit. Stěžovatel a) tvrdí, že se jedná o jeho soukromou sbírku automobilů. Dále namítá, že nebyl poučen o následcích odmítnutí součinnosti, bylo mu pouze řečeno, že pokud součinnost odmítne poskytnout, bude to zaznamenáno do protokolu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí magistrátu i svého rozhodnutí a rozhodnutí krajského soudu označil za argumentačně velmi přesvědčivé. Ohledně části námitek (přítomnost České televize, pravomoc kontrolujícího orgánu) odkázal na všechna předchozí rozhodnutí, která se s těmito námitkami podrobně vypořádala. Další námitky, konkrétně neodpovědnost stěžovatele b) a neposkytnutí poučení, žalovaný označuje za nepřipustné dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Z procesní opatrnosti se však žalovaný vyjádřil i k těmto námitkám podrobněji.

Ohledně neodpovědnosti stěžovatele b) žalovaný uvedl, že tento stěžovatel byl kontrolovanou osobou podle kontrolního řádu a z občanského zákoníku z roku 2012 (§ 436 odst. 1) vyplývá, že práva a povinnosti ze zastoupení vznikají přímo zastoupenému. V rámci jednání stěžovatele a) nedošlo k žádnému excesu, jednal v rámci svého zmocnění a pro odmítnutí vstupu na pozemky neexistoval žádný právem aprobovaný důvod. Zajištění povinností stěžovatele b) jako kontrolované osoby bylo plně na něm a žalovanému není známa žádná skutečnost, která by vylučovala jeho přestupkovou odpovědnost.

K namítané přítomnosti štábu České televize žalovaný uvedl, že se tím stěžovatelé snaží zlehčit skutečnost, že odmítli poskytnout součinnost kontrolujícímu orgánu. Reportáž, která vznikla během kontroly, dokládá, že kontrolujícím osobám byl vstup k vozidlům umožněn.

Odkaz na pravomoc Policie ČR nijak nevyklučuje pravomoc kontrolujícího orgánu

dle zákona o odpadech, a tudíž jej žalovaný označuje za nepřipadný. Požadavek na kontrolu VIN kódů je zcela v souladu s pravomocí, kterou Obecní úřad Dobrá má na základě zákona o odpadech. Stran námitky ohledně šikany stěžovatele a) žalovaný odkazuje na své zákonné pravomoci v oblasti odpadového hospodářství, především kontrolu a ověření tvrzení stěžovatele a). Stěžovatel a) byl taktéž řádně poučen i o následcích neposkytnutí součinnosti, jak bylo uvedeno v oznámení o zahájení kontroly.

Nejvyšší správní soud zrušil v části týkající se stěžovatele b) napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě i předcházející rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; ve zbytku kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Z obsahu spisů vyplynulo, že stěžovatelům bylo doručeno oznámení o zahájení kontroly ve věci nakládání s odpady, především dodržování povinností při nakládání s autovraky, ve kterém byl uveden přesný čas, den i místo konání kontroly, včetně uvedení ustanovení zákona o odpadech opravňujících kontrolní orgán k provedení kontroly. Přílohou oznámení o kontrole bylo pověření ke kontrole. Předmětem kontroly byla vozidla ve vlastnictví stěžovatele a), která jsou umístěna na pozemcích jeho syna, stěžovatele b). V oznámení o zahájení kontroly je dále uvedeno, že během kontroly bude třeba předložit veškeré doklady a dokumentaci související s vozidly na předmětných pozemcích a bude třeba umožnit přístup do těchto vozidel za účelem zjištění jednotlivých identifikačních čísel (VIN), která budou sloužit k ověření, zda se nejedná o autovraky. Oznámení o zahájení kontroly rovněž obsahovalo poučení stěžovatelů o následcích za neposkytnutí potřebné součinnosti.

[16] Z protokolu o kontrole je zřejmé, že fyzicky byl přítomen pouze stěžovatel a), kte-

rý disponoval plnou mocí k zastupování svého syna, stěžovatele b). Kontrola se uskutečnila v časovém rozmezí 9:00 hod. – 9:20 hod. s uvedeným kontrolním zjištěním, že stěžovatel a) „*odmítl kontrolujícím osobám vstoupit na pozemek a odmítá dát souhlas s provedením kontroly odstavených vozidel*“. Stěžovatel a) odmítl protokol o kontrole podepsat.

[17] Dne 23. 10. 2015 bylo stěžovatelům odesláno oznámení o zahájení přestupkového řízení ve věci spáchání přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se stěžovatelé měli dopustit tím, že během prováděné kontroly nesplnili některou z povinností uvedených v § 10 odst. 2 téhož zákona. Magistrát provedl výslech obviněných [pouze stěžovatele a), který na základě další plné moci zastupoval stěžovatele b) u ústního jednání a prezentoval jejich společný pohled na věc], výslech svědků, provedl důkaz zhlédnutím výše zmiňované reportáže České televize a další listinné důkazy. Na základě dokazování magistrát uznal stěžovatele vinnými z přestupku nesplnění některých povinností dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. V důsledku podaného odvolání stěžovatelů žalovaný částečně změnil rozhodnutí ve výroku v části o vině tak, že konkrétně specifikoval povinnosti, které stěžovatelé porušili. Žalovaný tedy do výroku doplnil, že stěžovatel a) porušil povinnost umožnit kontrolujícímu prohlídku vozidel a stěžovatel b) porušil povinnost umožnit kontrolujícímu vstup na uvedený pozemky. (...)

III.a) Pravomoc ke kontrole

[19] Dle § 80 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech „[o]becní úřad a újezdní úřad kontroluje, [...] *zda fyzická osoba, která není podnikatelem, se zbavuje odpadu pouze v souladu s tímto zákonem*“.

[20] Dle § 69 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech „[o]becní úřad uloží pokutu až do výše 20 000 Kč fyzické osobě, která není podnikatelem a dopustí se přestupku tím, že se zbaví autovraku nebo umístí vozidlo vyřazené z registru vozidel v rozporu s tímto zákonem“.

[21] První z výše uvedených ustanovení obsahuje explicitní zmocnění obecních úřa-

dů provádět kontrolu v oblasti odpadového hospodářství a kontrolovat, zda se fyzické osoby podléhající regulaci zákona o odpadech zbavují odpadu pouze v souladu se zákonem. Pokud tedy obec má jakékoliv podezření, že v obvodu její územní působnosti dochází ke zbavování se odpadu v rozporu se zákonem o odpadech, může samozřejmě provést kontrolu, jejímž účelem je toto podezření potvrdit, nebo vyvrátit.

[22] Druhé z výše uvedených ustanovení obsahuje pravomoc obecních úřadů ukládat pokuty za přestupek, který se vztahuje na porušení povinností při zbavování se autovraků a při umísťování vozidel vyřazených z registru vozidel. Toto ustanovení je třeba chápat v kontextu celého zákona o odpadech.

[23] Aby se jednalo o autovrak, je třeba splnění dvou podmínek. Definice dle § 36 písm. a) zákona o odpadech říká, že autovrak je „*úplné nebo neúplné motorové vozidlo, které bylo určeno k provozu na pozemních komunikacích pro přepravu osob, zvířat nebo věcí (dále jen ‚vozidlo‘) a stalo se odpadem podle § 3 [téhož zákona]*“. V případě autovraku se tedy jedná o kvalifikovaný typ odpadu, pro který jsou vedle obecných pravidel platných pro odpady stanoveny i další speciální pravidla. Odpadem se dle legální definice zákona o odpadech stanovené v § 3 odst. 1 rozumí „*každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit*“.

[24] Při pochybnostech o povaze movité věci, zda se jedná o odpad, nebo nikoliv, rozhoduje dle § 78 odst. 2 písm. i) ve spojení s § 3 odst. 8 zákona o odpadech žalovaný na základě podnětu vlastníka nebo z úřední povinnosti. Dle § 3 odst. 3 téhož zákona platí, že pokud vlastník nevyužije tohoto řízení o odstranění pochybností a neprokáže opak, tak se na movitou věc hledí jako na odpad, pokud zaniklo její původní účelové určení. Význam tohoto závěru i ve vztahu k autovrakům ve své judikatuře Nejvyšší správní soud již vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, čj. 5 As 112/2012-44: „*Z hlediska aplikace zákona o odpadech je podstatná pouze skutečnost, zda věci nacházející se v provozovně stěžo-*

vatele sloužily k provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 36 písm. a) zákona o odpadech a zda se staly odpadem ve smyslu § 3 téhož zákona. V případě nevyužití řízení o odstranění pochybností dle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech [znění zde citované bylo účinné do 30. 9. 2013, v rozhodné době, a dnes se jedná o § 78 odst. 2 písm. i) zákona o odpadech – pozn. Nejvyššího správního soudu] je pak dána nevyvratitelná domněnka naplnění definice pojmu ‚odpad‘, pokud došlo k zániku jeho původního účelového určení.“

[25] Pokud má obecní úřad podezření, že vozidla (150–160 kusů) uskladněná v jeho územním obvodu působnosti tvoří nelegální vrakoviště, a vlastník těchto vozidel tvrdí, že se jedná o jeho soukromou sbírku, přichází tedy v úvahu několik řešení.

[26] Pokud nebylo iniciováno řízení o odstranění pochybností dle § 3 odst. 8 zákona o odpadech, tak platí, že se jedná o odpady dle zákonné definice, pokud zaniklo původní účelové určení vozidel. S ohledem na špatný stav vozidel, jemuž nasvědčuje fotodokumentace obsažená ve spise, a s ohledem na tvrzení stěžovatele a), že od většiny vozidel už nemá ani klíče, je důvodné se domnívat, že původní účelové určení vozidel (provoz na pozemních komunikacích) zaniklo (k této úvaze srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 112/2012-44, bod 22), nicméně pro účel ověření tohoto tvrzení byl zcela důvodný požadavek obecního úřadu na provedení kontroly dle zákona o odpadech, během které dojde k prověření konkrétních VIN kódů vozidel v registru silničních vozidel.

[27] Pokud bylo iniciováno řízení o odstranění pochybností (ze spisu, konkrétně ze „Sdělení k podnětu“ datovaného dnem 22. 7. 2014 je zřejmé, že takové řízení probíhalo, žádné další informace o tomto řízení ovšem ze spisu nevyplývají), pak i v případě, že by žalovaný určil, že se o odpad nejedná, je požadavek obecního úřadu na provedení kontroly a ověření VIN kódů vozidel zcela oprávněný, neboť § 69 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech dává obecnímu úřadu pravomoc ukládat sankce i za umístění vozidla vyřazeného

z registru vozidel v rozporu se zákonem.

[28] Je tedy zřejmé, že v obou případech má obecní úřad zákonem stanovenou pravomoc provést kontrolu buď za účelem zjištění, zda se jedná o autovraky, nebo za účelem zjištění, zda se jedná o vozidlo vyřazené z registru vozidel. V obou případech je rovněž oprávněn požadovat ověření VIN kódů vozidel. Tato námitka byla proto Nejvyšším správním soudem shledána nedůvodnou.

III.b) Naplnění znaků skutkové podstaty přestupku

[29] Stěžovatelé se dle přezkoumávaného rozhodnutí dopustili přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, který říká, že přestupku se dopustí fyzická osoba tím, že „jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2 [tétož zákona]“. V § 10 odst. 2 kontrolního řádu se stanovují kontrolované osobě povinnosti „vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá“.

[30] V případě stěžovatele a) stran jeho námitky o nenaplnění přestupkového jednání Nejvyšší správní soud odkazuje na právní závěry krajského soudu a správních orgánů. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel a) byl kontrolovanou osobou ve smyslu kontrolního řádu a v oznámení o zahájení kontroly bylo stěžovateli sděleno, v čem bude kontrola spočívat a jaká potřebná součinnost po něm bude vyžadována, jelikož obecní úřad v oznámení o zahájení kontroly výslovně uvedl, že bude prověřovat i VIN kódy vozidel.

[31] Stěžovatel a) sám nerozporuje, a dokonce tvrdí, že kontrolující osoby odmítl vpustit do automobilů, neboť dle jeho názoru k tomu neměly pravomoc, kontrola by byla značně časově náročná a dle vlastních slov už nevládní od všech automobilů klíče. Tímto jednáním tedy neumožnil kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a neposkytl mu potřebnou součinnost, čímž zaviněně (úmysl

přímý) naplnil znaky skutkové podstaty daného přestupku. Nejvyšší správní soud proto posoudil tuto námitku stěžovatele a) jako nedůvodnou.

[32] V případě stěžovatele b) stran jeho námitky o nenaplnění přestupkového jednání, jelikož nebyl kontrole fyzicky přítomen, protože byl zastupován stěžovatelem a) na základě plné moci, je třeba nejprve konstatovat, že se nejedná o námitku nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož stěžovatel již obsahově v podstatě totožné námitky uplatnil před odvolacím správním orgánem a před krajským soudem, když tvrdil, že neměl být účastníkem řízení, jelikož pozemky dal již před lety do výpůjčky otci, který měl kontrolující osoby na pozemek vpustit. Nadto stěžovatel ve svých námitkách v dřívějších řízeních uváděl, že se vstupem kontrolujících osob na pozemek souhlasil a domníval se, že na pozemek mohou vstoupit i bez jeho souhlasu. Správní orgány a krajský soud tuto námitku neposoudily dostatečně, když pouze vyšly ze skutečnosti, že i stěžovatel b) byl kontrolovanou osobou dle kontrolního řádu, a tudíž se i na něj vztahují všechny povinnosti s tím spojené.

[33] Obecně samozřejmě není možné svou odpovědnost za deliktní jednání vyloučit tím, že se účastník nechá zastoupit při plnění svých povinností někým jiným na základě udělené plné moci. Jelikož kontrolovaná osoba má zajistit podmínky pro výkon kontroly, je pouze na ní, jakým způsobem tak učiní, a pokud si zvolí pro tyto účely zástupce, přebírá na sebe určitou míru rizika, zda tento zástupce povinnosti zastupovaného bezvadně splní. To bez dalšího platí v případě, že by se jednalo o odpovědnost za tzv. jiný správní delikt, kde se uplatňuje odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za riziko. Nicméně v případě přestupku se nejedná o odpovědnost za riziko, ale naopak se uplatňuje subjektivní odpovědnost, tedy odpovědnost za zavinění. Je tedy bezpodmínečně nutné zkoumat toto zavinění u obviněného. Aby tedy stěžovatel b) mohl spáchat přestupek, který je mu kladen za vinu, musel by porušit povinnosti plynoucí z § 10 odst. 2 kontrol-

ního řádu minimálně z nevědomé nedbalosti, tedy měl a mohl vědět, že udělením plné moci poruší svou povinnost [viz § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích]. Protože správní orgány i krajský soud zkoumání a prokázání zavinění stěžovatele b) úplně opomněly, je v této části kasační stížnost důvodná, jelikož právní otázka byla nespřímně posouzena, čímž došlo k nezákonnosti rozhodnutí.

[34] S ohledem na provedené dokazování a ze zjištěného skutkového stavu je zřejmé, že zavinění stěžovatele b) nebylo prokázáno ani v intenzitě nevědomé nedbalosti, neboť stěžovatel b) tvrdí, že se vstupem kontrolujícího orgánu souhlasil a navíc se domníval, že kontrolující orgány na daný pozemek mohly vstoupit i bez tohoto souhlasu. Posouzení těchto námitok a vypořádání se s nimi přitom mělo být základem při (ne)shledání zavinění stěžovatele b).

[35] Dále se jeví spornou samotná skutečnost, že stěžovatel a) kontrolující osoby na pozemek nepustil, což je jednání, za které je sankcionován stěžovatel b). Ustanovení § 7 kontrolního řádu dává kontrolujícímu široká oprávnění v souvislosti s výkonem kontroly, mezi kterými je mimo jiné uvedeno i oprávnění vstupovat na pozemky. S ohledem na toto ustanovení a s ohledem na skutečnost, že se jedná o pozemek, který je přístupný (což vyplývá z fotodokumentace ze spisu), není třeba žádnou součinnost od vlastníka tohoto pozemku požadovat, jelikož na přístupný pozemek může kontrolující osoba vstoupit na základě zmíněného oprávnění v kontrolním řádu. Vlastník pozemku v takovém případě nemá povinnost aktivně kontrolující osobu na pozemek vpustit, ale jedná se o povinnost vstupu na pozemek nebránit. V upozornění stěžovatele a), že se osoby na pozemku budou pohybovat na vlastní nebezpečí, nelze spatřovat obstrukční charakter, kterým by porušil výše uvedenou omisivní povinnost zastoupeného stěžovatele b).

III.c) Ostatní námitky

[36] Stran námitky, že stěžovatel a) nedostal dostatečné poučení o následcích hrozi-

cích za neposkytnutí potřebné součinnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o námitku nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nad rámec uvedeného lze podotknout, že i kdyby přípustnou byla, byla by tato námitka nedůvodná, neboť oznámení o zahájení kontroly poučení o možném uložení pokuty až do výše 500 000 Kč obsahuje.

[37] Námitka stěžovatelů ohledně zneužití práva a šikanózního postupu ze strany obce Dobrá splňuje kritéria přípustnosti, neboť v tomto smyslu stěžovatelé argumentovali již v předchozích řízeních. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na výše uvedené závěry, ze kterých jednoznačně vyplývá pravomoc Obecního úřadu v Dobré činit v tomto případě kontrolu dle zákona o odpa-

dech. V daném jednání nelze ze strany obce Dobrá spatřovat aspekty zneužití práva nebo šikanózního postupu, neboť s ohledem na pečlivý výkon správy v oblasti odpadového hospodářství, který přispívá ochraně životního prostředí, je žádoucí zjistit, zda se v případě uskladněných vozidel jedná o soukromou sbírku automobilů vlastníka, nebo o nelegální vrakoviště, kde se nachází odpad ve smyslu zákona o odpadech.

[38] Stěžovatel a) také namítal, že nesouhlasil s přítomností štábu České televize, což je skutečnost, která pro předmět sporu v posuzovaném řízení nemá právní význam. Nejvyšší správní soud v této věci odkazuje na vypořádání této námítky v předchozích rozhodnutích.

3408

Správní trestání: ústní jednání v nemocnici

k § 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 360/1999 Sb.

Umožňuje-li to zdravotní stav obviněného, lze konat ústní jednání v řízení o přestupcích (§ 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v nemocnici. Obviněný musí být o tomto postupu správního orgánu informován v dostatečném předstihu, aby se na ústní jednání mohl řádně připravit, popř. si obstarat zástupce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 9 As 226/2015-44)

Prejudikatura: č. 303/2004 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2006, Hermi proti Itálii (stížnost č. 18114/02, Reports 2006-XII), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 3. 1987, Monnell a Morris proti Spojenému království (stížnosti č. 9562/81 a 9818/82, Series A, č. 115).

Věc: Libor C. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím I. stupně ze dne 13. 8. 2013 byla žalobci uložena pokuta ve výši 40 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 20 měsíců. Krajský úřad Zlínského kraje svým rozhodnutím ze dne 24. 4. 2014 změnil rozhodnutí I. stupně tak, že uloženu pokutu snížil na částku 32 000 Kč a dobu zákazu činnosti na 16 měsíců. Ve zbytku rozhodnutí I. stupně potvrdil. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v jejímž důsledku Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 8.

2015, čj. 41 A 42/2014-112, rozhodnutí o odvolání zrušil.

Ze spisu krajský soud zjistil, že ústní jednání v odvolacím řízení bylo nařízeno dožádaným správním orgánem I. stupně na 20. 3. 2014 a byli k němu předvoláni kromě žalobce i svědkové. O této skutečnosti byl v usnesení ze dne 4. 3. 2014 žalobce uvědoměn. Žalobce se z nařízeného jednání omluvil dva dny předtím, než jednání mělo proběhnout, a to s odůvodněním, že zdravotní stav mu nedo-

voluje se jednání zúčastnit, neboť se zhoršil, a žalobce nastupuje hospitalizaci. Sdělil však, že chce být osobně u ústního jednání přítomen, aby mohl klást svědkům otázky. Správní orgán ověřil, že žalobce je skutečně hospitalizován. Po dohodě obou správních orgánů měl výslech proběhnout dne 20. 3. 2014 v nemocnici v Kroměříži, nikoliv u správního orgánu I. stupně, ke kterému byl žalobce předvolán. Žalobce v nemocnici výslech odmítl. Pracovníci správních orgánů se svědky, kteří přijeli s nimi do nemocnice, odjeli do budovy správního orgánu I. stupně v Kroměříži a tam jejich výslech proběhl. Poté bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí.

Krajský soud měl za to, že aby byla činnost správních orgánů smysluplná, s ohledem na prekluzi stanovenou v § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musí tyto jednat, tedy zjišťovat skutkový stav, rychle. Stále je nutné ze strany správních orgánů, ale samozřejmě i účastníků přestupkového řízení, dodržovat zákon, tedy zákon o přestupcích a správní řád, v nichž jsou zcela jednoznačně vymezena pravidla pro přestupková řízení.

Žalobce se z nařízeného jednání na 20. 3. 2014 rádně omluvil. Jako důvod sdělil svou hospitalizaci, což bylo skutečně také potvrzeno s tím, že tohoto jednání se nemůže zúčastnit, chce se však dalšího jednání zúčastnit a klást svědkům otázky. Nesouhlasil s tím, aby byl vyslýchán v nemocnici. Krajský soud měl za to, že v tomto případě žalovaný nerespektoval § 74 odst. 1, ale ani § 73 odst. 2 zákona o přestupcích. V případě, že by se žalobce zúčastnil jednání dne 20. 3. 2014 u správního orgánu, měl možnost si zvolit např. zástupce, za jeho účasti se vyjádřit ke všem skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu, ke všem provedeným důkazům a navrhopat další důkazy na svou obhajobu. Tyto skutečnosti žalovaný nerespektoval, přestože se žalobce omluvil z důležitého důvodu. Za této situace bylo povinností správního orgánu rádnou omluvu žalobce respektovat, protože důvod omluvy byl důležitý, zjistit délku předpokládané hospitalizace žalobce a poté ve věci nařídit jednání, k němuž by znovu předvolal žalobce a také svědky, o jejichž výslech žalovaný orgán I. stupně žádal.

Krajský soud dospěl k závěru, že žalobci nebylo ani umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Když přijel ke správnímu orgánu I. stupně, který mu sdělil, že se do pěti dnů po ústním jednání může s podklady rozhodnutí seznámit, spisový materiál se u správního orgánu I. stupně nenacházel. Je sice pravdou, že správní orgán I. stupně poté dohodl, že v den, kdy žalobce přijel k seznámení se s podklady rozhodnutí, se s nimi může seznámit u žalovaného. Tam však žalobce již nejel. Za této situace měl krajský soud za to, že žalobci měla být poskytnuta nová lhůta, aby se mohl seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť žalobce sám nezpůsobil, že správní spis se u správního orgánu I. stupně nenacházel.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Měl za to, že krajský soud nesprávně posoudil otázku důvodnosti omluvy žalobce z ústního jednání. Nehodnotil tento problém v širším kontextu (žalobce nestandardní situace záměrně vytvářel); krajský soud ani nepřihlédl k tomu, že důvod omluvy žalobce odpadl, neboť ošetřující lékař stěžovateli sdělil, že žalobce byl schopen se ústního jednání účastnit.

Byť je v usnesení o dožádání uvedeno, že má být žalobce předvolán k ústnímu jednání dle § 74 zákona o přestupcích, nemění to nic na skutečnosti, že jeho přítomnost nebyla nezbytná, neboť se jednalo o doplnění dokazování v rámci odvolacího řízení, na které se § 74 zákona o přestupcích nevztahuje. Pokud by provedl dokazování způsobem uvedeným v § 51 odst. 2 správního řádu, mohl tak učinit bez ohledu na jakékoli důležité důvody, které by žalobci bránily se takového jednání zúčastnit. V projednávaném případě však ústní jednání i v odvolacím řízení nařízeno bylo, obviněný k němu byl předvolán, byla mu umožněna bezprostřední účast, po níž žalobce tolik (alespoň ve svých podáních) volal. Žalobce se ústního jednání odmítl účastnit, přestože mu to jeho zdravotní stav umožňoval, a proto bylo pokračováno v ústním jednání bez jeho přítomnosti. Ačkoliv se v odvolacím řízení jednalo o poměrně rozsáhlé doplnění dokazování, toto nebylo způsobeno

pochybením stěžovatele ani správního orgánu I. stupně, nýbrž pasivně rezistentním přístupem samotného žalobce, který si nevhodně ponechal vlastní věcnou argumentaci až do podaného odvolání.

Hospitalizace v nemocnici je i dle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečným důvodem pro akceptaci omluvy, neboť obviněným z přestupku prokazatelně brání v pohybu, tedy jim brání k dostavení se ke správnímu orgánu. Krajský soud již však nezohlednil výjimečnost této konkrétní situace, kdy se na žalobci nežádalo, aby se kamkoli dostavoval, neboť ústní jednání se s ohledem na jeho nestabilní a proměnlivý zdravotní stav mělo konat přímo v nemocnici, v níž byl žalobce hospitalizován. Lze tedy konstatovat, že zdravotní stav žalobce mu sice bránil dostavit se do původně určeného místa ústního jednání, tj. na Městský úřad Kroměříž, nebránil mu však v účasti na samotném ústním jednání.

Změna místa ústního jednání nijak negativně do práv žalobce nezasáhla, neboť předvolání k ústnímu jednání mu bylo doručeno již dne 4. 3. 2014, tj. 16 dní před termínem ústního jednání. Měl tedy dostatek času se na ústní jednání připravit, a to včetně případné volby zmocněnce.

Má také za to, že rozsudek krajského soudu je částečně nepřezkoumatelný, neboť soudu dostatečně doložil, že žalobce institut omluvy z ústního jednání zneužívá ve všech přestupkových řízeních (a možná i v řízení trestním), která vůči němu byla vedena. Také zfalšoval razítko podatelny správního orgánu I. stupně. Krajský soud se těmito námitkami ve svém rozhodnutí nezabýval a tyto skutečnosti při svém rozhodování vůbec nevzal v úvahu.

Je pravdou, že správní orgán I. stupně pochybil, když žalobci zaslal vyzoomění o tom, že se u něj může ve lhůtě pěti pracovních dnů seznámit se spisovým materiálem a vyjádřit se k němu, přestože se spis nacházel ve Zlíně. Poté, co se žalobce společně s panem Š. ke správnímu orgánu bez předchozího upozornění poslední den této lhůty dostavil, byla

jim situace ze strany oprávněné úřední osoby vysvětlena s tím, že jim je spis připraven k nahlédnutí ve Zlíně, kde jim bude k dispozici po dobu, jakou budou potřebovat. Vzniklé pochybení tak bylo napraveno novým poučením oprávněné úřední osoby, kde a kdy je možné seznámit se s podklady pro rozhodnutí, tj. u stěžovatele téhož dne 27. 3. 2014, po takovou dobu, jakou budou potřebovat, aby se mohli se spisem seznámit a vyjádřit se k němu. Žalobce ovšem této možnosti téhož dne ani později nevyužil.

Nevyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitek z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, z jehož obsahu je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tvrzených vadách řízení před soudem, protože nezohlednění důvodů uvedených v jeho vyjádření k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudek Nej-

vyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 64/2009-153).

[21] Předmětem sporu v projednávané věci je hodnocení zákonnosti ústního jednání v odvolacím řízení, provedeného bez přítomnosti žalobce, který se z něj řádně omluvil a následně se jej odmítl zúčastnit přímo v nemocnici. Další spornou otázkou je, zda žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.

[22] Ústní jednání bylo nařízeno správním orgánem I. stupně na 20. 3. 2014, žalobce byl k němu řádně předvolán (předvolání doručeno dne 4. 3. 2014). K ústnímu jednání byli předvoláni i další požadovaní svědkové. Žalobce se z nařízeného jednání dva dny předtím, než jednání mělo proběhnout, omluvil s odůvodněním, že zdravotní stav mu nedovoluje se jednání zúčastnit, neboť se zhoršil, a nastupuje hospitalizaci. Sdělil však, že chce být osobně u ústního jednání přítomen, aby mohl klást svědkům otázky. Svoji omluvu řádně doložil. Po dohodě obou správních orgánů mělo ústní jednání proběhnout dne 20. 3. 2014 v nemocnici v Kroměříži, nikoliv u správního orgánu I. stupně, ke kterému byl žalobce předvolán. Žalobce se ústního jednání přímo v nemocnici odmítl zúčastnit. Argumentoval svou omluvou, zdravotním stavem i tím, že neměl čas na přípravu. Správní orgány uvedené neakceptovaly a provedly ústní jednání bez přítomnosti žalobce.

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, že v oblasti správního trestání je nutné aplikovat zásady trestního práva. Přestupek spadá do pojmu „*trestních obvinění*“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), a proto osobě obviněné z přestupku náleží procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Obviněný z přestupku má proto ústavně zaručené právo být přítomen ústnímu jednání o přestupku [čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 3 písm. c) a d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod]. Na přítomnost obviněného u jednání I. stupně ve věci klade velký důraz i Evropský soud pro lidská práva (viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006,

Hermi proti Itálii, stížnost č. 18114/02, Reports 2006-XII, bod 61; či rozsudek ze dne 2. 3. 1987, *Monnell a Morris proti Spojenému království*, stížnosti č. 9562/81 a 9818/82, Series A, č. 115, bod 58, aj.). Ústní jednání podle § 74 zákona o přestupcích lze proto bezesporu označit za nejdůležitější fázi přestupkového řízení a za období hlavního líčení v trestním řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2013, čj. 7 As 77/2012-44).

[24] Pokud neproběhlo ústní jednání v řízení před správním orgánem I. stupně a v odvolacím řízení mělo proběhnout rozsáhlé dokazování (výslech policistů, pracovních podatelny), což ostatně potvrzuje sám stěžovatel, je nutné klást stejný důraz na účast obviněného při takovém ústním jednání, jako by mělo proběhnout v I. stupni. Je právem obviněného z přestupku vyjádřit se ke všem skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, k výpovědi ani k doznání nesmí být nucen (srov. § 73 odst. 2 zákona o přestupcích). Samy správní orgány upozornily žalobce, že ústní jednání proběhne ve smyslu § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Argumentaci stěžovatele, že přítomnost žalobce nebyla nezbytná, považuje soud za lichou.

[25] Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích „*správní orgán v I. stupni [koná o přestupku] ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.*“

[26] Důvodnost omluvy z ústního jednání posoudí správní orgán vždy ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, přičemž může zohlednit různé skutečnosti (např. i pořadí omluvy, stadium řízení, jednání účastníka nebo jeho zástupce, které je zjevně obstrukčního charakteru, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, čj. 7 As 28/2009-99).

[27] V projednávané věci není sporné, že se žalobce omluvil v dostatečném předstihu

z důležitého důvodu – hospitalizace. Je nutné posoudit, zda správní orgán mohl konat ústní jednání v jeho nepřítomnosti za situace, kdy byl žalobce řádně omluven a nesouhlasil s konáním ústního jednání přímo v nemocnici, kde ho úřední osoby navštívily právě za účelem jeho konání.

[28] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že postup správních orgánů v projednávané věci v souladu se zákonem nebyl. Žalobce doručil v předstihu správním orgánům omluvu z ústního jednání, u které mohl oprávněně předpokládat její akceptaci. Správní orgány se rozhodly, že provedou ústní jednání týž den (20. 3. 2014), na který byl žalobce předvolán, přímo v nemocnici po konzultaci zdravotního stavu s lékařem. Žalobce však o tomto procesním postupu správních orgánů nebyl žádným způsobem informován.

[29] I když byl řádně předvolán k ústnímu jednání na 20. 3. 2014, důvodně s ním nepočítal. Nelze proto souhlasit s námitkami o dostatečném časovém prostoru k přípravě a volbě zástupce. Z neinformovanosti žalobce o ústním jednání v nemocnici naopak přirozeně vyplývá, že žalobce neměl žádný čas na to, aby se na toto ústní jednání náležitě připravil (připravil si vyjádření ke všem skutečnostem, které mu byly kladeny za vinu, ke všem provedeným důkazům, navrhl další důkazy na svou obhajobu), popř. aby si sehnal zástupce, který by mu s jeho obhajobou pomohl. Závěry krajského soudu lze proto hodnotit jako správné.

[30] Z uvedených důvodů vůbec nelze brát v úvahu tvrzení stěžovatele, že žalobce nestandardní situace záměrně vytvářel; ošetřující lékař stěžovateli sdělil, že žalobce byl schopen se ústního jednání účastnit. Nestandardní situace (procesní taktika), popř. blízkost konce prekluzivní lhůty, nemůže ve svém důsledku vést k popření základních práv obviněného v řízení o přestupku.

[31] Dále se soud zabýval otázkou, zda žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.

[32] Podle § 36 odst. 3 správního řádu „[n]estano-ví-li zákon jinak, musí být účast-

níkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí“. Toto ustanovení nicméně neznamená jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit. Správní orgán musí účastníky sám vyzvat, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 402–403). Smyslem je umožnit účastníkům řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, čj. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS).

[33] V projednávané věci stěžovatel sám uznává, že pochybil, když žalobci zaslal vyznění prostřednictvím správního orgánu I. stupně o tom, že se může ve lhůtě pěti pracovních dnů po ústním jednání seznámit se spisovým materiálem a vyjádřit se k němu. Z toho pro žalobce vyplynulo, že spis se nachází v Kroměříži, přestože se nacházel u stěžovatele ve Zlíně. Z úředního záznamu ze dne 27. 3. 2014 soud zjistil, že žalobce se společně se svým zástupcem (panem Š.) tento den dostavili ke správnímu orgánu I. stupně do Kroměříže, aby se seznámili se spisovým materiálem. V úředním záznamu je také uvedeno, že se žalobce nemůže poslední den lhůty dostavit ke stěžovateli do Zlína k seznámení se se spisovou dokumentací. Požádal proto o stanovení nové přiměřené lhůty.

[34] Z přiložené audio nahrávky dále vyplynulo, že oprávněná úřední osoba ubezpečila zástupce žalobce o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí ve Zlíně ještě v týž den. Uvedla, že je zajištěno, že oprávněné úřední osoby ve Zlíně mu dají dostatek času pro seznámení se se spisovou dokumentací. Z nahrávky dále vyplývá, že pan Š. o cestě do Zlína uvažoval. Ptal se, zda mu bude umožněn

přístup ke spisové dokumentaci tak dlouho, jak bude potřebovat. Po kladné odpovědi uvedl, že se bude muset ještě domluvit se žalobcem.

[35] Soud je přesvědčen, že podmínky § 36 odst. 3 správního řádu naplněny nebyly. Souhlasí s krajským soudem, že žalobci měla být poskytnuta nová lhůta. Správní orgány se dopustily pochybení v tom, že žalobce nevěděl, kde se přesně spisová dokumentace nachází. Na základě předvolání k ústnímu jednání se mohl oprávněně domnívat, že se nachází u správního orgánu I. stupně v Kroměříži. To, že se žalobce se svým zástupcem k tomuto orgánu dostavil poslední den lhůty, mu nelze žádným způsobem přičítat k tíži. Nelze mu vytknout ani to, že se nemohl okamžitě přesunout do Zlína, kde se spisová do-

kumentace skutečně nacházela. Za situace, kdy žalobce požádal o stanovení nové přiměřené lhůty k seznámení se s podklady pro rozhodnutí kvůli pochybení stěžovatele, mělo být o tomto jeho procesním návrhu určitým způsobem rozhodnuto.

[36] Nelze přisvědčit argumentaci, že žalobce sám nevyužil možnosti seznámit se s podklady, a to jak 27. 3. 2014, tak kdykoliv později, resp. do vydání napadeného rozhodnutí. Žalobce nemohl předvídat, v jakém časovém horizontu stěžovatel vydá žalobou napadené rozhodnutí (žádná ani přibližná informace mu v tomto smyslu sdělena nebyla). Jím uplatněný procesní požadavek o stanovení nové lhůty vedl k legitimnímu očekávání, že o tomto jeho návrhu bude do doby vydání napadeného rozhodnutí řádně rozhodnuto.

3409

Řízení před soudem: nepřipustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti

k § 46 odst. 1 písm. d) a § 79 odst. 1 soudního řádu správního

Není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 5 As 9/2015-59)

Prejudikatura: č. 2181/2011 Sb. NSS a č. 3071/2014 Sb. NSS; č. 11/2010 Sb. NS.

Věc: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 5. 2014 uložil žalobkyni pokutu 30 000 Kč za spáchání deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, jehož se žalobkyně dopustila tím, že v zadávací dokumentaci veřejné zakázky „*Laboratoř J339*“ stanovila požadavek na prokázání technických kvalifikačních předpokladů dle § 56 zákona o veřejných zakázkách „*2 dodávky výpočetní techniky za období jednoho roku pro státní sféru v objemu vyšším než*

2 500 000 Kč“. Žalobkyně uvedla, že rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2014 obdržela dne 26. 5. 2014 a dne 5. 6. 2014 proti němu podala rozklad, o kterém do dne podání žaloby nebylo rozhodnuto, přestože předsedovi žalovaného uplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí.

Proto se žalobkyně žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhala podle § 79 s. ř. s. ochrany proti nečinnosti žalovaného v řízení o rozkladu.

Krajský soud nejprve dne 2. 12. 2014 vyzval žalobkyni, aby sdělila, zda a s jakým výsledkem ve věci vyčerpala prostředky, které procesní předpis pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti. Žalobkyně oznámila krajskému soudu přípisem doručeným dne 9. 12. 2014, že dle názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, čj. 1 Ans 2/2009-79, se v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti ústředního správního úřadu podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu nevyžaduje. Doplnila, že přesto z opatrnosti o uplatnění opatření proti nečinnosti požádala, a to podáním ze dne 8. 12. 2014, což následně potvrdil i žalovaný dne 9. 12. 2014. Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 9. 12. 2014, čj. 29 A 95/2014-30, podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalobkyně před podáním žaloby ve smyslu § 79 s. ř. s. bezvýsledně nevyčerpala prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Své rozhodnutí opřel o usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS (dále jen „usnesení ve věci *CG HOLDING*“), z něhož vyplývá, že i v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti ústředních správních úřadů je žalobce povinen před podáním žaloby vyčerpát prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu.

Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Připustila, že před podáním žaloby nevyčerpala prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, ale namítala, že následně učinila kroky k tomu, aby absentující podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků podle § 79 odst. 1 s. ř. s. splnila. Usnesení krajského soudu považovala stěžovatelka za formalistické, v rozporu s principy materiálního právního státu, jakož i smyslem a účelem soudního řízení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59, zdůraznila, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje správní soud podle § 81 odst. 1 s. ř. s. na

základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Dále namítla, že pro rozhodnutí o nákladovém výroku měla mít relevanci skutečnost, že až v důsledku podání žaloby předseda žalovaného vydal dne 23. 12. 2014 rozhodnutí o rozkladu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2014. Poukázala na právo na spravedlivý proces dle článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), které bylo usnesením krajského soudu porušeno.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nelze podmínku vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti zhojit dodatečně. Odkázal na usnesení ve věci *CG HOLDING*, kterým rozšířený senát sjednotil do té doby nejednotnou judikaturu v otázce využití postupu k odstranění nečinnosti podle správního řádu jako podmínky pro následnou soudní ochranu v případě ústředního správního úřadu. K otázce náhrady nákladů řízení před krajským soudem žalovaný uvedl, že krajský soud musel postupovat podle § 60 odst. 3 s. ř. s., protože žaloba byla odmítnuta. Skutečnost, že po podání žaloby předseda žalovaného vydal rozhodnutí o rozkladu stěžovatelky, nemůže mít na výrok o náhradě nákladů vliv. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou stěžovatelky, že postupem žalovaného mohlo dojít k porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatelce nebyla upřena možnost využití všech právních institutů, které jí právní řád v případě nečinnosti správního orgánu nabízí. Stěžovatelka se mohla před podáním žaloby domáhat ochrany proti nečinnosti postupem dle § 80 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že této možnosti nevyužila, nemohl krajský soud její žalobě vyhovět.

Pátý senát dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru odlišnému od názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v dřívějším rozhodnutí. Ztotožnil se s obecným principem subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, která se vztahuje rovněž na řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS). Na tento názor navázal rozšířený senát, který v usnesení ve věci

CG HOLDING rozhodl: „Účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.“

Druhý senát ve skutkově obdobné věci (žaloba byla podána dne 9. 6. 2009, žalobkyně uplatnila žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu dne 1. 7. 2009, o čemž současně informovala soud, krajský soud žalobu odmítl dne 21. 7. 2009) v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 5/2009-59 uvedl, že „krajskému soudu vytýká, že dostatečně nešetřil právo stěžovatelky na přístup k soudu. Nevyčkal uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti [o uplatnění opatření proti nečinnosti] podle § 80 odst. 3 in fine správního řádu, i když byl nepochybně informován o tom, že stěžovatelka aktivně zjednává nápravu, tj. že usiluje o naplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které jí procesní předpis nabízí k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Vzhledem k tomu, že ve smyslu § 71 odst. 1 správního řádu byl nadřízený správní orgán povinen o žádosti podle § 80 odst. 3 in fine správního řádu rozhodnout bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od zahájení řízení (§ 71 odst. 3 správního řádu), bylo v době rozhodování krajského soudu (21. 7. 2009) naprosto zřejmé, že k naplnění absentující podmínky musí dojít ve velmi krátkém časovém horizontu (lhůta pro vyřízení žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu by uplynula nejpozději v pátek 31. 7. 2009). Přesto nevyčkal na vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a žalobu bez meritorního projednání usnesením odmítl. Takový postup krajského soudu nese znaky formalismu, který je v rozporu s principy materiálního právního státu a smyslem a účelem soudního řízení.“

S tímto názorem druhého senátu se pátý senát nezotožnil. Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, musí být splněna ke dni podání žaloby. Nejedná se o odstranitelný nedostatek podmínek řízení, u něhož by

soud měl vyčkat jeho odstranění. Tento názor dle pátého senátu není ani v rozporu se zásadou procesní ekonomie, ani není na újmu práv účastníka řízení. Zda následná žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti povede ke zjednání nápravy (odstranění nečinnosti), je obtížně předvídatelné a ani z časového hlediska nelze odhadnout, kdy tato otázka bude vyjasněna. Proto soud nemůže vyčkávat, jak nadřízený orgán na žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu zareaguje. Odmítnutí žaloby v takové situaci ostatně nijak nebrání žalobci, aby žalobu následně opět podal, nepovede-li jeho žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu ke zjednání nápravy. Pátý senát poukázal na to, že rozšířený senát v usnesení ve věci *CG HOLDING* tuto otázku neřešil, názor vyslovený v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 5/2009-59 nelze pokládat za překonaný. Proto pátý senát postoupil věc rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[10] Předkládající senát dospěl k názoru odlišnému od názoru vysloveného již v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 5/2009-59, který byl poté zopakován v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 Ans 6/2011-79. Oproti názoru vyslovenému v tomto rozsudku má předkládající senát za to, že pokud podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti podle procesního předpisu upravujícího řízení před správním orgánem vyžadovaná § 79 odst. 1 s. ř. s. nebyla splněna ke dni podání žaloby, nelze tento nedostatek následně zhojit a žaloba musí být odmítnuta.

[11] Rozšířený senát dále zjistil, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 Ans

5/2009-59 rozhodl na základě právního názoru odlišného od názoru dříve vyjádřeného v jiném rozhodnutí tohoto soudu, a to v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149, aniž by věc postoupil rozšířenému senátu. V posléze citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti usnesení ze dne 12. 5. 2009, kterým byla pro nesplnění podmínky předchozího vyčerpání prostředků ochrany v řízení před správním orgánem odmítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti v případě, kdy sice žalobkyně dne 26. 3. 2009 podala u nadřízeného správního orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, aniž však vyčkala jejího vyřízení, podala dne 6. 4. 2009 žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Krajský soud žalobu odmítl, přestože o žádosti žalobkyně o uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodl nadřízený orgán negativně ještě před odmítnutím žaloby. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „*Ve vztahu k námitce stěžovatelky, že měla-li by se žalobou na ochranu proti nečinnosti čekat na to, jakým způsobem bude reagováno na její žádost o opatření proti nečinnosti, když nebylo reagováno bezodkladně, byla by tato skutečnost proti praktickému významu této právní ochrany, Nejvyšší správní soud podotýká, že vycházelo-li by se při posuzování toho, zda byly prostředky pouze z neurčitého pojmu ‚bezodkladně vyřízeno‘, tak jak navrhuje stěžovatelka, vneslo by to do praxe značnou právní nejistotu. Je zcela bezpochyby, že pod pojmem bezodkladně si každý může představit jiný časový úsek, kdy dovedeno ad absurdum by účastník mohl dospět k názoru, že bezodkladně vyřízení věci znamená vyřízení věci do druhého dne. Potom by podání žádosti mělo pouhý formální význam a k bezvýslednému vyčerpání tohoto procesního prostředku by de facto docházelo jeho podáním, což by zcela popíralo smysl institutu ochrany proti nečinnosti v rámci správního řádu. Navíc by takové pojetí bylo zcela v rozporu se subsidiární povahou správního soudnictví, jak je zakotvena v § 5 s. ř. s. a jak je reflektována v ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, na kterou rovněž*

navázal krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že i při řešení této právní otázky je nutno vycházet z obecných zásad, kterou bezpochyby je i zásada subsidiarity správního soudnictví spočívající v tom, že ve správním soudnictví se lze ochrany práv domáhat jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS). Na základě výše předestřčených úvah považuje Nejvyšší správní soud rovněž za nedůvodnou stížní námitku, že se měl krajský soud spokojit s vydáním rozhodnutí nadřízeného správního orgánu přede dnem svého rozhodnutí, a proto posoudit, zda se žalovaný nečinností nedopouští, přičemž při posouzení všech okolností postupu správního orgánu by podle stěžovatelky musel dospět k názoru, že žalovaný je ve věci do doby jeho rozhodnutí nečinný. Nejvyšší správní soud však opakuje, že stěžovatelka podala žalobu na ochranu proti nečinnosti, aniž by bezvýsledně vyčerpala procesní prostředky ochrany zaručované správním řádem, když žalobu podala předtím, než bylo o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodnuto, a proto byl krajský

soud povinen postupovat podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a žalobu stěžovatelky odmítnout pro nedostatek podmínky řízení. Skutečnost, že správní orgán následně po podání této žaloby vydal rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, na povinnosti krajského soudu žalobu z výše uvedených důvodů odmítnout nic nemění.“

[12] Je tedy zřejmé, že judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce není jednotná a předkládající senát se navíc hodlá odchýlit od právního názoru vysloveného v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 5/2009-59. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout ve věci je proto dána.

III.2 Posouzení věci

[13] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“.

[14] Rozšířený senát se musí vypořádat s otázkou, zda je správní názor druhého senátu vyjádřený v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 5/2009-59, že nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti v řízení u správního orgánu představuje nedostatek, který je možné odstranit v průběhu řízení před soudem.

[15] Výkladem § 79 odst. 1 s. ř. s., resp. podmínek, které musí být splněny, aby se soud mohl zabývat důvodností žaloby na ochranu proti nečinnosti, se rozšířený senát zabýval v usnesení ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS. Uvedl v něm: „Rozšířený senát tedy shodně s citovaným usnesením konstatuje, že i ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodovat ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž

se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popř. též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení. Úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené. Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví, jsou opožděnost (předčasnost) žaloby, podání návrhu zjevně neoprávněnou osobou, nepřipustnost. Specifickým důvodem, jenž vylučuje další postup v řízení, jsou neodstraněné vady žaloby (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.“

[16] Z uvedených úvah rozšířeného senátu vyplývá, že je třeba rozlišovat podmínky řízení v širším smyslu, které zahrnují mj. i přípustnost a včasnost žaloby, a podmínky řízení v užším smyslu [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], tj. takové podmínky řízení, které nejsou zahrnuty v některém ze zvláštních důvodů pro odmítnutí žaloby uvedeném v § 46 odst. 1 písm. b), c), d) či odst. 2 a 5, resp. § 37 odst. 5 s. ř. s. V případě zjištění nedostatku podmínek řízení v užším smyslu je namístě úvaha, zda se jedná o nedostatek odstranitelný, či neodstranitelný, a v prvním případě má soud vyzvat účastníka k odstranění takového nedostatku podmínek řízení. Jedná-li se o nedostatek podmínek řízení (v užším smyslu) neodstranitelný, nebo pokud nebyl ani na výzvu soudu odstraněn, a nelze-li pro takový nedostatek v řízení pokračovat, teprve v takovém případě je třeba návrh (žalobu) odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Naproti tomu, je-li návrh opožděný, byl-li podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou nebo je-li nepřipustný, pak je třeba návrh bez dalšího

odmítnout, neboť ani z povahy věci nelze takovou překážku řízení odstranit.

[17] Konkrétně požadavkem na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu jako podmínkou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu u správního soudu se rozšířený senát již rovněž zabýval, a to ve svém usnesení ve věci *CG HOLDING*, v němž uvedl: „*Z hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpát procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejména v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpát opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ans 1/2007-100, čj. 2 Ans 1/2008-84, čj. 8 Ans 5/2010-43 či čj. 2 Ans 5/2009-59).*“

[18] Z výše citovaného usnesení ve věci *CG HOLDING* vyplývá, že nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem má stejně jako nesplnění podmínky vyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. a nevyužití prostředků ochrany nebo nápravy podle § 85 s. ř. s. za následek nepřipustnost žaloby.

[19] Jak bylo výše uvedeno, přípustnost žaloby sice rovněž patří mezi podmínky řízení v širším smyslu, nepřipustnost žaloby (návrhu) však představuje samostatný důvod pro odmítnutí žaloby (návrhu), u něhož nepřichází v úvahu odstraňování takovéto překážky řízení. Naopak při zjištění, že se jedná o žalobu nepřipustnou, soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. bez dalšího odmítne.

[20] Je tedy třeba odmítnout právní názor vyjádřený v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 5/2009-59, že krajský soud, který zjistí, že žalobce sice před podáním žaloby nevyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, nicméně po podání žaloby požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu, je povinen vyčkat, zda nadřízený správní orgán ve lhůtě třiceti dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu) o této žádosti nerozhodne, a teprve poté se má zabývat důvodností žaloby. Takový výklad je nejen v rozporu se zásadou subsidiarity ochrany poskytované ve správním soudnictví (srov. usnesení ve věci *CG HOLDING*) i se zásadou procesní ekonomie, nýbrž i s gramatickým výkladem § 73 odst. 1 s. ř. s. Pokud v tomto ustanovení zákonodárce užil minulého času „*vyčerpал*“ při formulaci podmínky vyčerpání prostředků ochrany a naproti tomu času přítomného „*může se domáhat*“ při formulaci oprávnění k podání žaloby, je třeba z toho logicky dovodit, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby. Totéž lze dovozovat ze slova „*bezvýsledně*“: pouze ten, kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl), vyčerpал tento prostředek bezvýsledně. Teprve v tomto případě je jeho žaloba přípustná.

[21] Takový výklad nepoškozuje žalobce, který podmínku přípustnosti žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany nesplnil. V takovém případě soud jeho žalobu bez dalšího odmítne. To však není na překážku tomu, aby byla žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podána, jakmile bude podmínka přípustnosti žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany splněna. Tento výklad

tedy není v rozporu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces zahrnujícím právo na přístup k soudu.

[22] Stěžovatelce nelze přisvědčit, že podávala v projednávané věci žalobu na ochranu proti nečinnosti, aniž by požádala o uplatnění opatření proti nečinnosti u správního orgánu, v důvěře v judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které se v případě řízení vedených u ústředních správních úřadů splnění této podmínky nevyžaduje. Je totiž zřejmé, že ještě před podáním žaloby dne 28. 11. 2014 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ve věci *CG HOLDING* vydaným dne 20. 5. 2014 sjednotil do té doby nejednotnou judikaturu tohoto soudu tak, že i v případě žalovaného jakožto ústředního správního úřadu se splnění této podmínky vyžaduje. Stěžovatelka se tak mohla při náležité péči včas s tímto rozhodnutím seznámit a před podáním žaloby podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem splnit.

[23] Rozšířený senát pro srovnání poukazuje na judikaturu Ústavního soudu ohledně podmínek stanovených zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), pro podání návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazných vyhlášek obce. V usnesení pléna ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 32/06, k tomu Ústavní soud s odkazem na dřívější judikaturu uvedl: „*Řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky se opírá o čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a ústavodárce jej svěřil do rukou Ústavního soudu, který je orgánem ochrany ústavnosti (článek 83 Ústavy). Z toho vyplývá, že účelem řízení o zrušení obecně závazných vyhlášek je náprava vážných vad těchto právních předpisů a že řízení před Ústavním soudem je krajním prostředkem nápravy, jež nastupuje až poté, co ostatní prostředky nápravy selhaly. I v tomto řízení se totiž uplatňuje zásada subsidiarity. [...] Z podkladů zaslaných ministerstvem nepochybně vyplývá, že ministr vnitra navrhl Ústavnímu soudu zrušení článků 1 a 2 vyhlášky č. 24/2004 Sb. z důvodů, se kterými se město mohlo seznámit*

až v rozhodnutí, kterým byla pozastavena účinnost těchto ustanovení. Jediná předtím vznesená konkrétní argumentace se týkala čl. 1 odst. 5 a čl. 2 odst. 2, kteréžto vady město v mezidobí odstranilo, čímž naplnilo účel dohledového řízení. Ministerstvo vnitra ČR až v rozhodnutí o pozastavení účinnosti článků 1 a 2 vyhlášky č. 24/2004 Sb. rozšířilo svou argumentaci o zbylá ustanovení těchto článků (přičemž zásadně pozměnilo argumentaci vůči čl. 1 odst. 3, z čehož lze usuzovat, že město zde se svou argumentací uspělo). Na základě takto vedeného řízení, v němž nebyly ze strany orgánů státní správy vyčerpány všechny zákonem předvídané prostředky, které mají vést k nápravě případně vadného stavu, nemůže být Ministr vnitra ČR oprávněn k podání přípustného návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení čl. 1 odst. 1 až 4 a 6 a čl. 2 odst. 1 a odst. 3 vyhlášky č. 24/2004 Sb. Ústavní soud apeluje na navrhovatele, aby tyto nároky nepovažoval za projev bezúčelného formalismu, neboť vedle toho, že sledují dodržování správně právních předpisů (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy), korespondují s vývojem judikatury Ústavního soudu vztahující se k municipálním předpisům, kdy např. v nálezu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05, plénum Ústavního soudu konstatovalo (in fine): ‚[N]askýtá se rovněž otázka, zda by ministr vnitra v rámci prevence a předcházení řízením u Ústavního soudu neměl obcím zřetelněji naznačit, jakých pochybení je nutno se vystríhat, aby jinak dobře míněná vyhláška nemusela být předkládána k posouzení Ústavnímu soudu.‘ (č. 445/2006 Sb.).“ Pro nedostatek předchozího projednání důvodů návrhu s dotčenou obcí tedy v souladu se zásadou subsidiarity Ústavní soud návrh odmítl jako nepřípustný.

[24] Rozšířený senát pro úplnost dodává, že mu je známa judikatura civilních soudů např. k podmínce předchozího projednání nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, resp. nesprávným úředním postupem, u příslušného orgánu podle § 14 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo

nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Nejvyšší soud k této podmínce konstantně judikuje, že se jedná o podmínku řízení, jejíž nesplnění je třeba v soudním řízení odstraňovat postupem podle § 104 odst. 2 o. s. ř. (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, č. 11/2010 Sb. NS). Stejně Nejvyšší soud rozhoduje ohledně podmínky předchozího pravomocného rozhodnutí správního orgánu ve věcech žalob podle části páté o. s. ř. stanovené v § 244 odst. 1 o. s. ř. I zde je dle Nejvyššího soudu rozhodující, že ke dni rozhodování soudu je tato podmínka splněna, ačkoli v době podání žaloby splněna nebyla (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1246/2013). Subsidiarita soudního přezkumu však nepatří mezi základní zásady civilního procesu. Závěry judikatury civilních soudů vztahující se k ustanovením občanského soudního řádu proto nelze vzta-

hovat bez dalšího k odlišným institutům obsaženým v soudním řádu správním.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Rozšířený senát tedy uzavřel, že není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.

[26] V dané věci se jednalo o jedinou otázku, na níž závisí posouzení důvodnosti kasační stížnosti, rozšířený senát proto rozhodl meritorně. Kasační stížnost není důvodná, proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

3410

Řízení před soudem: obecně závazná vyhláška

k § 44 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

k § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákonů č. 149/1998 Sb. a č. 300/2011 Sb. (v textu jen „zákon o loteriích“)

Obecně závazná vyhláška vydaná podle § 44 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve spojení s § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, není opatřením obecné povahy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, čj. 7 As 323/2015-37)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS a č. 2321/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 202/2011 Sb., č. 293/2011 Sb., č. 112/2013 Sb., nálezy Ústavního soudu č. 34/1995 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 84/94), č. 85/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 94/97), č. 64/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 741/06) a č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

Věc: Akciová společnost SYNOT TIP proti Hlavnímu městu Praha o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelky.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 11. 2015, čj. 6 A 163/2015-44, zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy, ve kterém navrhovatelka označila za opatření obecné povahy § 2 a přílohu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat

loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „napadená vyhláška“).

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že v § 171 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy definováno nega-

tivně jak ve vztahu ke konkrétním správním rozhodnutím, tak ve vztahu k právním předpisům. Ačkoliv v judikatuře Nejvyššího správního soudu převážilo materiální pojetí opatření obecné povahy, má tato forma činnosti správních orgánů subsidiární povahu k vydání obecně závazné vyhlášky, kterou se upravuje určitá oblast veřejné správy na základě zmocnění v zákoně. V tomto ohledu odkázal městský soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS. Dále městský soud uvedl, že zákonem o loteriích bylo jednoznačně stanoveno, jakým způsobem mohou obce rozhodovat o místech a čase k provozování loterií a jiných podobných her, resp. o místech a časech, kde a kdy je provozování těchto her zakázáno. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo novelizováno zákonem č. 300/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012, tedy v době, kdy již existovala právní úprava týkající se opatření obecné povahy, a zákonodárce přesto setrval na úpravě prostřednictvím obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti obce. Navrhovatelkou označený § 2 a příloha napadené vyhlášky tedy nemohl městský soud přezkoumávat jako opatření obecné povahy, neboť se o tento akt státní správy nejednalo. Hlavní město Praha (odpůrce) nepochybil, pokud při vydávání označených částí napadené vyhlášky nepostupovalo podle části šesté správního řádu. Proto městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jako nedůvodný.

Proti tomuto rozsudku podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítanou nesrozumitelnost rozsudku spatřovala stěžovatelka v tom, že městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s., ačkoliv dospěl k závěru, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy. V takovém případě měl městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nedostatek důvodů pak spatřovala stěžovatelka v tom, že ačkoliv v návrhu na zrušení opatření obecné povahy uváděla množství argumentů, městský soud se s nimi nevypo-

řádal. Dále vyjádřila nesouhlas se závěrem městského soudu, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy. V tomto směru poukázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, čj. 3 Ao 6/2011-47 a v něm citovanou judikaturu Ústavního soudu, podle které má v některých případech materiální chápání opatření obecné povahy přednost. I v nyní projednávaném případě je nutno posoudit napadenou vyhlášku z hlediska materiální povahy, jelikož § 50 odst. 4 zákona o loteriích, na základě něhož byla vydána napadená vyhláška, lze teleologicky a ústavně konformně interpretovat tak, že některé akty vydávané podle tohoto ustanovení mají být obcemi vydávány ve formě opatření obecné povahy, a nikoliv ve formě obecně závazné vyhlášky. Oproti případům posuzovaným v judikatuře Nejvyššího správního soudu, o kterou se opřel městský soud, jsou zde dány tři rozdíly. Zaprvé předmětem posouzení není nařízení obce, jak tomu bylo v usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 7/2010-65, ale obecně závazná vyhláška. V tomto ohledu stěžovatelka poukázala na odlišnosti mezi vydáváním nařízení a obecně závaznou vyhláškou obce. Zadruhé § 50 odst. 4 zákona o loteriích není zcela jednoznačný a dává prostor pro interpretaci, přičemž z něho není zřejmé, zda obec, která zakazuje či povoluje provoz loterií na konkrétních adresách, tak musí činit obecně závaznou vyhláškou. Zatřetí od přijetí citovaného ustanovení došlo k zásadním změnám judikatury. V nálezech ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., dospěl Ústavní soud k závěru, že § 50 odst. 4 zákona o loteriích je redundantní, neboť pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá obcím přímo z Ústavy. Normotvorná pravomoc obcí v samostatné působnosti se od vůle zákonodárce emancipovala. Zákonodárci tudíž nepřisluší obce limitovat v tom směru, že by jim ukládal vydávat formou obecně závazných vyhlášek akty, jež obsahově nenaplníují požadavky kladené na právní předpisy. Pokud tak zákonodárce bez znalosti budoucího vývoje judikatury Ústavního soudu učinil, je třeba jeho vůli vyjádřenou v § 50 odst. 4 zá-

kona o loteriích nově promítnout do závěru, že v případech, kdy se obec rozhodne podle tohoto zákonného ustanovení nad rámec své obecné normotvorné pravomoci vyplývající přímo z Ústavy regulovat provoz loterií na konkrétních adresách a v konkrétních časech, bude tak činit opatřením obecné povahy, a nikoliv obecně závaznou vyhláškou. Protože v citovaných nálezech Ústavní soud neposuzoval, zda je nutno obecně závaznou vyhlášku podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích posuzovat materiálně jako opatření obecné povahy, posouzení napadené vyhlášky jako opatření obecné povahy by podle stěžovatelky nepředstavovalo rozpor s právním názorem Ústavního soudu. Pro posouzení napadené vyhlášky jako opatření obecné povahy svědčí rovněž zájem na ochraně práva jednotlivců na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“; viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS). Dále stěžovatelka v kasační stížnosti argumentovala tím, že napadená vyhláška znaky opatření obecné povahy naplňuje, protože se týká neurčité skupiny adresátů a její obsah je zcela konkrétní.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu a svá vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podle jeho názoru obec vydávájí obecně závazné vyhlášky v rámci své samostatné působnosti a tuto pravomoc mají na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy. Citovaný článek však nevylučuje, aby i zákony stanovily, kdy má obec obecně závaznou vyhlášku vydat. Zákonná zmocnění obsažená např. v § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a § 50 odst. 4 zákona o loteriích je proto třeba chápat jednak jako pomůcku pro zastupitelstvo obce k rozhodnutí, co může obsahem obecně závazné vyhlášky být, a jednak jako reakci zákonodárce na čl. 4 odst. 1 Listiny. Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti jediné obecně závaznou vyhláškou, pouze v taxativně stanovených případech a tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon [§ 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].

Opatření obecné povahy naproti tomu obec vydává v přenesené působnosti na základě § 171 správního řádu a na základě konkrétního zákonného zmocnění. Žádný zvláštní zákon neukládá, aby v oblasti regulace veřejného pořádku na území hlavního města Prahy odpůrce vydal opatření obecné povahy. Pokud by naopak postupoval tak, jak požadovala stěžovatelka, porušil by zákon o loteriích, protože ten neumožňuje odpůrci vydat opatření obecné povahy. V tomto ohledu odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Ke stížní námitce týkající se zákonnosti napadené vyhlášky odpůrce uvedl, že přesahuje rámec podaného návrhu. Podle odpůrce je napadený rozsudek řádně odůvodněný a srozumitelný. Zákon o loteriích zmocňuje obce k vydání obecně závazné vyhlášky a zároveň v § 43 upravuje možnost ukončení platnosti povolení za určitých okolností. Takové okolnosti nastaly s přijetím napadené vyhlášky. S ohledem na § 43 zákona o loteriích si proto stěžovatelka musela být vědoma možnosti ukončení provozu loterií.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl.

Z odůvodnění:

Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v kasační stížnosti namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve tímto stížním důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by nepřezkoumatelnost byla namítána důvodně.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1995 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny, článek 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura

Ústavního soudu, např. náleze ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že *odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákoným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že *pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, podle něhož lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadájí i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není napadený rozsudek nepřezkoumatelný ani z důvodu nesrozumitelnosti, ani z nedostatku důvodů. Ačkoliv je odůvodnění

napadeného rozsudku stručné, je z něj zřejmé, z jakých důvodů nepovažoval městský soud napadenou vyhlášku za opatření obecné povahy, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje. Za situace, kdy městský soud dospěl k závěru, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy, bylo již nadbytečné zabývat se dalšími argumenty stěžovatelky. Městský soud reagoval i na námitky nezákonnosti napadené vyhlášky, když uvedl, že toto hodnocení není v daném řízení na místě, protože k posuzování souladu jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou podle čl. 95 odst. 1 Ústavy soud přistupuje při přezkoumávání zákonnosti individuálních správních rozhodnutí, která byla vydána podle takových předpisů. O takový předmět řízení se však v dané věci nejednalo. Co se týče nesrozumitelnosti napadeného rozsudku, je podle názoru Nejvyššího správního soudu z výroku napadeného rozsudku zcela zřejmé, jak městský soud rozhodl, tj. že návrh zamítl, s čímž koresponduje i odůvodnění rozsudku. S ohledem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

Podle obsahu spisu zastupitelstvo od-půrce vydalo podle § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze a § 50 odst. 4 zákona o loteriích napadenou vyhlášku, ve které je v § 1 stanoveno, že „[l]oterie [...] mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce“. Podle § 2 napadené vyhlášky pak „[p]rovozování loterií na místech uvedených v příloze k této vyhlášce je možné pouze v čase, který je u konkrétního místa určen“. V dalších ustanoveních napadené vyhlášky je pak upraven zákaz reklamy na loterie, pravidla pro úpravu vnějšího vzhledu místa, kde jsou loterie provozovány s tím, že touto vyhláškou nejsou dotčeny povinnosti provozovatelů loterií stanovené v jiných obecně závazných předpisech. Napadená vyhláška (s výjimkou § 4) nabyla účinnosti dne 4. 10. 2013.

Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích může obec „stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce“.

Podle § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze mohou být v samostatné působnosti ukládány povinnosti jen obecně závaznou vyhláškou, to mimo jiné „k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány“ nebo „stanoví-li tak zvláštní zákon“.

Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí [...] podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Rozhodné pro posouzení věci je, zda se v daném případě o takové opatření vůbec jedná. Institut opatření obecné povahy byl do českého právního řádu zaveden správním řádem s účinností od 1. 1. 2006. Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy je upravena v soudním řádu správním s účinností od 1. 5. 2005. Žádný z těchto předpisů však vyčerpávajícím způsobem nedefinuje, co se opatřením obecné povahy rozumí. Pouze v § 171 správního řádu je uvedeno, že podle části šesté „postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy,

kteřé není právním předpisem ani rozhodnutím“. Správní řád tedy vymezuje opatření obecné povahy pouze negativně. Judikatura pak doplnila také pozitivní vymezení opatření obecné povahy jako akt s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jde tedy o správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu.

Klíčovou otázkou v dané věci je určení právní povahy napadené vyhlášky, tedy posouzení, zda je svou povahou právním předpisem, nebo opatřením obecné povahy.

Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení čj. 8 Ao 7/2010-65, v němž uvedl, že „úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou namístě, pokud [...] zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. [Pokud] zákon [...] výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny“ [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který se týkal územního plánu, jenž byl vydán ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)⁷⁾]. Nejvyšší správní soud dále v citovaném usnesení uvedl, že „[p]rojevili-li zákonodárcé jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistoty. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – ať by svou pravomoc překročil – může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.“ S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se ztožnil Ústavní soud v usnesení ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11, kterým rozhodl

⁷⁾ S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

o ústavní stížnosti proti citovanému usnesení Nejvyššího správního soudu. V něm uvedl, že „*akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy (neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, který zmocňuje k jejich vydání), by měly být primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.*“ „[T]ento závěr nezabývá Ústavní soud v budoucnu možností, zejména naskytne-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, přiklonit se k materiálnímu zkoumání opatření obecné povahy. Úvaha, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu tedy otevřena. [...] Pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má rozhodnout určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je, či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.“

Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem v citovaných rozhodnutích lze použít i v nyní projednávané věci. Zákon o hlavním městě Praze (§ 44 odst. 3) ve spojení se zákonem o loteriích (§ 50 odst. 4) jednoznačně stanoví, že odpůrce může, a to formou obecně závazné vyhlášky, rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her, resp. o místech a časech, kde a kdy je provozování těchto her zakázáno. Podle těchto ustanovení odpůrce postupoval a vydal napadenou vyhlášku. I když § 50 odst. 4 zákona o loteriích byl novelizován zákonem č. 300/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012, tedy v době, kdy již existovala právní úprava týkající se opatření obecné povahy, zákonodárce přesto ponechal stávající úpravu, podle které může obec v samostatné působnosti rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her pouze formou obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy, ale právním předpisem. Úvahy o tom, zda napadená vyhláška je opatřením obecné povahy, či nikoliv, proto nejsou namístě, jelikož se nejedná o situaci, kdy zákonné pojmenování chybí nebo došlo k zásadní změně právní úpravy a chybí výslovná přechodná ustanovení. Namítla-li stěžovatelka v kasační stížnosti, že z usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 7/2010-65 nelze vyjít proto, že se týká nařízení, a nikoliv obecně závazné vyhlášky, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Podle jeho názoru je podstatné, že zákonodárce jednoznačně projevil vůli, aby obce rozhodovaly o dané problematice formou obecně závazné vyhlášky. V daném případě se tedy nejedná o situaci, kdy by zákon o loteriích formu aktu neupravoval. Stěžovatelčina argumentace týkající se odlišností vydávání nařízení a obecně závazné vyhlášky je proto nepřijatelná.

Odkázala-li stěžovatelka v kasační stížnosti na usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ao 6/2011-47 a v něm citovanou judikaturu Ústavního soudu, podle názoru Nejvyššího správního soudu citované usne-

sení potvrzuje závěry vyplývající z usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 7/2010-65 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1085/11. Nejvyšší správní soud se v usnesení čj. 3 Ao 6/2011-47 zabýval otázkou, zda přílohy č. 1 a 2 k nařízení č. 9/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vydává tržní řád, jsou opatřením obecné povahy, a uvedl, že pro zodpovězení otázky, jaká je povaha napadených příloh nařízení č. 9/2011 Sb. hl. m. Prahy, je podstatné, zda § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), výslovně upravuje jejich formu. Dospěl pak k závěru, že citované ustanovení výslovně stanoví formu právního aktu, v níž je tržní řád vydáván, a to jako nařízení obce, tedy právní předpis. Přílohy napadeného nařízení proto nemají povahu opatření obecné povahy. Odkaz stěžovatelky na citované usnesení Nejvyššího správního soudu proto není přílehlavý.

Stěžovatelka dále namítla, že § 50 odst. 4 zákona o loteriích, na jehož základě byla napadená vyhláška vydaná, není zcela jednoznačný, tak, jak je požadováno v citované judikatuře, a poukázala na to, že byl předmětem několika judikатурních posunů ze strany Ústavního soudu.

V nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb., ve kterém Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku města Chrástava, uvedl, že čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocňuje obec k originární normotvorbě, a tedy k jejímu vydání není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění. Dále se zabýval povahou § 50 odst. 4 zákona o loteriích a uvedl, že „[t]oto ustanovení se do zákona dostalo spolu s novelou obsaženou v zákoně č. 149/1998 Sb. s účinností od 1. 1. 1999, přičemž je nepochybné, že úmyslem zákonodárce bylo posílit roli obecní samosprávy, pokud jde o vymezení podmínek, za nichž může tento typ loterií povolovat státní správa; v tomto kontextu nelze přehlížet ani skutečnost, že se tak stalo v době, kdy to byla sama judikatura Ústavního soudu, která z důvodů již podrobně vyložených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007, N 218/47 SbNU 871, [č. 20/2008 Sb.] v podstatě neakceptovala originární povahu

normotvorby obcí založenou přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy, a vyžadovala též právě existenci zvláštního zákonného zmocnění. Ústavní soud je proto toho názoru, že speciální ustanovení obsažené v zákoně o loteriích je třeba s ohledem na to vykládat pokud možno extenzivně tak, aby byl naplněn původní účel, jenž byl tímto ustanovením sledován, tj. prosazení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.“ Ústavní soud tedy v citovaném nálezu dospěl k závěru, že regulace umístění výherních hracích přístrojů spadá do samostatné působnosti obcí. V bodě 46 citovaného nálezu pak dále uvedl, že „je proto přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 50 odst. 4 [zákona o loteriích] ve spojení s § 2 písm. e) téhož zákona umístění i interaktivních videoloterních terminálů, případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 [zákona o loteriích]. Ústavní soud tedy shledal, že regulace umístění interaktivních videoloterních terminálů spadá do normotvorné působnosti obcí, a to podle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i § 10 písm. d) [obecního zřízení].“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku města Františkovy Lázně a dospěl k závěru, že právo obcí regulovat hazard na svém území vyplývá přímo z § 10 písm. a) obecního zřízení, a není tak ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích. Dále uvedl, že „[p]rávo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (článek 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěruje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i ma-

teriální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 se Ústavní soud zabýval ústavní stížností města Klatovy, na základě níž zrušil přechodné ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn zákon o loteriích, podle něhož bylo přiznáno obcím právo regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz interaktivních videoloterních terminálů na svém území. Napadeným přechodným ustanovením však bylo odloženo uplatnění takových vyhlášek vydaných na již povolená zařízení do 31. 12. 2014. Ústavní soud shledal takovou úpravu neústavní, protože právo obcí usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterních terminálů nebylo založeno až zákonem č. 300/2011 Sb., nýbrž je součástí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu konstantní judikatury Ústavního soudu. Ústavní soud v tomto nálezu také uvedl, že „*součástí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.*“

Z uvedené rekapitulace nálezů Ústavního soudu vyplývá, že obce mají právo na regulaci hazardu na svém území na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to vydáváním obecně závazných vyhlášek. Dále je z citovaných nálezů zřejmé, že ačkoliv podústavní předpis upravuje konkrétní oblasti, v nichž se právo na samosprávu může realizovat, takto vymezené oblasti nemusí být ve vztahu k tomuto ústavnímu právu vyčerpávající, resp. prováděcí

zákon nemůže vyčerpat ústavní garanci tohoto práva stanovením výhrady pro konkrétní oblasti. S ohledem na výše uvedené nemůže zákonodárce vyčerpat ústavní garanci práva na samosprávu např. příliš úzkým zákonným výčtem konkrétních oblastí, v nichž se může právo na samosprávu realizovat. Stejně tak nemůže do tohoto práva zasáhnout například tím, že prostřednictvím přechodného ustanovení odloží uplatnění obecně závazných vyhlášek na již povolená zařízení od určitého data. V citovaných nálezech však Ústavní soud nepochybně, že zákonodárce je oprávněn prostřednictvím zákona vymezit určité oblasti, ve kterých se bude právo na samosprávu projevovat, pokud tak činí v souladu s uvedenými zásadami. Zákonodárce v § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s § 44 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze vymezil, že odpůrce má právo na samosprávu také v oblasti regulace hazardu. Ačkoliv odpůrce toto právo náleží již na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, vymezení tohoto práva zákonodárcem v zákoně o loteriích není nadbytečné. Pokud tedy zákonodárce v § 50 odst. 4 zákona o loteriích zcela jednoznačně stanovil, že právo na samosprávu v oblasti regulace hazardu realizuje obec formou obecně závazné vyhlášky, jedná se s ohledem na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu o situaci, kdy napadená vyhláška odpůrce je *prima facie* právním předpisem, neboť je tak označena v zákoně o loteriích.

Nejvyšší správní soud je povinen respektovat výslovně vyjádřenou vůli zákonodárce ohledně právní formy právního aktu, stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence. Ačkoliv jsou soudy při rozhodování vázány pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a jsou oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nejsou oprávněny jiný právní předpis zrušit, jak požadovala stěžovatelka, a vůbec již ne v řízení upraveném pro zcela jiný právní institut. Co se týče posouzení ústavnosti a zákonnosti jiného právního předpisu (zde obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy), je třeba

odkázat na postup podle § 106 a § 107 zákona o hlavním městě Praze a korespondující čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, podle něhož rozhoduje Ústavní soud „o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřisluší, aby posuzoval námitky stěžovatelky, podle které napadená vyhláška nespĺňuje požadavky kladené na právní předpisy Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stíží námitkou, že městský soud pochybil, pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy rozsudkem zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s., ačkoliv dospěl k závěru, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy. Z judikatury Nejvyššího správního soudu

(např. usnesení čj. 8 Ao 7/2010-65 a čj. 3 Ao 6/2011-47) vyplývá, že jestliže návrhem napadený akt není opatřením obecné povahy, pak nejsou vzhledem k neexistenci předmětu řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. splněny podmínky řízení. Proto soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. usnesením odmítl. Podle Nejvyššího správního soudu městský soud pochybil tím, že návrh stěžovatelky zamítl, ačkoliv byly splněny podmínky pro to, aby byl odmítnut. Městský soud tak tím, že rozhodl meritorně, zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a zároveň návrh v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl, neboť důvody pro odmítnutí byly podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. splněny již v řízení před městským soudem.

3411

Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků

k § 37 odst. 2 soudního řádu správního

Žádost o osvobození od soudních poplatků, podaná v již zahájeném řízení, není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2016, čj. 8 As 78/2015-22)

Prejudikatura: č. 3271/2015 Sb. NSS.

Věc: Pavel Č. proti Krajskému soudu v Českých Budějovicích o ochranu proti nezákonnému zásahu, o kasační stížnosti žalobce.

Podáním ze dne 9. 10. 2013 se žalobce domáhal u Krajského soudu v Českých Budějovicích, aby zakázal orgánu státní správy tohoto krajského soudu pokračovat v porušování žalobcova práva na přístup k soudu a aby mu přikázal obnovení stavu před zásahem – „před svévolným odmítnutím stvrzení předložených podání, dříve učiněných v elektronické podobě, v podatelně na 2. patře soudu dne 15. 7. 2013 – obdobně v podatelně v dveřích č. 11 dne 10. 9. 2013“, a dále aby správa soudu neprodleně zajistila, že podatelna krajského soudu bude činit úkony předepsané v § 37 odst. 2 s. ř. s. s ohledem na skutečnost, že žalovaným byl orgán státní správy Krajské-

ho soudu v Českých Budějovicích, přikázal Nejvyšší správní soud věc Krajskému soudu v Plzni. Nato vyzval Krajský soud v Plzni žalobce k zaplacení soudního poplatku ve výši 2 000 Kč ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy ze dne 13. 2. 2014. Dne 3. 3. 2014 požádal žalobce prostřednictvím e-mailu bez zaručeného elektronického podpisu o osvobození od soudních poplatků.

Usnesením ze dne 2. 4. 2015, čj. 30 A 11/2014-26, krajský soud řízení o žalobě zastavil pro nezaplacení soudního poplatku. V odůvodnění uvedl, že nepřihlédl k žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků, protože byla zaslána e-mailem bez zaru-

čeného elektronického podpisu a nebyla ve lhůtě tří dnů potvrzena písemným podáním shodného obsahu ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud měl za to, že žádost o osvobození od soudních poplatků je úkonem, jímž účastník disponuje dílčí částí řízení. Své posouzení opřel o názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 3 As 225/2014-16.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost, v níž napadené usnesení označil za výraz soudní libovůle. Poukázal na skutečnost, že jak krajský soud (např. v řízeních vedených pod sp. zn. Na 9/2013 nebo sp. zn. 30 A 34/2012), tak Nejvyšší správní soud (např. v řízení vedeném pod sp. zn. 9 As 1/2015) rozhodl o jeho žádostech o osvobození od soudních poplatků podaných e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu. Žádost o osvobození od soudních poplatků je dle stěžovatele procesním úkonem, kterým účastník nedisponuje řízením.

Při posuzování kasační stížnosti se osmý senát obrátil na rozšířený senát podle § 17 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že zde existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu v otázce, zda žádost o osvobození od soudních poplatků je podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením ve věci samé nebo jeho předmětem ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s.

První názorový proud představují usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2014, čj. 7 As 26/2014-14, a ze dne 12. 2. 2015, čj. 3 As 225/2014-16, na který v posuzované věci odkázal krajský soud. V usnesení čj. 7 As 26/2014-14 uvedl Nejvyšší správní soud k povaze žádosti o osvobození od soudních poplatků, že se jedná o „*podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením, neboť se konkrétně jedná o podání, jímž se zahajuje řízení o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Toto řízení je sice vedeno v rámci řízení, k němuž se žádost o osvobození od soudních poplatků vztahuje, procesně se ale jedná o samostatné řízení, jehož výsledkem je vždy vydání rozhodnutí, kterým soud rozhodne buď o přiznání, nebo nepřiznání osvo-*

bození od soudních poplatků.“ Poukázal přitom na rozsudek ze dne 20. 12. 2012, čj. 4 Ads 41/2012-32, v němž Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*námítka podjatosti představuje podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením, když se konkrétně jedná o podání, jímž se zahajuje řízení o námitce podjatosti, resp. vyloučení soudce pro podjatost. Toto řízení je sice procesně provázáno s (hlavním) řízením, v jehož rámci je námitka podjatosti uplatněna, formálně se ovšem jedná o samostatné řízení zakončené zvláštním rozhodnutím.*“ Stejný názor vyjádřil i třetí senát v usnesení čj. 3 As 225/2014-16: „*[V] případech žádostí o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů se jedná o úkony účastníka, jimiž se disponuje (s dílčí částí) řízením o kasační stížnosti, a proto je rovněž v těchto případech nutno na povinnosti uvedené v § 37 odst. 2 s. ř. s. důsledně trvat.*“

Opačný názor Nejvyšší správní soud vyjádřil zejména v rozsudku ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 124/2014-13. Devátý senát považoval žádost o osvobození od soudních poplatků za jeden z procesních návrhů, o nichž soud rozhoduje usnesením v rámci probíhajícího řízení o žalobě, nikoliv za podání, jímž se zahajuje „*řízení v řízení*“. Upozornil, že i Nejvyšší správní soud běžně rozhoduje o žádostech o osvobození od soudních poplatků podaných e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu (příkladem odkázal na usnesení ze dne 16. 1. 2013, čj. 1 As 179/2012-26, ze dne 26. 4. 2013, čj. 3 Aps 2/2013-20, ze dne 17. 5. 2013, čj. 2 Ans 12/2012-30, ze dne 3. 6. 2013, čj. 5 Aps 3/2013-13, ze dne 7. 8. 2013, čj. 7 Ans 7/2013-15, ze dne 24. 9. 2013, čj. 9 Aps 6/2013-12, ze dne 17. 12. 2013, čj. 4 Ans 10/2013-21, a ze dne 14. 1. 2014, čj. 6 As 96/2013-17). Dále poukázal na to, že smyslem § 37 odst. 2 s. ř. s. je „*identifikace a autentizace osoby podatele*“. Zvýšené nároky na formu jsou vyhrazeny pouze pro ta podání, jejichž důležitost odůvodňuje zájem na jednoznačné identifikaci podatele. „*U dalších podání nespádajících pod § 37 odst. 2 s. ř. s., která se zpravidla váží na již zahájená řízení, se lze spokojit s tím, že podatel je dostatečně identi-*

fikován již samotným povědomím o řízení, k němuž se podání vážou.“ Účastník žádající o osvobození od soudních poplatků v daném řízení je již touto svou povědomostí a časovou souvislostí výzvy k zaplacení soudního poplatku a podané žádosti o osvobození dostatečně identifikován. Trvat na doplnění žádosti písemným podáním shodného obsahu podle § 37 odst. 2 s. ř. s. věty druhé se proto jeví nadbytečným i z hlediska smyslu daného ustanovení.

Osmý senát se přiklonil k názoru, že žádost o osvobození od soudních poplatků není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem. Úkonem, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem je dle názoru osmého senátu zejména návrh na zahájení řízení, zpětvzetí návrhu a podání opravného prostředku – kasační stížnosti a návrhu na obnovu řízení (srov. Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešník, P.; Zavrřelová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání Praha : C. H. Beck, 2013, s. 266). Těmito úkony se řízení zahajuje, vymezuje se jeho předmět, případně se zužuje, disponuje se opravnými prostředky. Naproti tomu žádost o osvobození od soudních poplatků představuje procesní návrh, jehož vyřízení nemá vliv na samotné řízení či jeho předmět. Rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků, případně o odejmutí osvobození, soud vydává v rámci daného řízení, jak vyplývá i z § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s., podle kterého soud „[p]říznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka příznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly.“ Žádosti o osvobození od soudních poplatků se nezahajuje samostatné řízení. Smyslem § 37 odst. 2 s. ř. s. je zvýšený důraz na přesnou identifikaci účastníků řízení při úkonech, které nejzávažněji zasahují do jejich právní sféry, protože se jimi disponuje řízením.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že žádost o osvobození od soudních poplatků, podaná v již zahájeném řízení, není podáním obsahujícím úkon, jímž

se disponuje řízením nebo jeho předmětem ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s., a věc vrátil osmému senátu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...) [12] Otázkou povahy žádosti o osvobození od soudních poplatků se zabýval rozšířený senát již v usnesení ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS. V něm mimo jiné konstatoval: *„Rozšířený senát proto zvažoval, zda ve prospěch poplatkové povinnosti svědčí více skutečnost, že i v těchto případech probíhá jakési řízení o návrhu, jenž je v zákoně primárně koncipován jako (mimořádný) opravný prostředek proti konečným rozhodnutím krajského soudu o návrzích podaných ve věci samé (zde o žalobě proti rozhodnutí), nebo zda má naopak větší význam skutečnost, že zde o žádné pokračování řízení ve věci samé nejde a poplatek se za procesní návrhy podané v řízení u krajského soudu nevybírá. Po posouzení věci dospěl rozšířený senát k závěru, že řízení o kasační stížnosti zde s poplatkovou povinností spojeno není. V případě rozhodování krajského soudu o žádosti o osvobození od soudního poplatku a o návrhu na ustanovení zástupce (ale i o jiných procesních návrzích) totiž považuje za nejpodstatnější, že se jedná pouze o úkony učiněné v probíhajícím řízení o žalobě, které slouží k zajištění podmínek řízení nebo jeho řádného průběhu.“*

[13] Dle § 37 odst. 2 věty první a druhé s. ř. s. „[p]odání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. Bylo-li takové podání učiněno v jiné formě, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží.“ Poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu).

[14] Dle § 42 odst. 2 o. s. ř. „[p]ísemné podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telefaxem nebo v elektronické podobě je třeba nejpozději do 3 dnů doplnit předložením jeho originálu, případně písemným podáním shodného znění“. Toto ustanovení, byť formulované od soudního řádu správního odlišně, plní obdobný smysl jako § 37 odst. 2 s. ř. s. Věcí samou se rozumí věc, která je tím předmětem, pro nějž se řízení vede. Komentář k občanskému soudnímu řádu (Drápal, L. *Občanský soudní řád: komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 269) řadí mezi podání, obsahující návrh ve věci samé, žalobu, zpětvzetí žaloby, změnu žaloby, odvolání, dovolání apod. Jedná se tedy nepochybně o ta podání, kterými účastník řízení provádí dispozice s věcí samou, tedy ta podání, kterými ovlivňuje samotný předmět řízení.

[15] Rozšířený senát nespaturuje důvod, proč by se v daném ohledu měl lišit režim žádosti o osvobození od soudních poplatků dle občanského soudního řádu, umožňující-li výklad daných ustanovení dosáhnout shodného výsledku.

[16] Na zodpovězení otázky, zda je žádost o osvobození od soudního poplatku podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, závisí posouzení, zda žádost, která nebyla podána písemně nebo ústně do protokolu, musí, či nemusí být potvrzena dle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[17] Termín „podání“ je poměrně široký a nezahrnuje jen úkon, kterým se disponuje řízením nebo jeho předmětem, ale i jiný procesní úkon, kterým se účastník ve vztahu k soudu domáhá konkrétního rozhodnutí, případně soudu sděluje skutečnosti, které jsou podstatné pro rozhodnutí ve věci. Z každého podání musí být patrné, kterému soudu je určeno, kdo je činí, které věci se týká a co sleduje, musí být podepsáno a datováno. Povinnost podpisu a datování se nevztahuje na podání v elektronické podobě podle zvláštního právního předpisu.

[18] Písemná podání obsahující návrh ve věci samé mají odlišný režim podle toho, jaký komunikační prostředek byl k jejich zaslání

použit. Důvodem pro diferencovaný přístup zákona je snaha zajistit autenticitu podání a identitu podatele. U písemného podání, které je vtěleno v listině a zasláno poštou, je zárukou autenticity podpis toho, kdo podání učinil. Písemné podání, které bylo soudu sděleno telegrafem, telefaxem nebo elektronickou poštou, takovou záruku – s výjimkou podání zaslaných elektronickou poštou a opatřených uznávaným elektronickým podpisem – samo o sobě neposkytuje. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby podání učiněná telegraficky, telefaxem nebo v elektronické podobě (vyjma podání podepsaného uznávaným elektronickým podpisem) byla ve lhůtě tří dnů doplněna o chybějící náležitosti, resp. předložením originálu nebo písemným podáním shodného znění (§ 37 odst. 2 s. ř. s.). Nejsou-li podání učiněná ve věci samé ve stanovené lhůtě doplněna, soud k nim dále nepřihlíží.

[19] Povinnost doplnit podání se vztahuje toliko na podání obsahující úkon, kterým se disponuje řízením nebo jeho předmětem. Ostatními podáními se soud musí zabývat, aniž byla doplněna; zákon ostatně účastníkům žádnou povinnost v tomto směru neukládá.

[20] Žádost o osvobození od soudního poplatku podanou v již zahájeném řízení nelze považovat za podání obsahující úkon, kterým se disponuje řízením nebo jeho předmětem. Na rozhodování o těchto žádostech nelze nahlížet jako na nějaké zvláštní řízení „unořené“ do řízení o žalobě (kasační stížnosti). Žádost o osvobození od soudního poplatku je zde jedním z procesních návrhů, o kterém se rozhoduje usnesením vydaným přímo v rámci probíhajícího řízení o žalobě (kasační stížnosti). Neexistuje zde tak žádné řízení, jímž nebo jehož předmětem by se žádost o osvobození od soudního poplatku disponovalo. Žádost o osvobození od soudního poplatku podaná v reakci na výzvu soudu k zaplacení soudního poplatku, tedy již po podání návrhu ve věci samé, která nebyla podána písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané podle zvláštního zákona, proto nemusí být

potvrzována postupem předvídaným v § 37 odst. 2 s. ř. s.

[21] V daném ohledu lze poukázat na smysl § 37 s. ř. s., kterým je identifikace podatele a autenticita podání (a to skrze vlastnoruční podpis, identifikaci vlastní osoby při sepisu protokolu či skrze elektronický podpis). Soudní řád správní požadavek zvláštní formy podání vztahuje jen na vybraná podání, jejichž důležitost odůvodňuje zájem na formě, která umožňuje identifikaci podatele a autenticitu podání. U dalších podání, která se zpravidla váží na již zahájená řízení, se lze spokojit s tím, že podatel je dostatečně identifikován již samotným povědomím o řízení, k němuž se podání váže; o identitě podatele tak nevyvstávají žádné pochybnosti.

[22] Tak tomu však nebude za situace, kdy žádost o osvobození od soudních poplatků bude podána ještě před podáním návrhu ve věci samé. Takový postup soudní řád správní v § 35 odst. 8 *in fine* implicitně umožňuje: „*Požádá-li návrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta*

stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.“ V tomto případě totiž dosud není dána kvalifikovaná povědomost o identifikaci osoby ani souvislost její žádosti s řízením, neboť návrh dosud nebyl podán. Z pohledu smyslu § 37 s. ř. s. je proto třeba v takovém případě trvat na nutnosti žádost o osvobození od soudních poplatků potvrdit písemným podáním shodného obsahu nebo předložením originálu.

[23] Smyslem interpretace daného ustanovení je zvýšený důraz na přesnou identifikaci účastníků řízení při úkonech, které nejzávažněji zasahují do jejich právní sféry. Toto ustanovení by nemělo sloužit jako samoučelná překážka umožňující soudům nepřihlížet k úkonům účastníků, o jejichž totožnosti nemůže být pochyb. Umělá konstrukce „*samostatného*“ řízení o osvobození od soudních poplatků uvnitř „*hlavního*“ řízení má právě tento účinek, aniž by zároveň sledovala jiný legitimní cíl. Nelze proto pominout podání, které obsahovalo žádost o osvobození od soudních poplatků, jen z důvodu, že toto podání nebylo ve lhůtě tří dnů stvrzeno písemným podáním shodného obsahu.

3412

Řízení před soudem: výzva k odstranění reklamního zařízení; úkon podle části čtvrté správního řádu

k § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 102/2000 Sb. a č. 196/2012 Sb.

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

Výzva k odstranění reklamního zařízení (§ 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) je úkonem podle části čtvrté správního řádu a není proti ní přípustný řádný opravný prostředek. Zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39)

Prejudikatura: č. 652/2005 Sb. NSS, č. 888/2006 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 2086/2010 Sb. NSS, č. 2199/2011 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 2725/2013 Sb. NSS.

Věc: Jiří L. proti Ministerstvu dopravy o odstranění reklamních zařízení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je vlastníkem čtyř reklamních panelů umístěných na parcelách v katastrálním území Jiřice u Humpolce (ochranné pásmo dálnice D1), dále v katastrálním území Vrbová Lhota (ochranné pásmo dálnice D11), v katastrálním území Odolena Voda (ochranné pásmo dálnice D8) a v katastrálním území Cerhovice (ochranné pásmo dálnice D5). Tyto panely provozuje od roku 1996 (v té době se ještě o ochranná pásma nejednalo). Žalovaný jako silniční správní úřad pro dálnice jej výzvou ze dne 29. 3. 2013 vyzval k odstranění těchto reklamních zařízení, a to do pěti pracovních dnů od doručení této výzvy s tím, že v případě neodstranění zařízení žalovaný přikročí k zakrytí reklamních zařízení a k jejich odstranění. Proti uvedené výzvě se žalobce bránil podáním rozkladu, který však ministr dopravy zamítl jako nepřipustný rozhodnutím ze dne 17. 9. 2013. Rozhodnutí ministra napadl žalobce dne 29. 10. 2013 správní žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud však jeho žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 10. 3. 2016, čj. 11 A 164/2013-65, s odůvodněním, že výzvu nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, a tudíž proti ní skutečně není rozklad přípustný podle § 152 téhož zákona.

Zákonností výzvy ze dne 29. 3. 2013 se městský soud odmítl ve svém rozsudku zabývat. Uvedl, že žalobce svou žalobu jednoznačně formuloval jako žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Předmětem tohoto rozhodnutí byla pouze a jen přípustnost rozkladu; jestliže se žalovaný zabýval též oprávněností předchozí výzvy, činil tak podle soudu „v zájmu dobré správy (§ 4 správního řádu) nad rámec svých povinností, když postačilo stručné odůvodnění, proč neshledal důvody pro využití mimořádných opravných prostředků (§ 92 věta druhá správního řádu)“. Pokud chtěl žalobce dosáhnout přezkumu samotné výzvy, měl podle názoru městského soudu využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Takto však svou žalobu neformuloval. Navíc by v takovém pří-

padě šlo o žalobu opožděnou, neboť v době jejího podání uplynuly více než dva měsíce ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu (srov. § 84 odst. 1 s. ř. s.), přičemž zmeškání této subjektivní lhůty nelze promítnout (srov. § 84 odst. 2 s. ř. s.).

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní obsáhle zopakoval svou argumentaci ohledně nezákonnosti vydané výzvy k odstranění reklamních zařízení a na závěr uvedl: „*Soud pochybil, pokud [...] za předmět posuzování vzal pouze otázku, zda rozklad, který [stěžovatel] podal, je rozkladem přípustným, či nepřipustným. Podaná žaloba totiž svým hmotněprávním podkladem směřovala proti nezákonnému postupu správních orgánů. Soud měl v tomto ohledu věc posoudit jako nezákonný zásah orgánu státní správy. V tomto smyslu je třeba dále uvést, že nezákonný zásah ze strany správního orgánu nebyl jednorázový, nýbrž trval v době rozhodování soudu (a nadále trvá). Není tak správný závěr soudu o tom, že v daném případě uplynula lhůta pro ochranu stěžovatele před nezákonným zásahem správního orgánu.*“

Žalovaný ve svém vyjádření obsáhle polemizoval s tezemi stěžovatele týkajícími se zákonnosti výzvy k odstranění jeho reklamních zařízení. V té části, která se týkala výhrad stěžovatele k rozsudku městského soudu, žalovaný upozornil, že stěžovatele nad rámec svých povinností připsím ze dne 8. 4. 2013 informoval, že proti zaslané výzvě je možno se bránit podáním žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu u příslušného soudu. Stěžovatel však ke své škodě zvolil jinou procesní taktiku a výzvu napadl rozkladem, z jehož obsahu je patrné, že výzvu považuje za správní rozhodnutí, a navrhl její zrušení pro nicotnost. Žalovanému proto nezbylo než rozklad zamítnout jako nepřipustný. Také žalobu koncipoval stěžovatel zcela evidentně jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Městský soud nemohl proti zjevné a nepochybné vůli stěžovatele jeho žalobu překvalifikovat (žalovaný zde poukázal na rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS). Žalovaný se ztotožnil s městským soudem i v tom ohledu, že i kdyby stěžovatel užil správný žalobní typ, nemohl by být úspěšný. Žalobou by se totiž mohl bránit buď proti vydané výzvě, v takovém případě by však šlo o žalobu opožděnou, nebo proti samotnému zakrytí a odstranění reklamního zařízení, zde by však žaloba byla v danou chvíli předčasná, protože k tomuto zásahu zatím nedošlo (k možnostem obrany v situaci, v níž se stěžovatel nacházel, odkázal žalovaný na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2015, čj. 29 A 56/2015-120).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [6] Předmětem kasační stížnosti je otázka, zda městský soud správně interpretoval žalobu stěžovatele jako žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Městský soud na základě toho posoudil pouze zákonnost rozhodnutí o stěžovatelově rozkladu; rozkladem přitom stěžovatel neúspěšně brojil proti výzvě žalovaného ze dne 29. 3. 2013, jíž žalovaný stěžovatele vyzval, aby odstranil několik svých reklamních zařízení nacházejících se v ochranném pásmu dálnice. Stěžovatel vznáší námitku, že městský soud měl jeho žalobu z hlediska jejího obsahu překvalifikovat jako žalobu proti nezákonnému zásahu. Pak by se musel v odůvodnění svého rozsudku vyrovnat i se stěžovatelovou argumentací o nezákonnosti vydané výzvy, což bylo podle stěžovatele meritorní podstatou sporu mezi ním a žalovaným.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybňuje závěr městského soudu, že výzva žalovaného k odstranění reklamních zařízení nebyla z hlediska soudní ochrany rozhodnutím (ve smyslu § 65 s. ř. s.), nýbrž představovala faktický úkon – zásah, pokyn či donucení (ve smyslu § 82 s. ř. s.) a takto měla být žalo-

vána. Přesto Nejvyšší správní soud považuje za nutné tuto otázku vyjasnit předtím, než se bude věnovat tomu, jak městský soud naložil se stěžovatelovou žalobou. V této věci totiž zatím existuje pouze judikatura krajských soudů, Nejvyšší správní soud se k povaze tohoto úkonu dosud nevyjádřil (řízení o kasační stížnosti proti zmíněnému rozsudku Krajského soudu v Brně čj. 29 A 56/2015-120 muselo být pro její zpětvzetí usnesením čj. 3 As 173/2015-21 ze dne 7. 10. 2015 zastaveno). Neshledává nicméně důvod, a v tomto řízení ani prostor, názorovou linii krajských soudů jakkoliv korigovat, pouze z ní pro účely tohoto rozsudku vychází.

[8] Městský soud již v minulosti akceptoval – byť bez podrobnějšího odůvodnění – žaloby, kterými adresáti brojili proti výzvám vydaným podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, přičemž šlo o žaloby v režimu § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudky městského soudu ze dne 25. 7. 2013, čj. 3 A 52/2013-31, a ze dne 22. 7. 2014, čj. 11 A 23/2014-24). Hlouběji se této problematice věnoval Krajský soud v Brně (srov. rozsudek čj. 29 A 56/2015-120). I on vyšel z toho, že výzva k odstranění reklamního zařízení představuje faktický písemný pokyn orgánu státní správy; není tedy rozhodnutím, ať již ve smyslu § 67 správního řádu, nebo ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Uvažoval však dále a s odkazem na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu v daňových věcech (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 Afs 46/2014-39, a ze dne 4. 2. 2015, čj. 1 Afs 242/2014-33) dovodil, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu se lze bránit jak proti výzvě, tak i proti její následné realizaci. Podle Krajského soudu v Brně jde tedy o zásah, který probíhá ve dvou fázích a každá z nich podléhá samostatně soudní ochraně (být není vyjasněno, zda lze ve druhé fázi brojit též proti důvodnosti výzvy, nebo již jen proti způsobu, jakým bylo fakticky realizováno odstranění a zakrytí reklamního zařízení). Krajský soud v Brně se v odůvodnění své úvahy odvolal zejména na smysluplnost soudní ochrany.

[9] Také aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu se kloní k tomu, že formální znaky jsou prvotním kritériem pro posouzení rozdílu mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a faktickým úkonem podle § 82 s. ř. s.; teprve následně lze s náležitým odůvodněním užít materiálního hlediska k překvalifikování úkonu, jenž se formálně jeví jinak (srov. Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešník, P.; Zavřelová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 498 a násl.; dlužno podotknout, že jiné komentáře tento posun zpochybňují, srov. Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 549 a násl.). Odrazový můstek pro posouzení povahy určitého aktu státní správy jako rozhodnutí, či naopak faktického úkonu, představuje tedy vždy jeho forma (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). V daném případě převažují formální znaky, jež svědčí pro to, že vydaný akt má charakter faktického pokynu. Výzva měla sice písemnou formu a byla doručována stěžovateli, avšak nebyla označena jako správní rozhodnutí a nevykazovala ani jeho náležitosti podle § 67 správního řádu. Ve věci byl sice veden správní spis, avšak dělo se tak spíše z praktických důvodů organizace práce žalovaného, jelikož neproběhlo žádné správní řízení.

[10] Z materiálního hlediska výzva nepochybně do práv stěžovatele zasáhla stejně intenzivně, jako by se jednalo o správní rozhodnutí, neboť teprve po jejím doručení a uplynutí zákonem stanovených lhůt mohl žalovaný přikročit k pokrytí a následnému odstranění a likvidaci reklamního zařízení. Nejedná se zde přitom o situaci, kdy podle zákonné úpravy mělo být ve věci vydáno rozhodnutí, a žalovaný jen v důsledku nesprávné aplikace právní úpravy zasáhl do práv stěžovatele neformálním úkonem; v takovém případě by jistě bylo užítí materiálního korektivu vhodné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Žalovaný naopak

vzhledem k dosavadní judikatuře správních soudů postupoval správně, když výzvu koncipoval jako písemné „neformální“ sdělení podle části čtvrté správního řádu, neboť § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích s vedením řízení a vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu evidentně nepočítá. Zákonodárce zřejmě cíleně koncipoval právní úpravu tak (pravděpodobně kvůli urychlení ochrany veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti provozu), že vydání výzvy nepředchází nějaké formalizované řízení, a nepočítal ani s tím, že by v něm bylo možno podat řádný opravný prostředek. Nutno přiznat, že důvodová zpráva v tomto ohledu mlčí. Ke zpřísnění regulace reklamy v silničním ochranném pásmu totiž došlo pozměňovacími návrhy Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny k novele č. 102/2000 Sb., přičemž ani poslanecká rozprava neposkytuje k této otázce podrobnější vysvětlení. Záměr zákonodárce je nicméně zjevný z konstrukce lhůt v § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích: „*Silniční správní úřad je povinen do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o zřízení nebo existenci reklamního zařízení umístěného v rozporu s odstavcem 2, 3 nebo 5 v silničním ochranném pásmu bez povolení vydaného příslušným silničním správním úřadem podle odstavce 1, vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Vlastník reklamního zařízení je povinen reklamní zařízení neprodleně, nejdéle do pěti pracovních dnů po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu, odstranit. Neučiní-li tak, silniční správní úřad zajistí do 15 pracovních dnů zakrytí reklamy a následně zajistí odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení.*“

[11] Výzvu k odstranění reklamního zařízení je tudíž nutno chápat jako úkon podle části čtvrté správního řádu. V zájmu předvídatelnosti práva a právní jistoty je žádoucí, aby tomu odpovídala i forma soudní ochrany. Proto je namístě uvedenou výzvu považovat za pokyn ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud neshledal žádný vážný důvod, aby zde formální posou-

zení ustoupilo materiálnímu. Ostatně svou povahou se výzva blíží jiným písemným aktům, které judikatura Nejvyššího správního soudu taktéž chápe jako faktický zásah, pokyn či donucení správního orgánu, ačkoliv z materiálního hlediska jde o rozhodnutí zakládající práva a povinnosti, u nichž pouze zákonodárce z pragmatických důvodů upustil od jakéhokoliv formalizovaného procesu (souhlasy vydávané podle stavebního zákona, byt lze spatřovat jistý rozdíl v tom, že u nich jde o akty zakládající oprávnění žadateli – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS).

[12] S výhradou, že rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 29 A 56/2015-120 Nejvyšší správní soud nyní nepřezkoumává, lze souhlasit i s jeho stanoviskem, podle něhož žaloba zásadně musí být přípustná již proti výzvě k odstranění reklamního zařízení, a nikoliv až proti jeho zakrytí a odstranění spojenému s likvidací. Kdyby měl adresát výzvy vyčkávat s žalobou až na faktickou realizaci toho, čím mu ve výzvě silniční správní úřad „hrozí“, byl by vlastně nucen rozhodovat se mezi vynakládáním prostředků na odstranění reklamního zařízení, k němuž podle svého přesvědčení není povinen, a mezi neuposlechnutím výzvy, přičemž za provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu bez potřebného povolení mu hrozí pokuta až do výše 300 000 Kč [srov. § 42b odst. 1 písm. e) a odst. 6 zákona o pozemních komunikacích]. Takováto volba je pouze volbou menšího ze dvou zel. Podobná situace je jistě nežádoucí, neboť může představovat omezení přístupu k soudní ochraně, nebo naopak nepřímou nabádat adresáta k nerespektování veřejné moci. Podporu pro chápání obdobných zásahů jako „*dvoufázových*“, s odpovídající soudní ochranou v každé fázi, je možno nalézt v rozsudcích Nejvyššího správního soudu týkajících se předvolání správce daně k ústnímu jednání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Aps 3/2007-91, č. 2199/2011 Sb. NSS, či ze dne 25. 2. 2010, čj. 7 Aps 2/2010-51, č. 2086/2010 Sb. NSS) nebo výzvy policisty k prokázání totožnosti

(rozsudek ze dne 27. 8. 2014, čj. 2 As 35/2014-109). V této souvislosti nutno dodat, že ochrana proti výzvě prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení správního orgánu, jak ji Nejvyšší správní soud výše dovedl, je přiléhavá i z hlediska efektivity soudní ochrany. Tento typ žalob je totiž ze zákona určen k přednostnímu projednání (§ 56 odst. 3 s. ř. s.), a soud tak má u zásahové žaloby směřující proti výzvě možnost se do věci vložit dříve, než dojde k nevratnému zásahu do práv adresáta výzvy odstraněním a likvidací sporného reklamního zařízení.

[13] Lze uzavřít, že stěžovatel měl v tomto případě skutečně využít k ochraně svých práv žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Žalovaný jej o tom dokonce nad rámec svých povinností poučil v souladu s principy dobré správy, a to samostatným přípisem odeslaným stěžovateli 9. 4. 2013, tj. ještě ve lhůtě pro podání žaloby, jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu. Zbývá posoudit, zda Městský soud v Praze podanou žalobu správně posoudil a zda ji mohl případně překvalifikovat na jiný žalobní typ.

[14] V prvé řadě Nejvyšší správní soud prostudoval žalobu a stejně jako městský soud konstatuje, že jak z hlediska formy, tak i z hlediska obsahu se jedná beze všech pochybností o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Stěžovatel v petitu žádá soud, aby zrušil obě napadená „*rozhodnutí*“ (tedy výzvu žalovaného k odstranění reklamního zařízení i rozhodnutí o zamítnutí stěžovatelova rozkladu podaného proti této výzvě). Lhůtu pro podání žaloby stěžovatel zjevně odvíjel od doručení rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu, jež nepochybně správním rozhodnutím je. I v jednotlivých žalobních bodech snáší stěžovatel argumenty, pro které byla výzva vydána v rozporu s požadavky části druhé správního řádu – zejména poukazuje na to, že neproběhlo žádné předchozí řízení, že výzva postrádá náležitosti správního rozhodnutí, zejména poučení o opravných prostředcích atd. Právní zástupkyňe stěžovatele učinila sice na ústním

jednání před městským soudem prohlášení, že výzva k odstranění představuje nezákonný zásah, a upozornila, že žaloba směřuje i proti této výzvě. Po poučení ze strany soudu, že by bylo nutno v takovém případě podat novou žalobu, nicméně uvedla, že žalobu ponechává v původním znění. S ohledem na tyto skutečnosti musel Nejvyšší správní soud uzavřít, že městský soud posoudil žalobu správně a v souladu s jejím obsahem jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Neměl ani prostor k jejímu překvalifikování na jiný žalobní typ, neboť by se tím dostal do rozporu s výslovně projevenou vůlí stěžovatele, a tedy i s dispoziční zásadou, která řízení ve správním soudnictví ovládá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 Afs 24/2005-70, č. 888/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 11. 2012, čj. 2 As 86/2010-90). Stejně tak neměl městský soud povinnost stěžovatele poučit o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá, a jak by měl tedy svůj petit správně formulovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, čj. 1 Ans 21/2012-42).

[15] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že jeho judikatura týkající se žalobních typů a jejich vzájemné prostupnosti může být stěžovatelem vnímána jako přísná. Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává názor, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směřovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, čj. 7 Afs 84/2004-84, či ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197). Ve správním soudnictví se podle stávající judikatury nepřipouští dokonce ani alternativní či eventuelní petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101, č. 652/2005 Sb. NSS či ze dne 9. 12. 2015, čj. 10 Afs 151/2015-27). To vše je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt

k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy (např. z důvodu chybějící či nejednotné prejudikatury k dané otázce) a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbyvá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany státní správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání. Za každou takto podanou žalobu také musí zaplatit samostatně soudní poplatek (srov. výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ans 21/2012-42 a čj. 10 Afs 151/2015-27).

[16] Jak vidno, soudní řád správní ve výkladu judikaturou Nejvyššího správního soudu načrtl mezi jednotlivými žalobními typy upravenými v soudním řádu správním zeď, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné se v průběhu řízení prolomit na druhou stranu. Jinou situací je případ neurčitého či nejednoznačného žalobního žádání, kdy může žalobce na výzvu soudu petit upřesnit jedním či druhým směrem; srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005-60, či ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197. K tomu však v nyní posuzovaném případě nebyl žádný prostor, neboť žaloba byla zcela jednoznačná, jak Nejvyšší správní soud osvětlil výše. Zřejmě jediné dosud neprozkoumané dveře ve zdi oddělující jednotlivé žalobní typy představuje v současné době možnost změny žaloby v průběhu řízení podle § 95 o. s. ř. aplikovaného na základě § 64 s. ř. s. Změnu by však musel připustit soud, který tak učiní pouze tehdy, jestliže výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V nyní posuzovaném případě tak lze hypoteticky uvažovat, zda bylo zcela korektní poučení stěžovatele ze strany městského soudu, že ochrany před nezákonným

zásahem by se mohl domoci jedině podáním nové žaloby. Právní úprava ani dosavadní judikatura totiž nevyklučují, že by tak stěžovatel mohl učinit i změnou žaloby stávající, jestliže k tomu dosavadní výsledky řízení skýtají prostor. Jde však o úvahy povýtce teoretické a vyslovené nad rámec tohoto rozhodnutí, neboť procesní vady řízení před městským soudem nebyly předmětem kasačních námitek. Ostatně nelze přehlédnout, že městský soud má s ohledem na výše uvedené pravdu v tom, že i kdyby měl prostor posoudit stěžovatelovo podání jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, šlo by z hlediska lhůty vymezené v § 84 odst. 1 s. ř. s. o žalobu opožděnou, neboť stěžovatel s jejím podáním vyčkával až na výsledek rozkladového řízení. Bez ohledu na obtíže, které může v praxi vyvolávat výše popsaná judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se žalobních typů ve správním soudnictví, se tak stěžovatel stal v první řadě obětí vlastní procesní taktiky, kdy vše vsadil na jednu kartu, totiž že proti

výzvě k odstranění reklamního zařízení musí být přípustný řádný opravný prostředek v rámci soustavy správních orgánů. Promeškal tím lhůtu k přímému napadení výzvy ve správním soudnictví, a to navzdory tomu, že jej žalovaný o formě soudní ochrany správně poučil ve výše citovaném výrozměnění ze dne 8. 4. 2013.

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Výzva k odstranění reklamního zařízení podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích je úkonem podle části čtvrté správního řádu a není proti ní přípustný řádný opravný prostředek. Zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

3413

Řízení před soudem: žaloba na ochranu proti nečinnosti Školství: ustanovení habilitační komise v řízení o návrhu na jmenování docentem

k § 72 odst. 5 a 14 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 147/2001 Sb.³⁾

k § 79 soudního řádu správního

I. Ustanovení habilitační komise (§ 72 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) je v řízení o návrhu na jmenování docentem podle zákona o vysokých školách dílčím procedurálním krokem, zajišťujícím ověření vědecké nebo umělecké kvalifikace uchazeče a jeho pedagogické způsobilosti a vedoucím k usnesení vědecké rady o návrhu, zda má být uchazeč jmenován docentem. Výsledkem habilitačního řízení je konečné (meritorní) rozhodnutí vědecké rady o zastavení řízení nebo rozhodnutí rektora o jmenování uchazeče docentem. Žaloba na ochranu proti nečinnosti (§ 79 s. ř. s.), která je spatřována v absenci rozhodnutí o námitkách proti ustanovení habilitační komise uplatněných v průběhu řízení, které dosud nebylo ukončeno, není důvodná, neboť se jí uchazeč nedomáhá vydání rozhodnutí ve věci samé.

II. V řízení o námitkách uchazeče proti postupu v habilitačním řízení lze ochranu proti nečinnosti poskytnout pouze v režimu § 72 odst. 14 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. O námitkách se rozhoduje až po ukončení habilitačního řízení

³⁾ S účinností od 1. 9. 2016 změněn zákonem č. 137/2016 Sb.

a po předání námitek děkanem k rozhodnutí rektorovi. Rektor vysoké školy je orgánem oprávněným rozhodnout o námitkách proti postupu a rozhodnutí v habilitačním řízení a jeho rozhodnutí je konečné.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2016, čj. 9 A 113/2015-70)

Prejudikatura: č. 2369/2011 Sb. NSS, č. 2597/2012 Sb. NSS a č. 2980/2014 Sb. NSS.

Věc: PhDr. Jiří K., Ph.D., proti děkance Fakulty tělesné výchovy a sportu Univerzity Karlovy v Praze o vydání rozhodnutí.

Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalované, kterou spatřoval v tom, že žalovaná dosud nevydala rozhodnutí o námitkách žalobce ze dne 23. 2. 2015, uplatněných podle § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách, jež žalobce podal proti průběhu svého habilitačního řízení. V této námitce poukazoval na nečinnost vědecké rady Univerzity Karlovy, Fakulty tělesné výchovy a sportu (dále jen „vědecká rada UK FTVS“) ve věci zajištění rovných podmínek v habilitačních a jmenovacích řízeních pro všechny uchazeče, a to s ohledem na průběh habilitačního řízení žalobce a s ohledem na čl. 7 odst. 2 Statutu UK FTVS. Žalobce byl toho názoru, že je žalovaná pasivně legitimována v této věci vydat rozhodnutí na základě pravomocí dané jí § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách. Žalobce uvedl, že si je vědom toho, že na habilitačním řízení se nevztahuje správní řád, přesto byl toho názoru, že je v této věci nutno přistoupit k přiměřené aplikaci správního řádu jako nejbližší vhodného právního předpisu, neboť přesný postup v této věci není upraven jiným právním předpisem ani vnitřním předpisem vysoké školy či její fakulty.

Žalobce na podporu svých tvrzení o nečinnosti žalované uvedl skutkové okolnosti, z nichž dovozoval svůj nárok na rozhodnutí žalované.

Předně uvedl, že je v habilitačním řízení od října roku 2010. Od této doby proběhl celý proces habilitace, který došel až k habilitační přednášce před vědeckou radou UK FTVS. Ta svým hlasováním rozhodla o zastavení řízení. Protože byl žalobce přesvědčen o procesních vadách řízení, které měly vliv na zastavení řízení, podal dle § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách námitky, jimiž se

zabýval rektor Univerzity Karlovy v Praze, námitkám žalobce vyhověl a svým rozhodnutím ze dne 17. 6. 2013 zrušil rozhodnutí vědecké rady UK FTVS ze dne 22. 6. 2011 o ustanovení habilitační komise z důvodu porušení vnitřního předpisu, a tím zmatečnosti řízení. Žalobce poukázal na to, že stejným způsobem byly dne 22. 6. 2011 jmenovány další dvě komise v řízení, která však byla úspěšně ukončena. V této souvislosti žalobce poukázal na nerovný přístup k jednotlivým uchazečům z důvodu vad habilitačního řízení a na to, že se na tuto skutečnost snažil upozornit nejprve formou podnětu k vědecké radě UK FTVS a dále dopisem ze dne 1. 1. 2015 požádal i děkanku FTVS UK jako předsedkyni vědecké rady UK FTVS o informaci, jaké usnesení v této věci přijala. Následně byla vedena korespondence s děkankou i se zmocněncem děkanky ohledně podnětu žalobce a toho, že se vědecká rada UK FTVS musí věcí zabývat, neboť to zcela jednoznačně uvedl rektor Univerzity Karlovy ve svém rozhodnutí ze dne 17. 6. 2013.

Protože podnět žalobce nebyl řešen, žalobce podal dne 23. 2. 2015 námitky proti průběhu svého habilitačního řízení, na které žalovaná reagovala pouze neformálním přípisem ze dne 23. 3. 2015, v němž sdělila, že se námitkami žalobce nebude zabývat. Tyto námitky byly odloženy *ad acta*, aniž by se žalovaná jakkoliv vypořádala s argumentací žalobce. Žalobce následně na tento neformální přípis reagoval vyjádřením ze dne 30. 3. 2015, v němž se dožadoval vydání rozhodnutí o námitkách. Následně přípisem ze dne 4. 5. 2015 zaslal žalované předžalobní upomínku. V reakci na tato podání obdržel žalobce stanovisko rektora ze dne 30. 4. 2015, vyhotovené z pověření prorektorem pro akademické kvalifikace, z jehož textu vyplývá, že rektor

má obdobný názor na podání žalobce jako žalovaná. Žalovaný tímto dopisem rektora také dokládá skutečnost, že ani tento nadřízený orgán nezjednal nápravu a ani se o to nepokusil.

Žalobce měl za to, že vyčerpal veškeré možnosti, které mu poskytuje zákon, řešení námitek předcházela i vstřícná korespondence, a proto se v tomto směru žalobce domáhal ochrany svých práv soudní cestou.

Žalobce měl za to, že:

- žalovaná je pasivně legitimována v této věci vydat rozhodnutí podle § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách,

- v této věci je nutné postupovat přiměřeně podle ustanovení správního řádu jako nejbližší vhodného právního předpisu,

- žalovaná je v této věci správním orgánem,

- žalovaná měla vydat rozhodnutí, a nikoliv situaci řešit neformálním dopisem.

Tento názor opřel žalobce o ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 7. 4. 2011, čj. 3 Ans 38/2010-122, č. 2363/2011 Sb. NSS. Žalovaná se nevypořádala s námitkami žalobce, ačkoliv námitky byly formulovány především jako námitky vůči zatížení habilitačního řízení žalobce prostřednictvím nečinnosti vědecké rady UK FTVS. Námitky jsou přípustné, jelikož se dotýkají i jeho řízení, které je zatíženo vadou, jelikož probíhá podle jiných pravidel než u jiných uchazečů.

Z uvedených důvodů se žalobce domáhal vydání rozsudku, jímž by soud rozhodl, že žalovaná je povinna rozhodnout o námitkách žalobce ze dne 23. 2. 2015 ve lhůtě do 15 dnů ode dne právní moci rozsudku a je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření poukázala na to, že žalobce nesprávně vykládá zákon o vysokých školách. Uvedla, že tento zákon neumožňuje děkanovi fakulty vydávat rozhodnutí o námitkách, má toliko pravomoc námitkám konáním vyhovět, nebo předmětné námitky předat k rozhodnutí rektorovi,

kteřý námitkám vyhoví, či je odmítne. Zákon o vysokých školách nedává děkanovi žádnou pravomoc vydávat rozhodnutí o námitkách, ale toliko je předat k rozhodnutí rektorovi. Přitom zákon o vysokých školách rovněž neumožňuje rektorovi např. takové rozhodnutí zrušit či změnit, popř. potvrdit. Proti takovému rozhodnutí zákon o vysokých školách nestanoví žádné opravné prostředky, proto nemá oporu v zákoně, že pro § 72 odst. 4 zákona o vysokých školách lze aplikovat jakékoliv ustanovení správního řádu. Žalovaná se domnívala, že jediná možná varianta žaloby na nečinnost by mohla být toliko v okamžiku, kdy by žalovaná nepředala námitky k rozhodnutí rektorovi. To však žalovaná jako svou povinnost splnila a předala námitky k vyřízení rektorovi, což je zřejmé z dopisu prorektora Univerzity Karlovy v Praze ze dne 30. 4. 2015. Postup rektora pak již není v kompetenci žalované a žalovaná nemůže ovlivnit, zda rektor vydá rozhodnutí v souladu s citovaným ustanovením zákona o vysokých školách, či zda věc vyřídí jiným způsobem.

Dle názoru žalované je žalobcem zmiňovaný judikát Nejvyššího správního soudu mimoběžný a nepřiléhavý, jelikož se vztahuje na situaci, kdy zákon stanovuje povinnost či umožňuje správnímu orgánu rozhodnutí.

Nad rámec uvedeného žalovaná poukázala na to, že podání žalobce trpělo takovými nedostatky, že jej nelze považovat za námitky proti postupu v jeho habilitačním řízení. Z obsahu jeho podání vyplývá, že se jedná o jakousi stížnost nebo námitky proti habilitačnímu či jmenovacímu řízení třetích osob. Žalobce se snažil uměle propojit své habilitační řízení s habilitačním řízením třetích osob, což je irelevantní a nesmyslné. Habilitační řízení žalobce se dotýká toliko jeho práv a povinností, nikoliv práv třetích osob. V habilitačním řízení žalobce nemůže být rozhodováno o právech jiných osob, toliko o právech uchazeče, neboť jedině ten může ve smyslu § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách podat námitky. Žalovaná uvedla, že žalobcem namítaná zmatečnost habilitačního řízení dr. O. a doc. K. je toliko domněnkou žalobce. Zmíněné rozhodnutí rektora se týká

žalobce a je individuálním správním aktem, který nemá normativní povahu, nevztahuje se tedy na jiný okruh adresátů. Proto se závěry ohledně platnosti či zmatečnosti rozhodnutí orgánů v rámci jiných habilitačních řízení žalobce netýkají. Žalobce není aktivně legitimován k žádným úkonům směrem k těmto řízením. Proto bylo podání žalobce posouzeno jako podnět, který byl následně odložen.

Žalobce ve své replice k vyjádření žalované označil postup žalované, která nejprve odložila námitky žalobce *ad acta* a teprve k nesouhlasu žalobce s tímto postupem zareagovala a předala věc rektorátu Univerzity Karlovy, za neoprávněný. Uvedl, že žalovaná nikdy žalobci nesdělila, že danou věc postoupila rektorovi Univerzity Karlovy k rozhodnutí. Toto lze dovozovat pouze zprostředkovaně až z neformálního přípisu prorektora Univerzity Karlovy, který ve svém přípisu konstatoval, že věc prostudoval, přičemž zde není žádná zmínka o tom, že by žalovaná celý spisový materiál ve věci předložila tak, aby rektor mohl rozhodnout. Prorektor reagoval neformálním přípisem, nikoliv rozhodnutím tak, jak mu to ukládá zákon. Žalobce s ohledem na jiná rozhodnutí rektora o námitkách, která příkládá, legitimně očekával, že žalovaná vydá rozhodnutí, a to i v případě, že nesouhlasí s obsahem podaných námitek. Právě skutečnost, že námitky zamítá, musí být součástí odůvodnění rozhodnutí. V tomto řízení o žalobě proti nečinnosti nepovažuje za relevantní vyjádření žalované k meritorním otázkám celého sporu, nemá být řešena situace, zda jsou podané námitky přípustné, ale žalovaná měla vydat rozhodnutí a v něm vyjádřit, z jakého důvodu námitky zamítá a postupuje odvolacímu orgánu k rozhodnutí. Neobstojí konstrukce žalované, že jí zákon o vysokých školách neukládá povinnost vydat rozhodnutí, jelikož sám rektor Univerzity Karlovy v těchto případech rozhodnutí vydává, a tudíž analogicky musí rozhodnutí vydat i orgán I. stupně.

Dle žalobce nebyla správná ani domněnka žalované, že se rozhodnutí rektora v individuální právní věci nemůže aplikovat na

další habilitační řízení, neboť habilitační řízení v konkrétním oboru se koná na základě akreditace, a tedy minimálně v rámci jednoho akreditačního období, tj. v průběhu vydání akreditace s označením délky její platnosti, je nutné, aby byly zachovány jednotné standardy a podmínky pro jednotlivé uchazeče.

Žalobce proto v replice setrval na tom, že do dnešního dne nebylo žádné rozhodnutí vydáno, ačkoli samotná žalovaná, jakož i Univerzita Karlova, v obdobných věcech rozhodnutí vydává.

Zástupce žalobce při jednání před městským soudem poukázal na pochybení v tom, že žalovaná žádným způsobem nevyrozuměla žalobce o tom, že s námitkami nesouhlasí, nerozhodla o tom, že je neuznává, zamítá a že postupuje spis rektorovi, tzn. žalobce nemá v ruce žádný dokument, který by ho opravňoval se domnívat, že námitky byly postoupeny k vyřízení na rektorát.

Žalobce sám při ústním jednání vyjádřil názor, že jestliže ustanovení zákona o vysokých školách ukládá v rámci nějakého řízení možnost rozhodnutí orgánu II. stupně, tak by toto rozhodnutí měl vydat i orgán I. stupně. Rozhodování žalované by mělo být provedeno nějakou formou, nikoliv neformálním přípisem. Jestliže děkanka námítkám nevyhoví, postupuje tyto rektorovi a uchazeč se má o tomto postupu dozvědět. Další věcí je samotné meritorní posouzení věci, tj. nerovný přístup k habilitantům, neboť statut jako zakládající listina univerzity, potažmo vysoké školy, přímo určuje to, že v momentě, kdy se nějaký orgán vysoké školy dozví, že některé rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, učiní veškerá dostupná opatření nutná k nápravě. V prvotním rozhodnutí o pokračování v habilitačním řízení žalobce rektor jasně deklaroval, že byl porušen vnitřní předpis fakulty, potažmo univerzity. Proto orgán, který rozhodnutí vydal, musí také zjednat nápravu. Předsedou tohoto orgánu je děkanka FTVS a přes mnohé urgence tato náprava zjednána nebyla. Žalobce uvedl, že jeho habilitační řízení trvá už více jak pět let a je zatíženo vadou v rámci stanovení habilitační komise.

Zástupce žalované trval na tom, že pro rozhodnutí žalované v dané věci není sebelepší opora v zákoně. Děkan fakulty může toliko námitkám vyhovět, či je předat rektorovi k rozhodnutí. Habilitační řízení je řízení svého druhu, které skutečně nepodléhá obecným správním předpisům, a žalovaná konala v souladu se zákonem. Když námitkám nevyhověla, předala je rektorovi k rozhodnutí. Jak rektor s námitkami naložil, již není věcí žalované. Žalovaná by pochopila, pokud by žaloba směřovala proti rektorátu, ale zákon nestanoví, aby děkanka fakulty vydávala jakékoliv rozhodnutí. Zástupce žalované doplnil, že v současné době je habilitační řízení zastaveno, do té doby habilitační řízení běželo a bylo zastaveno až k datu habilitační přednášky žalobce, která byla neúspěšná. Žalovaná se domnívala, že ve věci není pasivně legitimována.

K námitce, že žalobce nebyl o postoupení námitek rektorovi vrozuměn, zástupce žalované poukázal opětovně na § 72 zákona o vysokých školách, který takovou povinnost žalované neukládá. Ukládá toliko možnost vyhovět námitkám, či je předat k rozhodnutí rektorovi. Nelze si představit, jaké rozhodnutí by měla žalovaná dle žalobce vydat, pravděpodobně rozhodnutí o předložení námitek rektorovi. To je rozhodnutí pro rozhodnutí. Proto není dán ani smysl podané žaloby, protože pokud rektor skutečně námitky obdržel, bylo na něm, aby vydal konečné rozhodnutí.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění

V.

Posouzení věci Městským soudem

(...) Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“.

Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. „[ž]alovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrže-

ní má **povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení**“.

Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. „[j]e-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon“.

Z uvedené právní úpravy vyplývá, že žalobce se s úspěchem může domáhat ochrany proti nečinnosti za splnění podmínek § 79 a násl. s. ř. s. Soudní ochrana proti nečinnosti podle uvedené právní úpravy spočívá v tom, že soud uloží správnímu orgánu vydat rozhodnutí *ve věci samé* nebo osvědčení. Rozhodnutím, které má správní orgán vydat, se rozumí *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva osoby v konkrétním případě, tzn., že ochrana proti nečinnosti musí směřovat k vydání individuálního správního aktu*. Správní orgán je nečinný ve smyslu uvedené ochrany dané soudním řádem správním, pokud **nekoná ve své meritorní rozhodovací činnosti**, přestože mu toto zákon ukládá, tedy pokud zákon stanoví jeho pravomoc a účinnost vydat určité rozhodnutí v konkrétní věci a správní orgán toto nečiní. To znamená, že důvodnost podané žaloby bylo namísto posoudit z pohledu, zda povinnost děkanky vydat rozhodnutí ve věci, tj. meritorní rozhodnutí o právech žalobce, má oporu v zákoně.

Zásadní skutečností pro posouzení rozhodovací pravomoci děkanky FTVS UK je charakter a režim habilitačního řízení podle zákona o vysokých školách.

Podle § 72 odst. 1 zákona o vysokých školách „[v] *habilitačním řízení se ověřuje vědecká nebo umělecká kvalifikace uchazeče, a to zejména na základě habilitační práce a její obhajoby a dalších vědeckých, odborných nebo uměleckých prací, a jeho pedagogická způsobilost na základě hodnocení habilitační přednášky a předcházející pedagogické praxe*“.

Podle § 72 odst. 2 a 4 zákona o vysokých školách se habilitační řízení zahajuje na ná-

vrh uchazeče, který se podává děkanovi fakulty.

Ustanovení § 72 odst. 5-9 zákona o vysokých školách pak stanoví průběh habilitačního řízení, které vyústuje v tajné hlasování vědecké rady, která se usnáší na návrhu, zda má být uchazeč jmenován docentem.

Podle § 72 odst. 11 zákona o vysokých školách „[n]ávrh na jmenování docentem postoupí vědecká rada rektorovi. Nesouhlasí-li rektor s návrhem, předloží jej se svým odůvodněním vědecké radě vysoké školy, která jej projedná a tajným hlasováním se usnáší, zda uchazeč má být jmenován docentem. **Nezíská-li návrh na jmenování většinu hlasů všech členů vědecké rady, platí, že se řízení zastavuje. V opačném případě rektor docenta jmenuje.**“

Podle § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách „[p]roti postupu při habilitačním řízení může uchazeč podat námitky. Nevyhoví-li námitkám děkan, předá je k rozhodnutí rektorovi; **rozhodnutí rektora je konečné.**“

Městský soud vycházel z judikatury správních soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS, a Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2013, čj. 30 A 73/2012-73, č. 2980/2014 Sb. NSS), byt v těchto případech šlo o rozhodování rektora o jmenování děkanem a o rozhodování rektora o jmenování docentem, avšak společným pro tato řízení, včetně věci žalobce, je náhled soudů na povahu práv uchazečů v těchto řízeních a na charakter procesu, jímž uchazeči procházejí.

Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku konstatoval, že „[j]e věcí zákonodárce, jakým způsobem a do jaké míry kogentně upraví vztahy mezi různými orgány vysoké školy, jakož i míru vnitřní autonomie vysokých škol“, a že „[h]abilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem nelze v žádném případě považovat za jakési soukromé řízení jen proto, že do něho uchazeč vstupuje dobrovolně a že i v případě, pokud by v něm neuspěl, mu nic nebrání i nadále vědecky bádát. Obě řízení jsou totiž svého

druhu *autorizačními řízeními prováděnými k tomu zákonem pověřenými subjekty (vysokými školami disponujícími příslušnou akreditací) a v případě řízení ke jmenování profesorem též v určité míře ministrem školství a především prezidentem republiky rozhodujícím jako správní orgán na základě zmocnění daného mu k tomu zákonem v souladu s čl. 63 odst. 2 a odst. 3 Ústavy. [...] Pro uvedená řízení platí, že ti, kdo jimi úspěšně projdou, získají v rámci akademického a vědeckého prostředí (a to nikoli jen v rámci vysoké školy či fakulty, na nichž aktuálně vykonávají svoji pedagogickou či vědeckou činnost, nýbrž potenciálně na všech vysokých školách řídicích se zákonem o vysokých školách) privilegované postavení umožňující jim se v podstatně významnější míře než jiné osoby podílet na rozhodovacích procesech při výkonu veřejné správy. Např. pouze docenti či profesori mají právo bez toho, aby k tomu museli být individuálně schváleni vědeckou radou příslušné vysoké školy či fakulty, zkoušet při státní zkoušce (viz § 53 odst. 2 zákona o vysokých školách).“*

Správní soudy také judikovaly, že habilitace má jako profesní kvalifikace určitý přesah a osoba, která je jmenovaná docentem nebo profesorem, zjevně získává v akademickém prostředí určité privilegované postavení – vedle zmíněného práva zkoušet (bez dalšího) při státní zkoušce či výlučného profesorského práva předsedat habilitačním a profesorským komisím dáno např. i tím, že podle § 70 odst. 4 zákona o vysokých školách pouze profesor nebo docent, který je akademickým pracovníkem příslušné vysoké školy, může působit jako garant z hlediska kvality a rozvoje určitého studijního programu uskuetečňovaného vysokou školou, jehož určení je podmínkou pro akreditaci takového studijního programu ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy [§ 79 odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 5 písm. b) zákona o vysokých školách].

Uvedené znamená, že habilitační řízení ve věci jmenování žalobce docentem je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních

práv žalobce a rozhodování v habilitačním řízení se děje v oblasti veřejné správy na úseku vysokého školství.

Městský soud je shodně s již judikovaným názorem Krajského soudu v Brně rovněž toho názoru, že na tom nic nemění ani skutečnost, že zákon o vysokých školách upravuje jak samosprávu, tak i veřejnou správu na úseku vysokého školství, přičemž podle jeho § 6 odst. 1 písm. h) patří habilitační řízení (i řízení ke jmenování docentem) do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Pořád totiž platí, že oprávnění vysoké školy nebo její součásti konat habilitační řízení v daném oboru podléhá akreditaci, o jejímž udělení rozhoduje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v návaznosti na stanovisko Akreditační komise (§ 82 zákona o vysokých školách). V opačném případě, pokud akreditace udělena není, nelze habilitační řízení vůbec konat. Touto formou tedy státní správa zabezpečuje realizaci jednoho z základních úkolů veřejné správy v oblasti vysokého školství, kterým je získání odpovídající profesní kvalifikace, včetně jejího ověření. Ostatně právě prověření vědecké nebo umělecké kvalifikace uchazeče a jeho pedagogické způsobilosti je předmětem habilitačního řízení, které se zahajuje na návrh uchazeče. Ten se v případě uchazeče o jmenování docentem podává děkanovi fakulty a habilitační řízení se vede až do konečného (meritorního) rozhodnutí o návrhu.

S uvedeným souvisí otázka, jaké rozhodnutí je ve věci návrhu uchazeče o jmenování docentem v proceduře habilitace konečným (meritorním) rozhodnutím, tedy i otázka, kdo, resp. jaký orgán byl v dané věci povinen vydat konečné (meritorní) rozhodnutí, s nímž, jak bylo již výše uvedeno, jediné může být spojena ochrana proti nečinnosti.

Zákon o vysokých školách pojímá rozhodování o návrhu uchazeče tak, že se po habilitační proceduře dle § 72 odst. 5-9 vědecká rada usnází na návrhu, zda má být uchazeč jmenován docentem. Tento návrh předkládá rektorovi univerzity, který dle § 72 odst. 11 zákona o vysokých školách návrh prověřuje, a buď souhlasí s návrhem a docenta jmenu-

je, nebo s nesouhlasem vrací návrh vědecké radě, která se o návrhu usnází většinou hlasů. Pokud návrh nezíská většinu hlasů členů vědecké rady, habilitační řízení se zastaví, v opačném případě, získá-li návrh většinu hlasů, rektor aprobuje návrh a docenta jmenuje.

Výsledkem uvedeného procesu rozhodování je konečné (meritorní) rozhodnutí o návrhu uchazeče, za které je třeba považovat buď rozhodnutí vědecké rady o zastavení řízení (nezíská-li návrh většinou podporu), nebo rozhodnutí rektora o jmenování uchazeče docentem. Pravomocí vydat rozhodnutí **ve věci** je tedy nadána vědecká rada nebo rektor.

Uvedené alternativy rozhodování jsou konečnými (meritorními) rozhodnutími ve věci.

Uchazeč se proti rozhodnutí vědecké rady nebo rektora, ale i proti jinému postupu v habilitačním řízení, může bránit toliko podáním námitek dle § 72 odst. 14 citovaného zákona, které jsou v tomto ustanovení užity jako prostředek k hájení práv uchazeče.

Z uvedeného vyplývá, že soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu může být uchazeči a jeho návrhu v habilitačním řízení poskytnuta toliko v případě, kdy v řízení není činný orgán, jehož povinností je rozhodnout ve věci (zde o návrhu na jmenování žalobce docentem), a proto žalobou na ochranu proti nečinnosti může být úspěšně nárokováno toliko rozhodnutí vědecké rady nebo rektora, tj. toho orgánu, který je ze zákona nadán pravomocí ve věci rozhodnout, nikoliv orgánu (zde děkanky FTVS), který v habilitačním řízení působí a koná jiným způsobem.

V souzené věci tedy nemůže být soudní ochrana proti nečinnosti žalobci poskytnuta proto, že žalobce podal námítky pouze proti určitému dílčímu postupu v habilitačním řízení – ustanovení habilitační komise, který je pouze procedurálním krokem vedoucím ke konečnému rozhodnutí o návrhu na jmenování. Námítky nepodal proti rozhodnutí o návrhu vědecké rady ani proti rozhodnutí rektora, neboť habilitační řízení žalobce nebylo z důvodu předchozího rozhodnutí rektora ze

dne 17. 6. 2013 ukončeno. Námitky žalobce proti ustanovení habilitační komise proto nejsou relevantními námitkami, jimž může být ochrana soudem poskytnuta, nýbrž jsou námitkami proti způsobu procedury (ustanovení habilitační komise), které lze připodobnit např. námitkám podjatosti v klasickém správním řízení, o nichž je sice správní orgán povinen rozhodnout, nejde však o rozhodnutí meritorní, jímž se řízení končí. Z povahy soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu by žalobce mohl být úspěšný jedině v případě námitek, jimiž by brojil proti nečinnosti vědecké rady nebo rektora, tj. kdy by se marně domáhal vydání usnesení vědecké rady nebo rozhodnutí rektora ve věci jmenování žalobce docentem. O takovou situaci dle uplatněných námitek a dle jejich obsahu nešlo, žalobce se domáhal nápravy při ustanovování habilitační komise, které je předpokladem pro vedení habilitačního řízení, a své námitky podal dle § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách proti postupu v habilitačním řízení k děkance FTVS.

Kromě uvedeného městský soud považuje také za důležité, že bez ohledu na charakter námitek proti postupu v habilitačním řízení, tj. zda tyto námitky směřují proti konečnému rozhodnutí, nebo proti procedurálním úkonům, zákon o vysokých školách nestanoví povinnost děkana rozhodovat o námitkách formou rozhodnutí s obligatorními náležitostmi takového rozhodnutí. Postup děkana je dán specifikem habilitačního řízení, zahrnujícím specifickou interakci mezi vědeckou radou, děkanem a rektorem. Proti postupu v habilitačním řízení může uchazeč podat námitky s tím, že nevyhoví-li děkan námitkám, pouze je předá k rozhodnutí rektorovi. O předání námitek rektorovi se nevyhotovuje žádné rozhodnutí, a to ani rozhodnutí o postoupení věci, neboť nejde o postoupení věci. Děkan činí určitou úvahu o oprávněnosti námitek, tato úvaha mu přísluší, k rozhodnutí však předává věc orgánu s rozhodovací pravomocí, jímž je rektor. Neobstojí argumentace žalobce o nezbytné dvojinstančnosti řízení, vyplývající z úvahy, že je-li rektor nadán rozhodovací pravomocí, přísluší taková pravomoc i děkanovi

jako orgánu I. stupně. Žalobcova argumentace nenalézá ani podporu v odkazu žalobce na subsidiární použití správního řádu.

Zákon o vysokých školách nepřipouští proti postupům a rozhodnutím v habilitačním řízení opravný prostředek a současně v § 72 odst. 13 výslovně upravuje, že se na habilitační řízení nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Subsidiární použitelnost správního řádu je proto vyloučena, avšak vzhledem k tomu, že orgány vysoké školy mají ve smyslu veřejné správy na úseku vysokého školství postavení orgánu veřejné správy, použijí se na habilitační řízení základní zásady činnosti správních orgánů, které se uplatňují při výkonu veřejné správy vždy, a to i v těch případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám neobsahuje takovou právní úpravu, která by těmto zásadám z obsahového hlediska odpovídala (§ 177 odst. 1 správního řádu). Městský soud proto přisvědčuje žalobci v jeho názoru, že i v případě habilitačního řízení lze aplikovat některá ustanovení správního řádu, avšak toliko v obecně rovně zásad, mezi které nenáleží zásada dvojinstančnosti řízení, neboť nejde o zásadu zakotvenou v ústavním pořádku a nadto je vyluka dvojinstančnosti připuštěna v řadě předpisů správního práva, např. v řízení podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, vydává Rada pro rozhlasové a televizní vysílání konečné rozhodnutí v jednom stupni řízení, v řízení dle § 169 správního řádu není v některých sporech z veřejnoprávních smluv přípustný rozklad apod.

Podle § 81 odst. 1 správního řádu je možné podat proti správnímu orgánu odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Nemožnost podat odvolání tedy musí plynout přímo za zákona, příp. by tato vyluka musela být dána pouze implicitně povahou dané věci; k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011-81, č. 2369/2011 Sb. NSS.

Zákon o vysokých školách neupravuje kompetenci odvolacího orgánu, taková kom-

petence je popřena § 72 odst. 13 zákona o vysokých školách vyloučením obecných předpisů o správním řízení, a to na rozdíl od jiných případů podléhajících § 105 zákona o vysokých školách, podle kterého „[n]estano-
vili tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení“. Správní soudy již judikovaly, že existence opravného prostředku není navíc odvoditelná ani z obecných zákonných ustanovení, zasa-
zených do celkového konceptu fungování veřejné správy, neboť nejde o imperativ, který by musel být splněn ve všech typech správního řízení, včetně habilitačního. Jedná se o řízení, které je samo o sobě dosti specifické a zahrnující i určitý instanční postup či vztah mezi vědeckou radou, děkanem a rektorem.

Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku vyslovil, že skutečnost, že se ve věcech týkajících se institucionálního rámce činnosti vysoké školy jako samosprávné veřejnoprávní korporace jedná o rozhodnutí v oblasti veřejné správy, ještě neznamená, že v této věci (a případně jiných věcech, v nichž orgány vysoké školy či její součásti v oblasti veřej-

né správy rozhodují) musí jít o dvojinstanční řízení. Žalované nespědí rozhodovací pravomoc v požadovaném směru, neboť není ze zákona nadána kompetencí rozhodovat o námítkách uchazeče v habilitačním řízení. Nedostatek rozhodovací pravomoci způsobuje nedostatek pasivní legitimace žalované v tomto řízení. Nedostatek pasivní legitimace žalované je rovněž důvodem pro zamítnutí žaloby

VI.

Závěr

Na základě shora uvedených skutečností městský soud dospěl k závěru, že se žalobce domáhal soudní ochrany proti nečinnosti neoprávněně, neboť se domáhal vydání rozhodnutí ve věci námitek proti ustanovení habilitační komise, tedy rozhodnutí, které není v habilitačním řízení rozhodnutím ve věci, a žalobu nedůvodně směřoval proti orgánu, který nemá působnost ani pravomoc vydat požadované rozhodnutí.

Z uvedených důvodů městský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

3414

Řízení před soudem: soudní ochrana ve věcech místního referenda Místní referendum: přípustnost otázky; jedna otázka o více věcech; náklady realizace rozhodnutí přijatého v referendu

k § 8 odst. 3, § 10 odst. 1 písm. c) a d) a § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

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

I. V následném přezkumu referenda podle § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je možné přezkoumávat jakákoliv porušení zákona o místním referendu.

II. Důsledky rozhodnutí soudu o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a o neplatnosti hlasování jsou odlišné [§ 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.].

III. Vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu má přednost před vyslovením neplatnosti hlasování v referendu [§ 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.].

IV. Usnesení krajských soudů ve věcech referenda by měla být pro nevypořádání argumentace účastníků řízení rušena pouze výjimečně, pokud Nejvyšší správní soud nedoplní argumentaci krajského soudu způsobem, který by pro účastníky řízení znamenal překvapivé rozhodnutí.

V. Není nepřípustné referendum, které povede k závaznosti referenda pro orgány obce pouze v případě jedné z možných odpovědí (ano/ne) (§ 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu).

VI. Odůvodnění referenda podle § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, nemusí být podrobnou analýzou všech možných variant a důsledků, které mohou být s referendem spojeny.

VII. Odhad nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v referendu [§ 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu] nemusí zahrnovat náklady, které jsou nejednoznačné, nepřímé, hypotetické či podmíněné přistoupením dalších okolností, nebo dokonce spekulativní a o kterých přípravný výbor či zastupitelstvo na základě racionálních důvodů předpokládá, že nevzniknou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, čj. Ars 4/2015-45)

Prejudikatura: č. 1055/2007 Sb. NSS, č. 2718/2012 Sb. NSS, č. 2760/2013 Sb. NSS, č. 2799/2013 Sb. NSS, č. 2919/2013 Sb. NSS, č. 3162/2015 Sb. NSS a č. 3302/2015 Sb. NSS; č. 48/2007 Sb. ÚS a č. 12/2008 Sb. ÚS.

Věc: Libor Š. proti obci Černolice o vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, o kasační stížnosti navrhovatele.

Dne 24. 5. 2015 se v obci Černolice konalo místní referendum. Otázka, která byla v referendu položena, zněla:

„Chcete:

aby způsob využití pozemků p. č. 304, 283/1, 283/2, 283/3, 283/4, 283/5, 283/6, 283/7, 283/8, 283/9, 283/10, 283/11, 283/12, 283/13, k. ú. Černolice (známé též jako lokalita ‚V Prokopávce‘), byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu,

dále aby způsob využití pozemků p. č. 261/1, 261/40, 261/41 a 261/49, k. ú. Černolice (známé též jako lokalita ‚Pod Chvalovským‘), byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu, s výjimkou části pozemku p. č. 261/49 v rozsahu maximálně 5 300 m² souběžně s pozemkem p. č. 260/2 dle vyznačeného orientačního plánu (tučně ohraničená část), kde chcete, aby byla možná změna způsobu využití na bydlení v rodinných domech,

dále aby způsob využití pozemků p. č. 100/32, 100/37, 100/39, k. ú. Černolice (známé též jako lokalita ‚Ve Slatinách‘), byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu, s výjimkou části pozemku p. č. 100/37 v rozsahu maximálně 4 000 m² ze strany navazující na pozemek p. č. 100/44 a 100/28 dle vyznačeného orientačního plánu (tučně ohraničená část), kde chcete, aby byla možná změna způsobu využití na bydlení v rodinných domech.“

V referendu se 87 % voličů vyslovilo pro možnost „ano“. Navrhovatel se u Krajského soudu v Praze domáhal vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého ve jmenovaném referendu. Krajský soud jeho návrh zamítl usnesením ze dne 25. 6. 2015, čj. 50 A 5/2015-57.

Krajský soud připomněl obecná východiska soudní kontroly referenda spočívající zejména ve zdrženlivosti soudu. Rozhodnutí v místním referendu může být soudem prohlášeno za neplatné podle § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu pouze tehdy, bylo-li konáno o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, anebo o níž nelze referendum vůbec konat. Každá

nezákonnost tedy nevede k neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Mezi stranami bylo přitom nesporné, že pořízení územního plánu patří do samostatné působnosti obce.

Krajský soud neshledal v rozporu s právními předpisy ani otázku položenou v referendu, ani přijaté rozhodnutí. Poté, co byly části územního plánu obce Černolice v lokalitách, kterých se týkalo referendum, zrušeny rozsudkem krajského soudu a přestaly být plochami regulovanými územním plánem, bylo povinností obecního zastupitelstva bezodkladně rozhodnout o pořízení změny územního plánu bez nutnosti zpracovat zadání změny (§ 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Judikatura dovodila, že před pořízením územního plánu či jeho změny je žádoucí zjistit názor veřejnosti na případné změny v území, třeba i prostřednictvím místního referenda. Postup zastupitelstva tak byl plně v souladu se zákonem.

Neztotožnil se ani s tím, že by referendum bylo v rozporu s § 7 písm. e) zákona o místním referendu, tedy že by se rozhodovalo o otázce, o které se má rozhodovat ve zvláštním řízení. Tato výlučka nedopadá ani na pořízení územního plánu, ani na přípravu změny územního plánu.

Prékážkou rozhodování v místním referendu není položení více otázek najednou nebo jen jedné otázky členěné na části. Otázka směřovala ke zjištění názoru občanů hlasujících v místním referendu na to, zda jmenované pozemky mají zůstat, až na uvedené výjimky, nezastavěné bytovou či jinou výstavbou. Takto formulovaná otázka umožňovala kladnou, či zápornou odpověď. Občan hlasující v místním referendu se mohl pro zápornou odpověď rozhodnout nejenom z důvodu nesouhlasu s celou otázkou, ale také z důvodu nesouhlasu jen s některou z jejích částí, či dokonce jen z důvodu nesouhlasu s výjimkou. Území pak bylo označeno parcelními čísly jednotlivých pozemků, což je z pohledu určitosti a nezaměnitelnosti území zcela dostačující údaj. Místopisná označení byla uvedena toliko v závorce a k otázce byly připojeny orientační mapky umístění všech lokalit.

Odpůrce dostal všem povinnostem týkajícím se jeho informační povinnosti stanovené v § 14 zákona o místním referendu. Pro případ kladného výsledku referenda, tedy odmítnutí výstavby v uvedených lokalitách, nebyla s náklady realizace takového rozhodnutí spojena povinnost vracet společnosti ALTSTAEDTER INVESTMENTS a. s. (dále jen „společnost AI“) finanční prostředky. Finanční vyrovnání může přijít na řadu teprve po skončení řízení o změně územního plánu a je věcí jednání mezi odpůrcem a touto společností, eventuálně soudního řízení, jehož výsledkem by bylo uložení povinnosti odpůrci finanční prostředky uhradit.

Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. V ní namítal, že se krajský soud nezabýval podstatou jeho tvrzení, pokud jde o posouzení souladu otázky položené v referendu, resp. i rozhodnutí v něm přijatého s právními předpisy. Usnesení proto považoval za nepřezkoumatelné.

Stěžovatel ve svém návrhu tvrdil, že kvůli výsledku referenda nemůže být územní plán dokončen dle stávajícího zadání, což je protiprávní. Odpůrce musí dle stěžovatele řádně dokončit proces tvorby a schválení návrhu územního plánu dle stávajícího zadání v části, v níž byl soudem zrušen, a to cestou navázání na poslední úkon, který nebyl soudem zpochybněn. Jde tedy o návrat do stavu, ke kterému vydal dne 18. 11. 2011 kladné stanovisko krajský úřad. Územní plán tvoří jeden celek a nelze z něj vyčlenit části, které budou schváleny a které schváleny nebudou. Výsledek referenda však schválení ohledně území, která byla předmětem rozhodování, takovému postupu brání, neboť ve své podstatě mění samotné zadání územního plánu, které již v tomto stadiu možné měnit není.

Krajský soud se dále nevypořádal s námitkou, že otázka řešená v místním referendu má být předmětem námitkového řízení v rámci procesu tvorby územního plánu s ohledem na to, že část zastupitelů obce zneužívá své veřejné funkce, aby prosadila své soukromé zájmy. Ty se jim nepodařilo dříve prosadit v rámci řízení o námitkách proti návrhu

územního plánu a hrozí, že by se jim toto opakování v rámci tohoto zvláštního řízení opět nepodařilo.

Stěžovatel namítal, že otázka v referendu nebyla položena jednoznačně. Hlasování se nezúčastnil, neboť neměl zájem ani na kladné, ani na záporné odpovědi, ale na odpovědi, kterou by se vyjádřil k jednotlivým otázkám zvlášť. Z týchž důvodů se pravděpodobně referenda nezúčastnila velká většina možných voličů, což bylo způsobitelné ovlivnit jeho výsledek. Závěr krajského soudu, že nedošlo k manipulaci občanů, neboť se mohli vyjádřit k tomu, zda navržený způsob využití pozemků odsouhlasí, či nikoliv, je proto chybný.

Krajský soud se dále nevypořádal s argumentací týkající se nejednoznačnosti položené otázky, konkrétně s tím, že pro běžného občana není pro komplikovanost otázky jednoznačné, s čím vším svým hlasem vlastně vyjadřuje souhlas, či nesouhlas. Občané neměli možnost se vyjádřit ke každé otázce (a obsaženým výjimkám) samostatně, museli odpovědět na tři otázky současně, a to výlučně stejným způsobem. Požadavek § 8 odst. 3 zákona o místním referendu je nutno vyložit nejen tak, aby formulace dotazu technicky umožňovala odpověď „ano“ či „ne“, ale aby zároveň nebyla dána možnost na položenou otázku (pro kombinaci několika dotazů) odpovědět „zčásti ano, zčásti ne“. S ohledem na závaznost referenda ve smyslu § 49 zákona o místním referendu není patrné, co je výsledkem jmenovaného referenda. Zda je odpůrce zavázán v případě kladného výsledku prosazovat pouze využití pozemků (včetně formulovaných výjimek pro jednotlivé oblasti) přesně a společně v jejich kombinaci tak, jak je otázka formulována, nebo zda je zavázán činit i úkony vedoucí k nezastavenosti jednotlivých oblastí samostatně. Neplatnost formulace dotazu pro jeho nejednoznačnost je pak ještě zřetelnější pro případ, kdy by výsledkem referenda bylo odmítnutí položeného dotazu, neboť by nebylo určité, zda je pro odpůrce závazný nesouhlas ohledně prvního, druhého či třetího dotazu, nebo pouze co do některé z výjimek u dotazu druhého či třetího. Z formulace zejména druhé a třetí

otázky je zřejmá účelovost a snaha o prosazení partikulárních zájmů některých členů zastupitelstva. Otázka je formulována návodně, popisně, přičemž větou oznamovací (nikoli tázací), sděluje občanovi, jak má odpovědět; věta tázací je totiž vždy zakončena otazníkem. Dotaz definuje způsob využití pozemků odkazem na dosavadní zápis způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí, který však není v dotazu nikterak popsán. Ten je tak neurčitý pro neúplnost.

Krajský soud se dále nevypořádal s žalobními tvrzeními, že odůvodnění vyhlášení místního referenda bylo zcela minimalistické. Absentovaly v něm důsledky ať už kladné, či záporné odpovědi, jelikož nebyly vysvětleny rozdíly v podmínkách zastavenosti jednotlivých lokalit. Usnesení vůbec neobsahovalo určení výše nákladů spojených s realizací přijatého rozhodnutí; vyhlášení referenda uvádí pouze náklady na realizaci referenda samotného. Občané měli být informováni o tom, že nebude-li společnost AI moci uskutečnit schválený stavební záměr, bude odpůrce povinen vrátit investici této společnosti do infrastruktury obce ve výši 10 milionů Kč. Neuvedení této informace zásadně ovlivnilo výsledek referenda.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost není důvodná. Namítal, že sponzorská smlouva nemůže zavazovat žádné zastupitelstvo k hlasování o podobě územního plánu a nezakládá dle jeho právních rozborů v žádném případě nárok na vrácení sponzorského daru (investice společnosti AI 10 milionů Kč). Vhodnost a správnost otázek a možnost vyhlášení referenda byly konzultovány s několika právníky a nebyly rozporovány Ministerstvem vnitra. Informovanost občanů je dlouhodobě zajištěna zveřejňováním celé kauzy územního plánu na webových stránkách obce a společnost AI doručila dva dny před hlasováním do schránek voličů otevřený dopis starostovi obci, kde popisuje situaci ze svého pohledu.

Vázanost zastupitelstva obce rozhodnutím místního referenda o tom, které lokality nemají být určeny k zastavení, není na překážku procesu dokončení územního plánu

a není v rozporu s právními předpisy. I bez závazného rozhodnutí přijatého v místním referendu by zastupitelstvo obce nebylo povinno přijmout územní plán v podobě, se kterým by nesouhlasilo, byť by byl návrh územního plánu vypracován v souladu se schváleným zadáním. Podrobně se k tomuto problému vyjadřoval odpůrce v řízení před krajským soudem.

Pokud jde o tvrzení, že někteří zastupitelé zneužívají veřejné funkce, aby prosadili své soukromé zájmy, pak jde o ničím nepodložené úvahy, které postrádají jakoukoliv logiku, neboť v místním referendu rozhodují občané obce, nikoliv členové zastupitelstva. Tvrdí-li stěžovatel, že došlo k porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, dovolává se návrhového bodu dle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Tento návrhový bod však není přípustný v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, jež stěžovatel zahájil. V tomto řízení je možné namítat pouze nepřipustnost místního referenda pro rozpor s § 6 a § 7 zákona o místním referendu podle návrhových bodů dle § 58 odst. 1 písm. b) a c) uvedeného předpisu. Porušení jiných ustanovení zákona o místním referendu prostřednictvím § 58 odst. 1 písm. a) je možné namítat pouze v řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. V řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu není přípustná ani námitka porušení § 8 odst. 3 tohoto zákona. Přes výše uvedené se krajský soud těmito námitkami zabýval a dospěl k závěru, že ani tyto nejsou důvodné.

Odpůrce se ztotožnil se závěry krajského soudu ohledně nejednoznačnosti otázky položené v místním referendu. K námitce týkající se neuvedení výše nákladů spojených s realizací rozhodnutí a povinnosti obce Černolice vracet společností AI její investici v případě neumožnění výstavby v souladu s výsledky referenda odpůrce odkázal na odůvodnění usnesení krajského soudu. Odmítl, že by s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu byla spojena povinnost obce vracet jakékoliv prostředky. Usnesení zastu-

pitelstva obsahovalo jak odůvodnění návrhu, tak odhad nákladů spojených s provedením místního referenda. Vzhledem k tomu, že náklady na pořízení („dokončení“) územního plánu musí odpůrce vynaložit bez ohledu na výsledek místního referenda, nelze tyto náklady považovat za náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu. I kdyby však takovými náklady byly, nešlo by zde o takové porušení zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

III.A Rozsah následné soudní kontroly referenda

[26] Nejvyšší správní soud se jako první otázkou zabýval tím, zda krajský soud nepřekročil rámec přezkumu, když posuzoval nejen neplatnost rozhodnutí v místním referendu, ale i neplatnost hlasování. Pokud by totiž překročil rozsah přezkumu, zatížil by řízení jinou vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], k čemuž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Ustanovení § 58 odst. 1 zákona o místním referendu zní: „*Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.*“

[28] Stěžovatel se v petitu svého návrhu domáhal toho, aby rozhodnutí přijaté v místním referendu bylo prohlášeno za neplatné.

Takto byl nazván i návrh. Část jeho námitek směřovala k nepřipustnosti konání místního referenda podle § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu (důvody nepřipustnosti referenda), přičemž zde není sporu, že by v případě porušení tohoto ustanovení šlo o neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Další námítky však směřují k porušení § 8 odst. 3 (nejednoznačnost položené otázky) a § 14 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. c) a d) téhož předpisu (odůvodnění návrhu a odhad nákladů). Tato porušení zákona nelze podřadit pod § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu, a tedy většinou nemají za důsledek neplatnost rozhodnutí v místním referendu, ale lze uvažovat pouze o § 58 odst. 1 písm. a), které je naopak zpravidla spojováno s neplatností hlasování (viz např. Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha : Leges, 2011, s. 248).

[29] Otázka rozsahu přezkumu se rozpadá do tří samostatných podotázek, přičemž odpověď na některou z nich může předurčovat nadbytečnost navazujících. První je ta, zda je možné v následném přezkumu referenda přezkoumávat jakákoliv porušení zákona, nebo zda některá ustanovení zákona přezkumu nepodléhají. Pokud by přezkumu podléhala jen některá, pak by nebylo možné, aby se ostatními soud zabýval, bez ohledu na petit návrhu. Druhá se týká toho, zda je rozdíl v důsledcích vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Neexistoval-li by rozdíl, pak by bylo těžko odůvodnitelným formalismem, aby se rozsah přezkumu odvíjel od petitu, jestliže by jakýkoliv výrok soudu vždy vedl ke stejným důsledkům. Třetí podotázka pak směřuje k tomu, jaký je důsledek toho, že se stěžovatel domáhá v petitu jedné z možností následného přezkumu, ačkoliv odůvodnění návrhu by odpovídalo i druhé z možností.

[30] Jak správně poukazuje odpůrce, § 58 zákona o místním referendu rozlišuje dva možné návrhy v rámci následné soudní kontroly referenda, a to návrh na vyslovení neplatnosti hlasování a návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Tomu

odpovídá i úprava v § 91a odst. 1 s. ř. s., která jednotlivé návrhy řadí do samostatných ustanovení – písm. c) a d) [„*Návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat [...] c) vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, d) vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.*“].

[31] Zákon o místním referendu v § 58 výslovně neurčuje, která porušení zákona mají za následek neplatnost hlasování a která mají za následek neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Neplatnost hlasování se zjevně musí vztahovat k porušení těch pravidel, která upravují průběh samotného hlasování, případně s ním souvisí, jako je například vedení kampaně pro místní referendum (tedy zejména část první hlava V.), ale i proces zjišťování výsledků hlasování (část první hlava VI.). Uvedená porušení odpovídají zpravidla § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu („*došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek*“). Oproti tomu neplatnost rozhodnutí v místním referendu se bude týkat zejména situací, kdy se referendum vůbec nemělo uskutečnit, neboť se netýkalo samostatné působnosti obce (§ 6), nebo se jí sice týkalo, ale jeho konání je zákonem vyloučeno (§ 7). Jde tedy zpravidla o důvody podle § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu [„*b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat*“ – v tomto ustanovení jde o zjevný legislativně technický omyl, když je zcela zřejmé, že má jít o § 7 (viz obdobně bod [26] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, čj. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, ve věci neplatnosti místního referenda v Plzni)].

[32] Z textu § 58 zákona o místním referendu však nelze dovodit, že by některá ustanovení zákona byla z následné soudní kontroly referenda vyloučena. Bez ohledu na to, zda by porušení mělo za následek neplatnost hlasování nebo neplatnost rozhodnutí v místním referendu, vždy přichází v úvahu důvod

podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tedy porušení zákona, které mohlo ovlivnit výsledek referenda. Pokud bude hypotéza této normy naplněna, pak je nerozhodné, zda porušení povede k neplatnosti hlasování, nebo k neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. To samozřejmě pouze za předpokladu, že o těchto otázkách nebylo již dříve rozhodnuto soudem v předběžné kontrole referenda (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci neplatnosti místního referenda v Plzni).

[33] Na první podotázku je proto třeba odpovědět tak, že v následném přezkumu referenda je možné přezkoumávat jakákoliv porušení zákona.

[34] Jak bylo rozebráno shora v bodu [30], zákonodárce umožnil dva možné výroky soudu ohledně následné kontroly referenda. Nicméně ani zákon o místním referendu, ani s. ř. s. neupravují důsledky těchto odlišných výroků. V obou případech bude nepochybně důsledkem, že rozhodnutí přijaté v referendu nebude závazné. Nicméně další důsledky se budou podle okolností věci lišit.

[35] Ze smyslu právní úpravy je třeba dovodit, že neplatnost rozhodnutí přijatého v referendu bude způsobena takovými vadami, které nelze zhojit novým hlasováním o položené otázce, protože referendum vůbec nemělo být vyhlášeno. Nejčastěji tedy půjde o vady uvedené v § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu. Nové hlasování bude v těchto případech vyloučeno.

[36] V případě, že bude rozhodnuto o neplatnosti hlasování v místním referendu, bude se jednat o vady ovlivňující hlasování či zjišťování výsledků hlasování. V tomto druhém případě půjde o období neplatnosti voleb podle § 90 odst. 1 s. ř. s. Bylo by zcela absurdní dovozovat z právní úpravy, že i v případě tohoto druhu chyb by muselo být vyhlášeno zcela nové referendum, pokud by vada spočívala například v chybném spočítání výsledků hlasování. S ohledem na značnou kusost právní úpravy se bude muset v takových situacích soud vypořádat s tím, nakolik bude možné využít analogie s voleb-

ními předpisy a se kterými, nicméně v tuto chvíli je předčasné se k těmto otázkám vyjadřovat.

[37] Pro posouzení této věci, a tedy odpovědi na druhou podotázku je podstatný závěr, že důsledky rozhodnutí soudu o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a o neplatnosti hlasování budou odlišné, a může být tudíž podstatné, jakého výroku se navrhopatel domáhá.

[38] Jak bylo uvedeno shora, stěžovatel se v petitu domáhal, aby rozhodnutí přijaté v místním referendu bylo prohlášeno za neplatné. S ohledem na rozlišení provedené v bodech [35] a [36] je třeba dovodit, že ačkoliv porušení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu (jednoznačnost položené otázky) by mělo za následek také neplatnost rozhodnutí v místním referendu, porušení § 14 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. c) a d) téhož předpisu (odůvodnění návrhu a odhad nákladů) by mělo spíše za následek neplatnost hlasování, neboť se týká informovanosti oprávněných osob, a souvisí tak s kampaní před referendem.

[39] Ohledně vztahu petitu a odůvodnění návrhu na jedné straně a výroku soudu na straně druhé je možné se inspirovat soudní ochranou ve věcech volebních, kam svou povahou ochrana ve věcech referenda spadá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2015, čj. Ars 1/2015-94, č. 3302/2015 Sb. NSS, ve věci ochrany zastupitelů před vyhlášením referenda v Brně). Judikatura ve volebních věcech připouští za určitých podmínek propustnost mezi jednotlivými subtypy řízení ve volebním soudnictví a umožňuje, aby si soud sám v rámci jednoho a téhož řízení petit „překvalifikoval“. Soud tak například vyslovil neplatnost volby kandidáta, ačkoliv petitem se stěžovatel domáhal pouze prohlášení neplatnosti voleb, neboť z obsahu návrhu bylo zřejmé, že nesouhlasí s chybným součtem hlasů, a v důsledku toho s vadným přidělením mandátu (usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. 11. 2006, čj. 52 Ca 71/2006-68, č. 1055/2007 Sb. NSS). Obdobně posoudil jako návrh na neplatnost volby kan-

didáta návrh na neplatnost hlasování a voleb za situace, kdy se u senátních voleb faktický rozdíl mezi oběma návrhy stíral (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2012, čj. Vol 4/2012-39). Naposledy pak opět došlo k posouzení návrhu na neplatnost voleb též jako návrhu na neplatnost volby kandidáta, když soud dospěl k závěru, že návrh na neplatnost voleb ve svém důsledku zahrnuje i vyslovení neplatnosti volby tohoto kandidáta (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, čj. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS). Uvedenou judikaturu lze shrnout tak, že pokud z odůvodnění návrhu nebo z povahy věci vyplývá, že určitý petit ve volebních věcech v sobě obsahuje i jiný petit, může soud rozhodnout bez dalšího i o tomto implicitním návrhu.

[40] Vztaženo na projednávanou věc je třeba dovodit, že stěžovatel se sice přednostně domáhal vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu, ale z odůvodnění návrhu je třeba dovodit, že případně má zájem i na prohlášení neplatnosti hlasování. Zcela zjevně směřuje k tomu, aby rozhodnutí přijaté v referendu nemělo zákonem předvídané účinky, ať již přednostně z důvodu, že se nemělo vůbec konat, nebo alespoň z důvodu, že byl vadný jeho průběh. V obecné rovině je totiž třeba dovodit, že vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu bude mít přednost před vyslovením neplatnosti hlasování v referendu. Jestliže soud dospěje k závěru, že o určité otázce vůbec nemělo být hlasováno, bylo by zcela nadbytečné, aby se ještě vyjadřoval k tomu, zda byl v pořádku průběh hlasování o nepřípustné otázce. Posouzení toho, zda návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v sobě zahrnuje i návrh na neplatnost hlasování, však bude třeba v případě referenda posoudit vždy individuálně. Nelze vyloučit, že návrhovatel bude přesvědčen o nepřípustnosti položené otázky, ale pro případ, že se soud s tímto postojem neztotožní, nebude mít zájem zpochybňovat průběh referenda.

III.B Nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu

[41] Dále se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usne-

sení, což je stěžejní námitka kasační stížnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že by k ní byl povinen soud přihlídnout i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[42] Ve věcech referenda však nelze přehlédnout některá specifika, která toto řízení odlišují od jiných řízení. Jak vyplývá z § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s., Nejvyšší správní soud může v případě zjištění vadnosti rozhodnutí krajského soudu sám rozhodnout o ochraně ve věcech místního referenda postupem podle § 91a odst. 1 s. ř. s. V souvislosti s tímto oprávněním, jakož i s oprávněním krajského soudu v těchto věcech, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační řízení ve věcech místního referenda má odlišnou povahu od jiných řízení. V usnesení ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014-126, k tomu uvedl: „[20] V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaného dle § 91a s. ř. s. není jediným účelem řízení Nejvyššího správního soudu přezkum rozhodnutí krajského soudu, ale přistupuje k němu i výjimečně oprávnění, jinak výhradně kasačního soudu, pozitivně a s konečnou platností rozhodnout o původním návrhu přípravného výboru. Tím se řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím krajského soudu vydaným o ochraně návrhu přípravného výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu zásadně obsahově i formálně odlišují od jiných řízení, včetně blízkého řízení o žaloby proti nečinnosti (v němž může správní soud v případě důvodnosti žaloby pouze uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí namísto jeho přímého vydání). Kasační soud se na rozdíl od přezkumu rozhodnutí o žalobách proti nečinnosti neomezuje na přezkum zákonnosti rozhodnutí krajského soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014,

čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS) a jeho řízení nese v určitém rozsahu i prvky apelačního procesu. [21] Obecně je možno konstatovat, že ve věcech přezkumu věci volebních a místního referenda je právní úprava koncipována tak, aby každý orgán, který v řízení rozhoduje, měl (za splnění zákonných podmínek) možnost vydat rozhodnutí zajišťující komplexní vyřešení věci, a naplnit tak primární cíl řízení bez nutnosti provedení dalších důležitých kroků. Názorným důkazem této koncepce je právě ustanovení § 57 odst. 3 zákona o místním referendu.“

[43] Ačkoliv se v citovaném usnesení hovoří o ochraně návrhu přípravného referenda, stejné závěry je třeba vztáhnout i na řízení o následné kontrole referenda, neboť z § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. je patrné, že se vztahuje jak na předběžnou, tak na následnou ochranu ve věcech místního referenda (viz ostatně pro případ neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda ve Chvalovicích (dále jen „rozsudek ve věci Chvalovice“). I v případě následné kontroly referenda je vhodné, aby jakýkoliv rozhodující orgán (tedy nejen krajský soud, ale i Nejvyšší správní soud) mohl vydat rozhodnutí, které věc s konečnou platností rozhodne, a byla tak ukončena nejistota ohledně závaznosti rozhodnutí, které často může mít zásadní dopady na rozhodování orgánů obce.

[44] Nelze ani přehlédnout, že krajský soud má povinnost rozhodnout o návrhu do 30 dnů (§ 91a odst. 3 s. ř. s.). Lze proto očekávat, že s ohledem na zákonnou lhůtu a někdy i složitost řešené problematiky bude nucen často zvolit stručnější vypořádání argumentace, oproti situaci, kdy není takovouto lhůtou vázán.

[45] Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že usnesení krajských soudů ve věcech referenda by měla být pro nevypořádání argumentace účastníků rušena pouze výjimečně, pokud Nejvyšší správní soud nedoplní argumentaci krajského soudu způsobem, který by pro účastníky řízení znamenal překvapivé rozhodnutí.

[46] Stěžovatel v první řadě poukazuje na nevypořádání jeho argumentace týkající se nemožnosti dokončit územní plán v důsledku rozhodnutí přijatého v referendu. Stěžejní bylo zejména tvrzení, že v dané fázi pořizování územního plánu již není možné změnit zadání územního plánu, neboť by návrh měl být vrácen do stavu, ke kterému vydal kladné stanovisko krajský úřad. Krajský soud při vypořádání této argumentace odkázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, z něhož vyplývá, že v případě zrušení části územního plánu musí obecní zastupitelstvo rozhodnout o pořízení změny územního plánu bez nutnosti zpracovat zadání změny. Dále se odkázal na judikaturu, ze které vyplývá, že před pořízením územního plánu či jeho změny je vhodné znát názor veřejnosti i prostřednictvím místního referenda (str. 10 druhý odstavec usnesení).

[47] Ačkoliv jde o odůvodnění stručné, je z něj úvaha krajského soudu patrná. Vyšel z toho, že právní úprava v dané situaci počítá s tím, že ohledně zrušení části územního plánu je nezbytné znovu rozhodnout o pořízení změny územního plánu. Rozhodnutí o pořízení územního plánu či jeho změny je přitom „nultým krokem“ v pořizování územního plánu (§ 44 stavebního zákona z roku 2006). Z toho logicky vyplývá, že nelze uvažovat o nedodržení zadání územního plánu, které chronologicky navazuje až na rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu (§ 47 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Námitky stěžovatele tudíž byly vypořádány.

[48] Dále je poukazováno na to, že se soud nevypořádal s námitkou, že se stejná skupina osob, hájící své soukromé zájmy, snaží prosadit formou místního referenda řešení, které má být předmětem námitkového řízení. Krajský soud odkázal na svou předchozí judikaturu a na náleze Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, č. 48/2007 Sb. ÚS, které se vztahují k přípustnosti referenda ve stadiu návrhu územního plánu a uzavřel, že uvedené závěry je třeba přijmout i ve vztahu k fázi přípravy změny územního plánu (s. 10, třetí odstavec usnesení).

[49] Soud tedy vypořádal žalobní námitku tak, že i přesto, že je proces přijímá-

ní územního plánu upraven ve stavebním zákoně z roku 2006, nebrání to tomu, aby o otázkách, které se řešených ploch dotýkají, proběhlo místní referendum. Z návrhu nevyplývala žádná bližší argumentace, proč by se měla připustnost referenda podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu („[m]ístní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení“) odlišně posuzovat podle toho, které osoby mají na vyhlášení referenda zájem. Toto ostatně není vyjádřeno ani v kasační stížnosti. Krajský soud proto zjevně nepovažoval tuto argumentaci za jakkoliv relevantní pro právní posouzení věci, ale pouze za dokreslující, a proto na ni výslovně nereagoval. Jak konstatoval i Ústavní soud, povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07, č. 12/2008 Sb. ÚS).

[50] Stěžovatel tvrdil, že v rozsahu popsaném shora nebyla vypořádána jeho argumentace týkající se nejednoznačnosti otázky položené v referendu. K argumentaci týkající se toho, že hlasující nevěděli, s čím vším svým hlasem vyjadřuje souhlas či nesouhlas, se vyjádřil krajský soud na s. 11 ve druhém odstavci ve třetí až páté větě usnesení. Pokud jde o otázku přípustnosti více otázek najednou, což souvisí s námitkou nemožnosti odpovědi „zčásti ano a zčásti ne“, vyjádřil se k nim soud na s. 10 ve čtvrtém odstavci třetí a čtvrté větě a dále na s. 11 druhém odstavci první a druhé větě. Je pravdou, že se výslovně nevyjádřil k tomu, zda je odpůrce zavázán v případě kladného výsledku prosazovat pouze využití pozemků (včetně v dotazu formulovaných výjimek pro jednotlivé oblasti) přesně a společně v jejich kombinaci, ani k tomu, jaká by byla závaznost v případě negativního výsledku. Odpověď na tuto námitku však nepřimo vyplývá z odůvodnění vztahujícího se k určitosti položené otázky na s. 11 ve druhém odstavci. Soud zde vyložil, že se občan hlasující v místním referendu mohl pro zápornou odpověď rozhodnout nejenom z důvodu nesouhlasu s celou otázkou, ale také

z důvodu nesouhlasu jen s některou z jejích částí, či dokonce jen z důvodu nesouhlasu s výjimkou. Z uvedeného je třeba dovodit, že soud považoval za závazek vyplývající pro zastupitelstvo z referenda právě kombinaci využití pozemků, včetně výjimek, a naopak to, že v případě negativního výsledku by uvedenou kombinací vázáno nebylo. U tvrzené účelovosti druhé a třetí otázky není zřejmé, z čeho stěžovatel dovozoval, že by případná účelovost byla nezákonná. Lze proto dovodit, že i tuto argumentaci považoval krajský soud za dokreslující situaci, a proto na ni nereagoval, neboť tak činit nemusel. K námitce, že otázka byla návodná a popisná, protože byla učiněna větou oznamovací, lze opět najít odpověď na s. 11 ve druhém odstavci. Soud zde dovozuje jasnou možnost odpovědi na položenou otázku, a to způsobem dle volby občanů. Pokud by ji považoval za větu oznamovací, nemohl by dojít k závěru, že je možné na ni odpovědět.

[51] Jestliže stěžovatel namítá, že se krajský soud nevypořádal s tím, že usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda neobsahovalo určení výše nákladů spojených s realizací přijatého rozhodnutí, pak je třeba odkázat na s. 11 čtvrtý odstavec usnesení, jehož poslední část odůvodňuje, proč nebylo třeba uvádět možné náklady spojené s vypořádáním společnosti AI. Ostatně stěžovatel ve své kasační stížnosti s tímto závěrem polemizuje, což by nebylo v případě nepřezkoumatelnosti možné.

[52] Stěžovateli lze dát za pravdu, že se krajský soud zřetelně nevyjádřil k jeho úvaze ohledně neurčitosti otázky položené v referendu z důvodu, že způsob využití pozemků měl být dán pouze odkazem na dosavadní zápis způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. Vzhledem k tomu, že tuto argumentaci vznesl sám stěžovatel, nemůže být poskytnutí odpovědi na ni přímo Nejvyšším správním soudem pro něj překvapivé (viz bod [45] tohoto rozsudku). Argumentace je proto obsažena dále v části věnované námitkám ve věci samé.

[53] Lze též připustit, že s žalobní argumentací týkající se rozsahu odůvodnění usne-

sení o vyhlášení referenda, pokud jde o jiné údaje než o odhad nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu, se krajský soud vypořádal nadměrně stručně. Nálezitostem usnesení se krajský soud věnoval na s. 11 ve čtvrtém odstavci. Zde pouze uvedl náležitosti dle § 14 ve spojení s § 10 zákona o místním referendu a bez dalšího vysvětlení dodal, že odpůrce všem těmto povinnostem dostál. Následně se konkrétně věnoval pouze otázce náležitosti dle § 10 písm. d) citovaného zákona, tedy nákladům spojeným s referendem, a již oslyšel argumentaci ohledně § 10 písm. c) tohoto zákona (odůvodnění návrhu), které se týkaly minimalistického pojetí odůvodnění, absence důsledků kladné a záporné odpovědi a rozdílů v podmínkách zastavenosti jednotlivých lokalit. Nicméně i tato argumentace byla vznesena stěžovatelem, a podrobnější odpověď na ni v další části odůvodnění tohoto rozsudku proto nemůže být pro stěžovatele překvapivá.

III.C Námitky ve věci samé

[54] Kromě namítané nepřezkoumatelnosti lze z kasační stížnosti seznat jen velmi omezený okruh námitek k meritornímu posouzení věci, neboť většina směřovala k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Není přitom úkolem kasačního soudu, aby za stěžovatele kasační námitky domýšlel, naopak takový postup by byl v rozporu se zákonem, neboť je až na stanovené výjimky vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[55] Posuzováním platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu se v obecné rovině Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda v Břežanech. V uvedeném rozsudku zdejší soud konstatoval: „[R]eferendum představuje jednu z forem přímé demokracie. Přímou demokracii je třeba vykládat ve dvou významech: (1.) jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věci veřejného zájmu, a (2.) jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Tomuto dvojímu vnímání odpovídá ústavní úprava, která v čl. 2 odst. 2 Ústavy na straně jedné

umožňuje zakotvení ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo, a v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. [...] [M]ožnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, 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 a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

[56] Vědom si těchto obecných východisek, jež vyžadují zdrženlivost při rozhodování správních soudů ve věcech referenda, přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení věcných námitek stěžovatele.

III.C.1 Nejednoznačnost otázky položené v referendu

[57] Stěžovatel spatřuje neurčitost otázky položené v referendu v tom, že způsob využití pozemků měl být dán pouze odkazem na dosavadní zápis způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí, který však nebyl v dotazu nikterak popsán. Otázky byly v tomto směru formulovány následovně: „Chcete, [...] aby způsob využití pozemků [...] byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu.“

[58] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že uvedené znění nebylo šťastné. Je totiž možný i ten výklad, že dotaz v referendu směřoval nejen k tomu, že dotčené pozemky nemají být určeny pro bydlení či jinou zástavbu, ale i k tomu, zda má být ponechán jejich dosavadní způsob využití evidovaný v katastru nemovitostí. To by pak znamenalo nejen nemožnost využití těchto pozemků pro bydlení či jinou zástavbu, ale nemožnost jakéhokoliv jiného využití, než v té době zapsaného (zahrada, sady, les apod.), což by muselo být odpovídajícím způsobem promítnuto do územního plánu. Otázku položenou v referendu je však nutno interpretovat v celku a v kontextu. Její podstata nebyla technicky vzato v zachování stávající evidence způsobu využití pozemků ve smyslu katastrálních předpisů, nýbrž právě v zachování jejich charakteru nezastavěných a nezastavitelných pozemků, ať už je jejich druh nyní v katastru nemovitostí definován jakkoli. Z odůvodnění referenda, ale ostatně z vývoje celé věci, který je popisován účastníky, je zřejmé, že otázka směřovala k tomu, zda má být v územním plánu určen takový způsob využití, který nebude umožňovat bytovou či jinou zástavbu. Vzhledem k tomu, že pro dané území nebyl žádný platný územní plán, využilo zastupitelstvo odkaz na způsob užívání zapsaný v katastru nemovitostí, který souhrnně označilo jako „neurčené pro bydlení či jinou výstavbu“. Odkaz na údaj v katastru nemovitostí tak byl v podstatě nadbytečný.

[59] Stěžovatel dále namítá, že považuje položenou otázku za neurčitou v tom směru, že na ni nebylo možné jednoznačně odpovědět ani ano, ale ani ne.

[60] To, že je možné jednou otázkou položenou v místním referendu rozhodovat o více věcech, nepřímou potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci Chvalovice. V něm totiž pro tento případ dovodil, že se musí jednat ve všech případech o věci, o nichž lze místní referendum konat. Ani v nyní posuzované věci nevidí důvod se od tohoto závěru odchylovat.

[61] Je na uvážení iniciátora referenda, zda bude otázka vztahena pouze k jedné, či

k více věcem zároveň. Ve druhém případě pak samozřejmě riskuje to, na co poukazuje stěžovatel, tedy nižší účast oprávněných osob, případně nesouhlas s navrženou otázkou, právě proto, že hlasující se mohou netotožnit byt i jen s dílčí částí otázky. To však neznamená její nezákonnost. Nezákonná by mohla být v této souvislosti pouze tehdy, pokud by nebyla jednoznačná. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, ve věci vyhlášení referenda Městské části Praha 7, uvedl: „*Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.*“

[62] Takové vady však v nyní posuzované otázce Nejvyšší správní soud neshledal. Z formulace položené otázky je zřejmé, že jestliže se hlasující vyslovil pro odpověď „ano“, pak to znamenalo, že si přál, aby nebyl změněn stávající způsob využití ani u jedné ze tří vymezených lokalit, kromě určených výjimek pro lokality „Pod Chvalovským“ a „Ve Slatinách“. U těchto lokalit bylo ponecháno na uvážení zastupitelstva, zda zachová stávající způsob jejich využití, nebo zda jej změní na způsob využití „bydlení v rodinných domech“, neboť otázka hovoří pouze o tom, že je tato změna možná, nikoliv o tom, že by byla nezbytná. Pokud se hlasující domníval, že není nutné, aby i jen některá z lokalit zůstala ve stávajícím způsobu využití, nebo se domníval, že musí být zachován stávající způsob využití i u navržených výjimek, pak hlasoval „ne“.

[63] Výsledek hlasování je v tomto směru zřejmý i vůči zastupitelstvu. V případě vítězství varianty „ano“ má být ponechán stávající způsob využití u všech tří vymezených loka-

lit, kromě určených výjimek pro lokality „Pod Chvalovským“ a „Ve Slatinách“, kde může být ponechán stávající stav nebo může být změněn na způsob využití „bydlení v rodinných domech“. V případě varianty „ne“ by nebylo zastupitelstvo výsledkem referenda v daném případě vázáno, neboť z formulace otázky nelze dovodit, že by musel být způsob využití vymezených lokalit změněn.

[64] Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že kladný nebo záporný výsledek referenda musí vždy vést k faktické závaznosti pro orgány obce. Odkázat lze například na citovaný rozsudek ve věci vyhlášení referenda Městské části Praha 7, kde jedna z položených otázek referenda, vyhlášeného Nejvyšším správním soudem, zněla: „*Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?*“ V případě kladného výsledku je závaznost pro orgány obce zřejmá. Nicméně záporná odpověď by, obdobně jako v posuzované věci, bezprostřední závaznost nezakládala. Ze znění otázky rozhodně nelze dovodit, že by odpověď „ne“ znamenala, že náklady musí 500 mil Kč přesáhnout. Vždy proto záleží na znění konkrétní otázky a v obecné rovině je třeba dovodit, že není nepřipustné referendum, které povede k závaznosti referenda pro orgány obce pouze v případě jedné z možných odpovědí.

III.C.2 Nedostatečnost odůvodnění referenda a nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu

[65] Odůvodnění referenda by podle stěžovatele mělo být výrazně podrobnější, než jaké zvolil odpůrce. V odůvodnění by podle něj měly být rozvedeny důsledky, které jsou spojeny s kladnou či zápornou odpovědí, vysvětleny podmínky zastavenosti jednotlivých lokalit a mělo být vysvětleno, proč ze dvou lokalit jsou vyjímány plochy, které zastavět lze. Dále namítá, že bez ohledu na splatnost nároku společnosti AI měli být občané informováni v usnesení o vyhlášení referenda o povin-

nosti vrátit 10 milionů Kč, které společnost AI investovala do infrastruktury obce.

[66] Podle § 10 odst. 1 písm. c) a d) ve spojení s § 14 zákona o místním referendu [který odkazuje na údaje podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu] platí, že usnesení o vyhlášení referenda musí obsahovat „*odůvodnění návrhu a odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města*“. Podle § 14 zákona o místním referendu se referendům vyhlásí vyvěšením usnesení o vyhlášení místního referenda na úřední desce.

[67] Na rozdíl od referenda vyhlášeného na návrh přípravného výboru musí tedy usnesení zastupitelstva obsahovat údaje, které jsou jinak obsaženy v návrhu přípravného výboru, a samo usnesení o vyhlášení referenda je již neobsahuje (srov. § 10 odst. 1 a § 13 zákona o místním referendu). Jde nepochybně o významné údaje, které v případě absence u návrhu přípravného výboru znamenají, že návrh má nedostatky, a nebude proto vůbec zastupitelstvu předložen (viz § 12 odst. 2 a odst. 4 zákona o místním referendu). Pokud jsou takovéto požadavky kladeny na návrh předkládaný přípravným výborem, nelze na ně nahlížet odlišně v případě referenda vyhlášeného z rozhodnutí zastupitelstva.

[68] Vůle lidu vyjádřená hlasováním by nepochybně měla vycházet z toho, že hlasující mají k dispozici alespoň základní informace o důsledcích svých rozhodnutí. Zákonodárce proto stanovil požadavek na určitou minimální informovanost oprávněných osob již ze strany přípravného výboru nebo zastupitelstva. Absence, zcela zjevná nedostatečnost či vadnost takových informací mohou, s ohledem na konkrétní okolnosti, vést i k ovlivnění výsledků referenda. Nejvyšší správní soud však v tomto případě takové nedostatky neshledal.

[69] Ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu pouze uvádí, že návrh musí být odůvodněn, aniž by zákon kdekoliv podrobněji rozváděl náležitosti odů-

vodnění. V daném případě byl návrh odůvodněn stručně a spíše obecně. Vyplývá z něj, že odpůrce zastává názor, že by obec měla mít nadále vesnický charakter, výstavbu chce směřovat zejména do stávajícího zastavitého území, tedy zastavovat zejména proluky a umožnit přeměnu rekreačních objektů na rodinné domy. Nicméně i takové odůvodnění je dostačující. Je především věcí kampaně, aby odpůrci a zastánci řešení, o kterém je hlasováno, předkládali argumenty ve prospěch či neprospěch obou variant. Je tedy i odpovědností návrhatele, aby návrh odůvodnil v takové míře podrobnosti, která bude dostatečná pro oprávněné osoby, aby přišly hlasovat v referendu a hlasovaly ve prospěch jím preferované varianty. Míra odůvodnění se také bude v nemalé míře odvíjet od toho, nakolik jsou oprávněné osoby již v době vyhlášení referenda s problematikou obeznámeny. Jak je zřejmé již z velikosti obce, ale i z dlouhodobého vývoje celé kauzy, oprávněné osoby o problému musely mít nepochybně velké množství informací již v době vyhlášení referenda, a stručnější odůvodnění tak těžko mohlo způsobit jakékoliv relevantní pochybnosti. Rozhodně nelze pojmát požadavek na odůvodnění tak, jak to činí stěžovatel. Odůvodnění nemusí být podrobnou analýzou všech možných variant a důsledků, které mohou být s referendem spojeny.

[70] Informace o nákladech spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu mohou být důležité pro rozhodnutí oprávněných osob v referendu. Pokud jim bude známo, že náklady budou nepřiměřeně vysoké, mohou se rozhodnout záměr nepodpořit, ačkoliv s ním jinak souhlasí. Je nicméně třeba zdůraznit, že zákon požaduje uvést pouze odhad těchto nákladů. Nelze tedy požadovat, aby se jednalo o jejich přesné vyčíslení (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 3/2012-27, ve věci místního referenda v Malenovicích). Nelze ani požadovat, aby do tohoto odhadu byly zahrnovány náklady, které jsou nejednoznačné, nepřímé, hypotetické či podmíněné přistoupením dalších okolností, nebo dokonce spekulativní a o kterých přípravný

výbor či zastupitelstvo na základě racionálních důvodů předpokládá, že nevzniknou. Je-li náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda, resp. usnesení o vyhlášení místního referenda odhad nákladů, nutno tuto náležitost interpretovat tak, že zákon vyžaduje přítomnost alespoň elementární úvahy na toto téma, což je předpokladem pro to, aby se její (ne)presnost, (ne)úplnost či (ne)správnost mohla stát předmětem kampaně před hlasováním. To je účel této náležitosti. Soudní přezkum by se měl v prvé řadě omezit na formální ověření, že zde určitá úvaha a informace v tomto směru obsažena byla (pokud vůbec nějaké náklady v úvahu přichází – viz dále), a bylo tak o čem v rámci kampaně vést spor; posouzení (ne)presnosti, (ne)úplnosti či (ne)správnosti odhadu nákladů ze strany soudu by se mělo omezit jen na výjimečné případy zcela zjevné nedostatečnosti, záměrného neuvedení známých a zásadních nákladů či vadnosti informací s ohledem na konkrétní okolnosti, jak se píše v bodě [68] odůvodnění tohoto rozsudku.

[71] Je pravdou, že odhad nákladů na realizaci rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce v odůvodnění usnesení o vyhlášení místního referenda v daném případě zcela absentoval, což je formálně v rozporu se zákonem o místním referendum (viz též shora citovaný rozsudek ve věci místního referenda v Malenovicích). Pokud však podle přesvědčení přípravného výboru či zastupitelstva žádné takové náklady nevzniknou, pak neuvedení takové informace lze považovat pouze za formální pochybení, které však nemůže ovlivnit výsledek referenda ve smyslu § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Je proto třeba se zaměřit na to, zda zastupitelstvo mělo v usnesení o vyhlášení referenda zahrnout do odhadu nákladů i náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v referendu, které tvrdil stěžovatel.

[72] Nejvyšší správní soud se v posuzované věci neztotožňuje s krajským soudem v tom, že by nebylo třeba odhad nákladů tvrzených stěžovatelem uvádět jen z toho důvodu, že tato otázka může přijít na pořad dne

teprve po skončení řízení o změně územního plánu, neboť až poté může být případně předmětem dalších jednání či soudního řízení. Rozhodnutí přijaté v referendu je závazné pouze pro orgány obce (§ 49 zákona o místním referendu), a samo o sobě tedy jiné náklady, než náklady spojené s provedením referenda, přinést nemůže. Ustanovení o odhadu nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v referendu je proto třeba vykládat tak, že půjde o náklady obce, které bude muset vynaložit, až budou příslušnými orgány obce učiněny kroky k naplnění rozhodnutí přijatého v referendu. V posuzovaném případě by tedy mělo jít o odhad nákladů spojených se skutečností, že bude schválena změna územního plánu tak, že bude ponechán stávající způsob využití u všech tří vymezených lokalit, kromě určených výjimek pro lokality „Pod Chvalovským“ a „Ve Slatinách“.

[73] Lze se ztotožnit se závěrem krajského soudu, byť ne příliš šťastně vyjádřeným, že považuje povinnost odpůrce uhradit spo-

lečnosti AI částku 10 milionů Kč v důsledku toho, že tato společnost nebude schopna uskutečnit dříve schválený stavební záměr, za spornou, když odkazuje na možná další jednání a soudní spory. I Nejvyšší správní soud považuje tuto tvrzenou pohledávku za vysoce spornou s ohledem na závazky, které na sebe měl odpůrce sponzorskou smlouvou ze dne 3. 5. 2007 převzít. S ohledem na závěry uvedené v bodu [70] proto nelze dojít k závěru, že odpůrce byl povinen odhad těchto hypotetických nákladů ve vyhlášení referenda uvést.

[74] Nejvyšší správní soud konečně souhlasí s odpůrcem i v tom, že náklady na pořízení změny územního plánu musí vynaložit bez ohledu na výsledek místního referenda s ohledem na povinnosti vyplývající z § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Tyto náklady proto nelze považovat za náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu, jejichž odhad by musel být uveden v odůvodnění usnesení zastupitelstva o vyhlášení místního referenda.

3415

Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti Územní plánování: návrh na zrušení opatření obecné povahy; aktivní legitimace zástupce veřejnosti

k § 101a a § 107 soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb. k § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)⁹⁾

I. V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. lze kasační stížnosti přiznat odkladný účinek dle § 107 s. ř. s.

II. Zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona z roku 2006 je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 910/2006 Sb. NSS, č. 1255/2007 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1679/2008 Sb. NSS, č. 1833/2009 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2244/2011 Sb. NSS, č. 2976/2014 Sb. NSS, č. 3270/2015 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14); rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255).

⁹⁾ S účinností od 1. 1. 2013 byl § 23 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

Věc: a) Mgr. Jakub T., b) ak. mal. Anna M. a c) pobočný spolek Centrum pro podporu občanů proti Hlavnímu městu Praze, za účasti 1) akciové společnosti Eleganta, 2) akciové společnosti OAKDALE, 3) akciové společnosti Tatte Property, 4) společnosti s ručením omezeným MYRTLANIS a 5) společnosti s ručením omezeným SHELTON CZ, o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce, kasační stížnosti navrhovatelky b), kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení.

Usnesením ze dne 26. 4. 2012 vydal odpůrce formou opatření obecné povahy změny I + II územního plánu hlavního města Prahy, které nabyly účinnosti dne 16. 5. 2012. Změna vedená pod č. 2590 v městské části Praha 6 zahrnovala změny v lokalitě Veveslavín. Tuto změnu napadli dne 15. 5. 2015 navrhovatelé a) až c).

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 8. 2015, čj. 6 A 99/2015-65, zamítl návrh navrhovatelky b) a k návrhu navrhovatelů a) a c) napadenou změnu územního plánu zrušil. V případě navrhovatelky b) neshledal městský soud aktivní legitimaci k podání návrhu, protože vystupovala toliko v postavení zástupkyně veřejnosti a nájemkyně. Naopak aktivní legitimaci přiznal navrhovateli a), neboť je vlastníkem nemovitosti v dotčené lokalitě, a navrhovateli c), neboť je spolkem s takovým předmětem činnosti, který mu zajišťuje postavení navrhovatele. Při posuzování merita věci městský soud vytkl odpůrci, že při vydávání předmětného opatření obecné povahy nerespektoval § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, a dále chybějící odůvodnění ve vztahu k posouzení vlivů na životní prostředí a nedostatky při vypořádání námitek navrhovatelů.

Proti tomuto rozsudku podal odpůrce kasační stížnost. Namítl, že se městský soud k jeho námítce dostatečně nezabýval aktivní legitimací navrhovatelů a) a c), proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. V přípisu ze dne 30. 11. 2015 se plně ztotožnil s návrhem osob zúčastněných na řízení 1) až 4) na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Kasační stížnost podala rovněž navrhovatelka b), neboť nesouhlasila se závěrem, že jí nepřísluší aktivní žalobní legitimace. Kromě toho, že bydlí v domě, který je od záměru vzdálen 800 metrů, zároveň vystupovala jako zástupkyně veřejnosti při pořizování a schva-

lování dotčené změny, neboť ji veřejnost zmocnila k podání námitek. V nich tvrdila, že realizace obytné zástavby (kteřou bude doprovázet zvýšení dopravy, tzn. i zvýšení hlukové a imisní zátěže) namísto založení plánovaného parku v lokalitě Strnadova zahradnictví by byla nepřijatelným zásahem do práva veřejnosti na příznivé životní prostředí.

Aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelka b) odvozovala z postavení zástupce veřejnosti. Judikaturu Nejvyššího správního soudu, která její aktivní legitimaci vylučuje (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27, č. 1679/2008 Sb. NSS), překonal nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, na nějž navázal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 Aos 3/2012-70. Z toho důvodu je namíste změna judikatury. Je-li aktivní legitimace přiznána spolku na ochranu životního prostředí, měla by být přiznána i zástupci veřejnosti, který je pro konkrétní návrh územně plánovací dokumentace zmocněn místní veřejností k podání námitek.

Své stanovisko opřela o smysl institutu zástupce veřejnosti, o důvodovou zprávu k návrhu stavebního zákona z roku 2006, která mj. zdůrazňovala možnost zástupce veřejnosti podat správní žalobu, o silnější postavení a větší míru legitimacy zástupce veřejnosti oproti spolku, neboť zástupce veřejnosti zosobňuje vůli určitého počtu občanů dané obce. Dále odkázala na čl. 9 odst. 3 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“), který vyložil Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK*, C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255,

ve prospěch zajištění soudní ochrany; k tomu dále odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Rozdíl mezi spolkem, který se nestal zástupcem veřejnosti, ale aktivně legitimován je, a jiným, který by vystupoval jako zástupce veřejnosti, a aktivně legitimován by nebyl, je zjevně neodůvodněný (k tomu viz mj. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, 792/2006 Sb. NSS). Ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 splňuje zástupce veřejnosti kritéria pro aktivní žalobní legitimaci díky vztahu k dotčenému území a prostřednictvím zmocnění mj. i vlastníky pozemků dotčených záměrem.

Závěrem navrhovatelka b) uvedla, že městský soud neuznal její žalobní legitimaci ani jako nájemkyně nemovitosti s odkazem na citované usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120. Poznamenala, že vzhledem k poměrně krátkým procesním lhůtám při tvorbě územního plánu je prakticky nemožné domoci se ochrany práv nájemce, pokud tak sám vlastník činit nechce. Rozšířenost nájemního bydlení v České republice tak vylučuje možnost hájit svá práva pro poměrně velkou část populace. Upírání aktivní žalobní legitimace nájemcům bylo rovněž kritizováno i Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy. Nájemci obecních bytů jsou zároveň vzhledem k postavení obce (vlastník obecních bytů, pořizovatel územního plánu) fakticky zcela zbaveni možnosti soudního přezkumu zákonnosti opatření obecní povahy.

Kasační stížnost podaly rovněž osoby zúčastněné na řízení 1) až 5). V ní tvrdily, že se městský soud nevyřadil s argumentací odpůrce, že navrhovatelé a) a c) nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu; aktivní legitimaci navrhovatelů a) a c) rozporovaly mj. s odkazem na závěry citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, a ve vztahu k navrhovatelé c) činily spornými i vymezená kritéria pro přiznání legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť účel, pro který byl navrhovatel c) založen, není zjevný.

Osoby zúčastněné na řízení 1) až 5) rovněž žádaly o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s odkazem na škody vzniklé v důsledku zmařené investice.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatelé a) až c) uvedli, že nepovažují za prokázané, že osoby, které podaly kasační stížnosti, jsou v postaveních osob zúčastněných na řízení. Při rozhodování o odkladném účinku je třeba toto postavit najisto. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze odkladný účinek kasační stížnosti přiznat pouze výjimečně, přičemž tato situace podle navrhovatelů nebyla dána. Osoby zúčastněné na řízení 1) až 3) nikterak neodůvodnily svůj návrh ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., jejich tvrzení jsou zcela obecná a není možné je ověřit. Přiznáním odkladného účinku by mohlo dojít k zásadní újmě navrhovatelů a dalších osob z řad místní veřejnosti, protože osoby zúčastněné na řízení by mohly posunout své záměry do dalších povolovacích fází, a to i přes silný odpor místní veřejnosti. Napadené opatření obecné povahy je navíc vzhledem k rozsahu dotčené plochy předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Ve věci své aktivní legitimace navrhovatelé a) a c) odkázali na svá předchozí vyjádření, napadený rozsudek městského soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS.

K otázce odkladného účinku kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. shledal předkládající senát rozpor v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu.

V usnesení ze dne 15. 10. 2015, čj. 3 As 192/2015-34, dospěl třetí senát k závěru, že institut odkladného účinku je možné využít jen v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů (část třetí hlava druhá díl první soudního řádu správního), respektive v navazujícím řízení kasačním. Naopak ale vyjádřil názor, že proto odkladný účinek nelze přiznat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem (část třetí hlava druhá díl třetí soudního řádu správního), a to ani v navazujícím řízení o kasační stížnosti. Uvedl k tomu: „*Platí tedy, že zatímco institut předběžného opat-*

ření je principiálně využitelný pro všechny typy žalob a návrhů ve správním soudnictví, které jsou předvídaný v § 4 s. ř. s., institut odkladného účinku může nalézat uplatnění jen v rámci řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, potažmo v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím soudů o těchto žalobách (za použití § 107 odst. 1 s. ř. s.). Tento závěr podporuje též to, že v právní úpravě § 82 a následujících s. ř. s., upravující řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (část třetí hlava druhá – zvláštní ustanovení o řízení, díl 3 soudního řádu správního), není zmíněna možnost aplikace § 73 s. ř. s. (a to ani přiměřeně).“ Třetí senát proto návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. jako nepřipustný odmítl.

Oproti tomuto rozhodnutí Nejvyšší správní soud vícekrát rozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku, aniž by jej shledal nepřipustným proto, že se nejednalo o řízení o kasační stížnosti navazující na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Stalo se tak v řízeních o ochraně před nezákonným zásahem (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, čj. 2 Aps 6/2007-45; ze dne 11. 5. 2010, čj. 2 Aps 1/2010-149; ze dne 24. 10. 2013, čj. 6 Aps 8/2013-69; ze dne 19. 7. 2012, čj. 9 Aps 5/2012-35), o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2013, čj. 3 Ans 6/2013-13; ze dne 26. 4. 2013, čj. 4 Ans 4/2013-32), o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 3 Aos 1/2013-38; ze dne 22. 11. 2012, čj. 3 Aos 2/2012-34; ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Aos 3/2013-46; ze dne 2. 5. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-116; ze dne 24. 7. 2013, čj. 6 Aos 2/2013-50; ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 Aos 2/2013-75; ze dne 31. 7. 2013, čj. 9 Aos 2/2013-56; ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 Aos 1/2012-48) nebo o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a návrhu na vyhlášení místního referenda (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, čj. Ars 4/2014-68).

Čtvrtý senát nepovažoval názor třetího senátu za správný. Použití závěru třetího senátu dle citovaného usnesení čj. 3 As 192/2015-34 na nyní posuzovaný případ z důvodu, že právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.), stejně jako právní úprava řízení o ochraně před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.), neobsahují ustanovení, které by odkazovalo na § 73 s. ř. s., by znamenalo, že v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s., respektive v navazujícím řízení o kasační stížnosti, by nebyl návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přípustný. Ustanovení § 107 s. ř. s. však obecně umožňuje přiznání odkladného účinku jakékoli kasační stížnosti bez ohledu na to, zda směřuje proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí, nečinnosti či jinému zásahu správního orgánu; odkladný účinek lze tedy přiznat i kasační stížnosti proti rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Odkaz na přiměřenou aplikaci § 73 s. ř. s. nelze chápat jako omezení přípustnosti návrhu na přiznání odkladného účinku pouze na kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž znamená přiměřenou aplikaci postupu při vážení zájmů a posuzování důvodnosti takového návrhu. Vhodnost odkladného účinku v takových méně standardních řízeních lze potom zohlednit při posuzování důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Předkládající čtvrtý senát proto považoval návrh osob zúčastněných na řízení na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v posuzované věci za přípustný.

V otázce aktivní legitimace zástupce veřejnosti předkládající senát poukázal na to, že Nejvyšší správní soud při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. vymezil ve své rozhodovací praxi jednak obecné podmínky pro přiznání aktivní žalobní legitimace, jednak se zabýval i konkrétními případy. Za splnění určitých podmínek připouští aktivní legitimaci vlastníků nemovitostí, kteří sousedí s územím regulovaným územním plánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89), a spolků (shora citovaný rozsudek čj. 5 Aos 3/2012-70).

Naproti tomu judikatura vylučuje aktivní legitimaci zástupce veřejnosti dle § 23 stavebního zákona z roku 2006 i osob, které zastupoval. V citovaném usnesení čj. 5 Ao 3/2008-27 vycházel pátý senát při rozboru legitimacy zástupce veřejnosti ze situace, v níž jeden z navrhovatelů měl postavení zástupce veřejnosti a většina ostatních navrhovatelů byly osoby, které ho zmocnily. V této situaci dospěl k závěru, „že tito navrhovatelé nemohli v řízení o návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech, neboť právě patří ke skupině osob, které dotčeny nejsou. Význam a prospěšnost institutu zástupce veřejnosti v řízení o územně plánovací dokumentaci jsou zřejmé, umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů, a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování, tedy především zájem na vytváření vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (§ 18 stavebního zákona [z roku 2006]) ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány. Zároveň je ovšem třeba konstatovat, že uvedený institut nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy, tedy do soudního řádu správního (§ 101a až § 101d s. ř. s.). Správní soudnictví není založeno na všeobecné kontrole zákonnosti aktů veřejné správy, ale důsledně na zásadě soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jež byly či mohly být těmito akty dotčeny (§ 2 s. ř. s.). Pokud správní soudy v některých případech přezkoumávají akty veřejné správy i na základě návrhů subjektů, které dotčení své hmotněprávní sféry tvrdit nemohou, zastupují však právě určitý veřejný zájem v dané věci, musí tak soudní řád správní výslovně stanovit, viz mj. § 65 odst. 2 s. ř. s., který umožňuje zejména ekologickým spolkům, které se na základě zvláštních zákonů účastní některých správních řízení, napadnout příslušné správní rozhodnutí žalobou před správním soudem (k této otázce

viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Jak již ovšem bylo řečeno, v právní úpravě přezkoumání opatření obecné povahy obdobný institut absentuje. Nemá smysl spekulovat o tom, zda jde o úmysl, nebo opominutí zákonodárce, jisté je, že poměrně kusá a v mnohém deficitní právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy, která byla do soudního řádu správního vložena s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebyla přizpůsobena novému stavebnímu zákonu, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007 a stanovil pro územně plánovací dokumentaci formu opatření obecné povahy, a nebyla přizpůsobena dokonce ani novému správnímu řádu, který s účinností od 1. 1. 2006 přinesl obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy (§ 171 až § 174 správního řádu). Není tak zřejmé, jakým způsobem by měl zástupce veřejnosti, který byl činný v řízení o územně plánovací dokumentaci, případně pokračovat v řízení o zrušení takového opatření obecné povahy před Nejvyšším správním soudem, zda by byl oprávněn k podání takového návrhu pouze on sám, nebo i kterákoliv z osob, kterou v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, či zda by se jakousi analogií s § 23 stavebního zákona [z roku 2006] i v tomto případě dovozoval minimální počet osob, které by k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musely zástupce veřejnosti zmocnit. Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze překlenout ani extenzivním výkladem § 101a s. ř. s. či jiných ustanovení soudního řádu správního. Z citovaného ustanovení naopak jednoznačně vyplývá, že zástupce veřejnosti ani osoby, které v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, k zahájení řízení o zrušení takového opatření obecné povahy legitimovány nejsou.“

Uvedený závěr potvrdil druhý senát ve shora citovaném usnesení čj. 2 Ao 5/2010-24,

v němž dále uvedl, že zástupci veřejnosti přísluší pouze aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách, které uplatnil proti opatření obecné povahy.

Citovaná judikatura ve vztahu k aktivní legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy je reakcí na dřívější nedostatky procesní úpravy (srov. návrh na zrušení celého dílu 7 s. ř. s. postoupený Ústavnímu soudu Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010), které však podle čtvrtého senátu byly do značné míry odstraněny novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. I proto je vhodné revidovat dřívější restriktivní judikaturu ve vztahu k aktivní legitimaci zástupce veřejnosti.

Čtvrtý senát se ztotožnil s argumentací navrhovatelky b) ohledně aktivní legitimace zástupce veřejnosti k podání návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s. na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Citovaná usnesení pátého senátu čj. 5 Ao 3/2008-27 a druhého senátu čj. 2 Ao 5/2010-24 považoval za překonaná výše uvedeným rozsudkem pátého senátu čj. 5 AOs 3/2012-70, který Nejvyšší správní soud vydal na základě citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14. Jestliže byla při splnění určitých podmínek přiznána dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivní legitimace spolkům, měl by být stejnou aktivní legitimací nadán i zástupce veřejnosti.

V posledně citovaném nálezu Ústavní soud (konkrétně body [19–22]) vyslovil, že je povinností podle Aarhuské úmluvy interpretovat rozsah soudní ochrany ve prospěch přijatých mezinárodních závazků, a vymezil podmínky, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat (body [24–27] nálezu). Argumentací Ústavního soudu následně převzal Nejvyšší správní soud v navazujícím rozsudku čj. 5 AOs 3/2012-70, kde navíc konstatoval, že nález Ústavního soudu představuje judikatorní obrat.

Podle čtvrtého senátu institut spolku a institut zástupce veřejnosti umožňují zapojení veřejnosti do procesu územního plánování a sledují stejný účel, tj. zajištění účasti veřejnosti v něm. Odlišné

zacházení s ekologickými spolky a zástupcem veřejnosti proto nemá zákonnou oporu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS). Vyplývá-li z rozboru obou institutů jejich podobná povaha, není důvodné pouhým výkladem právních předpisů privilegovat v právu na soudní ochranu jen jeden z nich.

Zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti při splnění zákonných podmínek podávat kvalifikované námitky (nikoli toliko připomínky) a ovlivňovat průběh řízení stejným způsobem jako vlastníků nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění předpokládá značnou míru legitimity (§ 23 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) danou občany obce, veřejnosti zainteresované na rozvoji obce.

Zvolená forma reprezentace téhož zájmu veřejnosti, ať už jde o spolek (právníckou osobu), nebo o zástupce veřejnosti (fyzickou či právníckou osobu), nemůže být rozhodující. Zástupce veřejnosti má vyšší legitimitu než spolky, jeho postavení je i transparentnější. Závěry Ústavního soudu v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 jsou proto přímo aplikovatelné. Přísluší-li za určitých podmínek aktivní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. spolku, měla by *a minori ad maius* příslušet i zástupci veřejnosti.

Svůj názor opřel čtvrtý senát rovněž o ústavní princip rovnosti vyplývající z čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s právem na soudní ochranu zaručeným v článku 36 Listiny, které vyžadují, aby osoby ve srovnatelném postavení měly stejný přístup k soudu. Z toho vyplývá nezbytnost akceptovat aktivní legitimaci zástupce veřejnosti v řízení o zrušení opatření obecné povahy.

Dále se ztotožnil s odkazem navrhovatelky b) na čl. 9 odst. 2 první pododstavec a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a s výkladem Soudního dvora v citovaném rozsudku ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK*. Povinnost vnitrostátních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9

odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti, je podle čtvrtého senátu zjevná. Ze žádného ustanovení stavebního zákona z roku 2006 či soudního řádu správního nevyplývá, že by zástupci veřejnosti neměla příslušet aktivní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Aktivně legitimovány nejsou pouze určité jmenované subjekty, nýbrž každý, kdo tvrdí zkrácení svých práv.

Čtvrtý senát odmítl též názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem platně tvrdit. Stavební zákon z roku 2006 přiznává zástupci veřejnosti oprávnění podat námitky (§ 39 odst. 2, § 52 odst. 2 a § 98 odst. 3) a právo, aby o těchto námitkách bylo řádně rozhodnuto. Tato práva musí podléhat účinné soudní ochraně (viz citované usnesení rozšířeného senátu čj. 6 A 25/2002-42). Je-li zkrácení na právech vykládáno širěji než jako porušení konkrétního hmotného subjektivního veřejného práva v kontextu § 65 odst. 1 s. ř. s., pak tomu musí být rovněž tak při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. i ve smyslu výše citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a judikatury Soudního dvora. Opatření obecné povahy (územní plán) se právní sféry zástupce veřejnosti dotýká.

Konečně se čtvrtý senát dovolával zásady zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), která se projevuje i v principu, že v pochybnostech má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn. Poukázal na současné neefektivní postavení zástupce veřejnosti, které mu nezajišťuje přístup k dostatečné soudní ochraně, neboť podle dosavadní judikatury je oprávněn napadnout správní žalobou toliko rozhodnutí, kterým byly vypořádány jeho námitky (citovaný rozsudek čj. 2 Ao 5/2010-24 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51). Faktický důsledek případného zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. je podle názoru čtvrtého senátu prakticky nulový, stávající judikatura nezaručuje zástupci veřejnosti efektivní soudní ochranu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s. Zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona z roku 2006 je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

(...) [32] Ohledně první otázky, zda lze přiznat odkladný účinek kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. z dosavadní judikatury plyne, že tuto otázku rozšířený senát dosud neřešil a jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu došly k různým právním závěrům.

[33] Rozšířený senát se vyslovil k otázce přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v usnesení ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS takto: „*I. Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. II. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. III. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s.“*

[34] V návaznosti na uvedený závěr rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS, dovodil, že „[h]rozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 a § 107 s. ř. s.).“

[35] Ani v jednom z uvedených rozhodnutí však nebyla řešena otázka nyní tomuto senátu položená. Výklad se dosud týkal přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, vydaném v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Souvislost s žalobou proti nečinnosti byla toliko nepřímá.

[36] Ačkoli v rozhodnutích tohoto soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku označených předkládajícím senátem bylo rozhodováno výrokem: „odkladný účinek se přiznává/nepřiznává“, „návrh se zamítá“, nebo „návrhu se nevyhovuje“, výklad dotčených ustanovení (§ 107 ve spojení s § 73 s. ř. s.) odporující právnímu názoru třetího senátu v nich vysloven nebyl; o přípustnosti takového návrhu dotčené senáty nepochybovaly. Výjimkou v tomto směru je citované usnesení čj. 2 Aps 6/2007-45 (zásah se týkal daňové kontroly, pozn. soudu), jímž návrhu na přiznání odkladného účinku nebylo vyhověno. Druhý senát však s odkazem na uvedená ustanovení uzavřel: „Je tedy zřejmé, že odkladný účinek lze (a to i ve vztahu ke kasační stížnosti) přiznat pouze ve vztahu k rozhodnutí. Napadeným usnesením krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Žalovaný tedy dosud nevydal žádné rozhodnutí, jehož právní účinky by bylo možné odložit ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. V daném případě by pak v úvahu připadalo pouze vydání předběžného opatření ve smyslu § 38 s. ř. s.“ K tomu odkázal na usnesení tohoto soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. Na 112/2006-37, č. 910/2006 Sb. NSS. V něm soud uvedl: „Ustanovení § 120 s. ř. s. ani jiné ustanovení tohoto zákona obecně nevyklučuje, aby předběžné opatření vydal i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. V úvahu může přicházet vydá-

ni předběžného opatření zejména v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí krajského soudu ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, nevyhově-li krajský soud žalobě.“

[37] Naopak Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (vesměš územního plánu nebo jeho části), o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodoval a přípustnost takového návrhu shledal zpravidla bez dalšího. V citovaném usnesení čj. 1 Aos 3/2013-46 k výkladu § 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s. uvedl: „Ustanovení § 73 s. ř. s. sice upravuje rozhodování o návrhu na odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a jak již zdejší soud v minulosti dovodil, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části schází zákonný podklad pro jeho aplikaci (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, čj. 9 Ao 4/2010-20). V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části však takový zákonný podklad představuje výše citovaný § 107 s. ř. s. Z povahy věci pak možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti připadá v úvahu právě v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým krajský soud vyhověl (byť jen částečně) návrhu a napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušil. Případný odkladný účinek přiznaný kasační stížnosti totiž bude působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení (v případě zamítavého rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nicméně možno se domáhat vydání předběžného opatření Nejvyšším správním soudem; srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-95).“ (zvýrazněno rozšířeným senátem).

[38] Rozšířený senát proto uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. a je dána jeho pravomocí o první předložené otázce rozhodnout.

[39] Ohledně druhé otázky, aktivní legitimace zástupce veřejnosti dle § 101a odst. 1 s. ř. s., je z důvodů předestřených v předkládacím usnesení zřejmé, že názor čtvrtého senátu v dosavadní judikatuře zaujat dosud nebyl, resp. byl vysloven názor opačný. Od něho se chce předkládající senát odchýlit, a proto postoupil věc k posouzení rozšířenému senátu k rozhodnutí. Pravomoc rozšířeného senátu je podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dána. Rozšířený senát v souvislosti s tím dodává, že citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 se této otázky přímo nedotkl (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

III.2 Posouzení věci

a) Odkladný účinek kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101 a násl. s. ř. s.

[40] Pravomocné rozhodnutí správního orgánu lze napadnout žalobou podanou krajskému soudu podle § 65 a násl. s. ř. s. Podle § 73 s. ř. s. podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Soud v tomto řízení na návrh žalobce, při splnění podmínek § 73 odst. 2 s. ř. s., odkladný účinek žalobě přiznává; přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před krajským soudem účinky napadeného rozhodnutí. Není-li rozsudkem soudu žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu zrušeno, právní mocí rozsudku krajského soudu v takovém případě závaznost, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí správního orgánu opět nastávají. „Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí“ (§ 73 odst. 3 s. ř. s.).

[41] Soudní řád správní umožňuje domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv dále podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.), žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl.

s. ř. s.) a prostřednictvím dalších institutů (žalob či návrhů). S účinností od 1. 5. 2005 (změnou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, část dvacátá první) náleží též do pravomoci soudů ve správním soudnictví dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. rozhodovat o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Do 31. 12. 2011 byl příslušný o takovém návrhu rozhodnout Nejvyšší správní soud; od účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. o takovém návrhu rozhodují krajské soudy.

[42] Možnost přiznání odkladného účinku toliko v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 73 s. ř. s. vedeném před krajskými soudy, nikoli v řízení o žalobě proti nečinnosti a v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, podle rozšířeného senátu logicky plyne z rozdílu v předmětu těchto soudních řízení. Institut odkladného účinku je využitelný jen v takovém řízení, v němž je předmětem soudního přezkoumání již vydané rozhodnutí, neboť odkladný účinek může být spojen *ex lege* nebo přiznán jen v souvislosti s podáním žaloby proti pravomocnému rozhodnutí, jehož právní účinky se přiznáním odkladného účinku žalobě pozastavují.

[43] Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se účastník domáhá uložení povinnosti správnímu orgánu rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (*teprve*) vydat; žádný akt, jehož účinky by bylo lze odložit, dosud neexistuje. Obdobně v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením není předmětem soudního řízení přezkoumání rozhodnutí, ale zákonost správním orgánem provedeného nebo neprovedeného úkonu, který není rozhodnutím (§ 82 s. ř. s.). Právě proto není v řízení o těchto žalobách (v § 79 a násl. a v § 89 a násl. s. ř. s.) zakotvena možnost přiznání odkladného účinku, a to ani odkazem na přiměřené použití § 73 s. ř. s.; povaha těchto řízení jeho využití vylučuje.

[44] Závěru citovaného usnesení třetího senátu čj. 3 As 192/2015-34 lze přisvědčit tak jen potud, že přiznání odkladného účinku je možné jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí

správního orgánu, nikoli v řízeních před krajským soudem vedených dle § 79 a násl. a dle § 82 a násl. Ani v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. vedeném u krajského soudu nelze odkladný účinek návrhu přiznat, neboť pro aplikaci § 73 s. ř. s. v tomto řízení chybí zákonná opora. K tomuto právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud již ve shora citovaném usnesení čj. 1 Aos 3/2013-46; stejný závěr vyplývá i z citovaného usnesení čj. 9 Ao 4/2010-20, jímž Nejvyšší správní soud rozhodoval v řízení dle § 101a s. ř. s. (tj. dle příslušnosti mu dané do 31. 12. 2011) o návrhu na předběžné opatření. Od tohoto závěru není důvod se odchytil.

[45] Naopak rozšířený senát neshledal zákonný důvod pro závěr, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. je možné toliko v řízení navazujícím na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[46] Pravomocné rozhodnutí krajského soudu (až na výjimky dle § 104 s. ř. s.) lze napadnout kasační stížností. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. „[k]asační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.“ Kasační stížnost má odkladný účinek, jen stanoví-li tak soudní řád správní (např. § 107 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 10. 2012) nebo zvláštní zákon (např. § 32 odst. 2 a 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).

[47] Soudní řád správní obecně dává možnost přiznat odkladný účinek kasační stížnosti podané proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o podané žalobě nebo návrhu a proti němuž se lze z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. bránit. Pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno v kterémkoli typu řízení dle soudního řádu správního, s sebou nese právní účinky, které lze přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti sistovat až do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti, a to za přiměřené aplikace § 73 s. ř. s.

[48] Je tomu tak proto, že bezprostřední výkon či jiné účinky pravomocného rozsud-

ku (popř. i usnesení) krajského soudu vydaného nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale i rozsudku vydaného v jiných typech řízení před krajským soudem, mohou citelně zasáhnout právní sféru účastníků řízení nebo výkon státní správy či územní samosprávy. Nemá-li být případný úspěch s kasační stížností jen akademickým vítězstvím ve sporu, může se ukázat nutným je dočasně pozastavit.

[49] Krajský soud může v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zavázat žalovaný správní orgán k tomu, aby vydal rozhodnutí ve věci a ve lhůtě mu soudem stanovené. Zákonem daná možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku krajského soudu sleduje legitimní důvod, totiž oddálit v konkrétním případě do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti závaznost tohoto rozsudku, je-li např. sporné, zda žalovaný (a dle rozsudku povinný) správní orgán má pravomoc (věcnou, popř. místní příslušnost) v konkrétní věci vůbec rozhodnutí vydat. I když krajský soud nemůže v tomto řízení zavázat správní orgán k tomu, jak ve věci rozhodnout (tzn. zda žádosti podané účastníkem vyhovět, či ji zamítnout), nelze vyloučit ani jiné důvody, které mohou naplnit podmínky dle § 73 odst. 2 s. ř. s. pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem (např. navazovala-li žaloba na ochranu proti nečinnosti na pravomocný zrušující rozsudek se závazným právním názorem; k tomu srov. citované usnesení rozšířeného senátu čj. 10 Ads 99/2014-58). Oproti tomu při zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti sama povaha takového výroku smysluplnost aplikace tohoto institutu vylučuje.

[50] V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením krajský soud, vyhověli žalobě, dle § 87 odst. 2 s. ř. s. „[r]ozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcovy práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem“. Obsahuje-li výrok rozsudku

krajského soudu příkaz nebo zákaz, nelze vyloučit, že návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může mít reálné opodstatnění a sistance jeho účinků v konkrétním případě může být žádoucí. Při zamítnutí žaloby krajským soudem lze v řízení o kasační stížnosti podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 120 ve spojení s § 38 s. ř. s. (viz shora usnesení čj. Na 112/2006-37).

[51] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před krajským soudem soudní řád správní neodkazuje na § 73 s. ř. s. V případě hrozící vážné újmy však i zde přichází v úvahu aplikace § 38 s. ř. s.

[52] V řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy nebo jeho část, jak již ze shora označených rozhodnutí tohoto soudu plyne, odkladný účinek přiznaný kasační stížnosti může působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení. Nelze přehlédnout, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., konkrétně od účinnosti novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., podle § 101b odst. 4 lze použít přiměřeně § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a též § 76 s. ř. s. Krajský soud tak může zrušit opatření obecné povahy i pro vady řízení. Postup při přezkoumání opatření obecné povahy se tak v mnohém přibližuje postupu podle § 65 s. ř. s. V případě zamítavého rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je rovněž možné se domáhat vydání předběžného opatření Nejvyšším správním soudem (srov. citované usnesení čj. 1 Aos 2/2013-95).

[53] Rozšířený senát z uvedených důvodů uzavírá, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s.

b) *Aktivní legitimace zástupce veřejnosti dle § 101a odst. 1 s. ř. s.*

[54] Při posuzování otázky aktivní legitimace k podání návrhu k soudu dle soudního řádu správního je soud vázán ústavním prin-

cipem rovnosti vyplývajícím z čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s právem na soudní ochranu zaručeným v článku 36 Listiny, který zapovídá, aby s osobami, které jsou ve srovnatelném postavení, bylo zacházeno odlišným způsobem. Rozšířený senát ve shora citovaném rozsudku čj. 2 Afs 81/2004-54 konstatoval, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech, či dokonce odvětvích“.

[55] Soud musí mít současně na zřeteli zásadu zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Podle čl. 36 odst. 2 Listiny „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Mezi tato základní práva mj. patří právo vlastnit majetek (článek 11 Listiny). Ochrany práva na příznivé životní prostředí (článek 35 Listiny) se dle článku 41 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. V principu platí, že v pochybnostech, jde-li o právo na přístup k soudní ochraně, má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn a naplněno hlavní poslání soudů zajistit účinnou ochranu právům (článek 90 Ústavy).

[56] Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, tak, že „[s]myslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek ochrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná“. Jestliže v souvislosti s právem na účinnou soudní ochranu v tomto rozhodnutí rozšířený senát poukázal na nově zavedené typy žalob v soudním řádu správním, účinném od 1. 1. 2003 (do té doby chybějící), lze jeho závěry bez dalšího pře-

nést i na pravomoc správních soudů rozhodovat o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a poskytovat tak ochranu právům dotčeným vydaným opatřením obecné povahy, zakotvenou s účinností od 1. 5. 2005 v § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s.

[57] Při posouzení aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. v návaznosti na právní úpravu stavebního zákona z roku 2006 – schválení územního plánu a jeho vydání formou opatření obecné povahy (§ 43 a násl.) – je nutno dbát principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Jestliže zákon přiznává vymezeným subjektům (adresátům) při splnění stanovených podmínek v řízení vedeném správním orgánem [ve smyslu definice v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] konkrétní práva, musí být (až na výjimky výslovně dané zákonem) ochrana těchto práv i pod účinnou soudní ochranou.

[58] Ustanovení § 43 a násl. stavebního zákona z roku 2006 rozlišují jednotlivé fáze pořizování a schvalování územního plánu. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce (§ 44). Návrh zadání územního plánu (§ 47) se zveřejní, ve stanovené lhůtě může každý uplatnit připomínky (dle úpravy do 31. 12. 2012 se konalo veřejné projednání i konceptu územního plánu, byli zpracováván dle zadání, a každý mohl uplatnit připomínky). V navazujícím řízení (§ 52) se koná veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 v této fázi „námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti“. Zástupce veřejnosti je jedním ze zvláštních subjektů, jemuž je přiznáno právo podat námitky; jiné subjekty než vymezené mohou podat jen připomínky (§ 52 odst. 3 tohoto zákona).

[59] Zástupce veřejnosti je definován v § 23 stavebního zákona z roku 2006. Podle odstavce 1: „Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.“ Podle odstavce 2: „Zástupcem

veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.“ Podle odstavce 3: „Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle tohoto zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis, že toto zmocnění přijímá.“ Dle odstavce 4: „O tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.“

[60] Zástupce veřejnosti je při splnění podmínek § 23 stavebního zákona z roku 2006 oprávněn reprezentovat a hájit shodný zájem občanů obce, kteří již k návrhu zadání, popř. k návrhu územního plánu uplatňují shodnou připomínku a zmocní jej k podání námítky. Přiznáním práva podat námitku proti návrhu územního plánu stavební zákon z roku 2006 „povyšuje“ kvantifikovanou většinu občanů obce, reprezentovanou zástupcem veřejnosti, na roveň jednotlivce, vlastníka pozemku a staveb dotčených návrhem

řešení či oprávněného investora, a jejich společnému, shodně vyjádřenému zájmu přiznává právo jej hájit kvalifikovaným postupem – podáním námítky.

[61] Ve shodě s předkládajícím senátem rozšířený senát proto odmítá názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem tvrdit. Naopak mu přisvědčuje, že stavební zákon z roku 2006 přiznává zástupci veřejnosti významná oprávnění. V řízení o vydání zásad územního rozvoje je zástupce veřejnosti oprávněn k podání námitek podle § 39 odst. 2 tohoto zákona. V řízení o vydání územního plánu má právo podat námítky proti návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 tohoto zákona. V řízení o vydání územního opatření o asanaci území nebo územního opatření o stavební uzávěře dle § 98 odst. 3 citovaného zákona má rovněž právo podat námítky. Využije-li toto právo, má i právo, aby podané námítky byly posouzeny a bylo o nich rozhodnuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námitek. Tomuto právu zákonem přiznanému stejně jako témuž právu jiných, na roveň mu postavených osob musí odpovídat i právo na rovnocennou, tzn. stejně účinnou, soudní ochranu.

[62] Vyvstává proto již na tomto místě otázka, zda lze obhájit rozdílný výklad přístupu k soudní ochraně, který přiznává zástupci veřejnosti toliko aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o námítkách podle § 65 a násl. s. ř. s., nikoli však k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., tak jako jiným, na roveň mu zákonem postaveným subjektům.

[63] Dosavadní judikatura, od níž se předkládající senát hodlá odchýlit (citovaná usnesení čj. 5 Ao 3/2008-27 a čj. 2 Ao 5/2010-24, vydaná do 31. 12. 2011) spatřovala legitimní důvod pro rozdílný přístup k soudní ochraně jednak v tom, že zástupce veřejnosti reprezentuje osoby, které nejsou opatřením obecné povahy přímo dotčeny ve svých právech

hmotných, jednak v tom, že uvedený institut nebyl promítnut do § 101a a násl. s. ř. s., kde absentuje norma obdobná § 65 odst. 2 s. ř. s., tzn. úprava procesního postavení zástupce veřejnosti v tomto řízení. Přípustnou a dostatečnou ochranu práv zástupce veřejnosti našla dosavadní judikatura v možnosti podat žalobu podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o námítkách.

[64] Rozšířený senát předně nesdílí závěr, že efektivní soudní ochranu ve smyslu rovnocenné ochrany práv zástupce veřejnosti představuje podání žaloby podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o námítkách (tzn. postupem dovozeným v citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 5/2010-24).

[65] „Rozhodnutí o námítkách“ je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení, nacházející odraz v samotném opatření obecné povahy. Po věcné ani formální stránce není samostatným „rozhodnutím o právech a povinnostech“ dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem. V případě vlastníka nemovitostí v řešeném území např. zařazením jeho pozemku do zastavitelných, či naopak nezastavitelných ploch, v případě práv hájených zástupcem veřejnosti je tomu obdobně. Námítka zástupce veřejnosti shrnuje shodně podané připomínky občanů obce, jejím podáním kvalifikovaným způsobem uplatňují své právo odporovat navrhovanému řešení pro určité území. Až schválený územní plán se jich dotýká. Rozhodnutí o námítkách jen odůvodňuje, proč schválené řešení jejich námítkou nevyhovuje.

[66] Judikatura nadto odepřela možnost samostatně žalovat rozhodnutí o námítkách tam, kde dotčená osoba má možnost podat přímo návrh na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62: „Ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona [z roku 2006], stejně jako § 172 odst. 5 správního řádu in fine však předpokládají možnost změny či zrušení rozhodnutí o námítkách. Cestou k tomu mohou být jen mimořádné opravné prostředky nebo správní

žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. Nelze však tvrdit, že by na této možnosti byli navrhovatelé zkráceni. Pokud by podali správní žalobu, příslušný soud by v první řadě vážil, zda se jedná o rozhodnutí o námitkách (příčemž formální označení by nebylo rozhodným), a dále, zda se jedná o rozhodnutí naplňující legislativní zkratku obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda rozhodnutím o námitkách navrhovatelé byli na svých právech zkráceni úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však v daném případě k navrhovateli označenému dotčení práv nedošlo samotným rozhodnutím o námitkách, ale až územním plánem. Jím totiž s konečnou platností bylo rozhodnuto o zařazení jejich pozemku mezi nezastavitelné plochy, a teprve tím byla realizována změna, k níž v průběhu procesu tvorby a přijímání územního plánu došlo.“ Rozdíl mezi vypořádáním námitek a připomínek se tím setřel. Judikatura navíc konstatovala (srov. citovaný rozsudek čj. 2 Ao 1/2008-51), že pokud bylo s námitkou nesprávně zacházeno jako s připomínkou, tedy o ní nebylo rozhodnuto, a byla pouze vypořádána s uvedením důvodů, proč jí nebylo vyhověno, nepředstavuje to podstatnou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy.

[67] V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je aktivně legitimovaným subjektům umožněno dosáhnout přímého zrušení vadných částí, respektive celého opatření obecné povahy. Správní soudy mají pravomoc v rozsahu návrhu a uplatněných důvodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) opatření obecné povahy přezkoumat a případně zrušit (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Naproti tomu v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí o námitkách soudní řád správní předpokládá, že pokud je žaloba důvodná, soud rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Oproti tomu § 54 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 („Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto roz-

hodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.“) předpokládá, že v případě zrušení rozhodnutí o námitkách budou vymezeny části územního plánu, podle kterých nebude možné rozhodovat či postupovat. Stavební zákon z roku 2006 však neumožňuje po zrušení rozhodnutí o námitkách a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu pokračovat v řízení o námitkách a opětovně o nich rozhodnout. Ačkoli je tedy správní soudnictví postaveno na kasačním principu, požaduje se fakticky po soudu, aby vyhodnotil účinky zrušeného rozhodnutí o námitkách na celé opatření obecné povahy a vymezil části, podle nichž by se nemělo rozhodovat a postupovat. To však není realizovatelné, a ani řízení o žalobě proti rozhodnutí upravené v § 65 a násl. s. ř. s. k tomu soudu neposkytuje procesní možnosti.

[68] Případné zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. tak s sebou nenese žádný faktický důsledek a stávající judikatura nezaručuje zástupci veřejnosti efektivní soudní ochranu.

[69] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

[70] Rozšířený senát ve shora citovaném usnesení čj. 6 A 25/2002-42 vyslovil, že § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Výklad § 65 odst. 1 s. ř. s., který omezoval přístup k soudu tím, že striktně vyžadoval v každém jednotlivém případě hledání porušení subjektivního hmotného práva, resp. úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil, rozšířený senát shledal neudržitelným. Vyložil-li zkrácení na právech šířeji než jako porušení konkrétní-

ho hmotného subjektivního veřejného práva v kontextu § 65 odst. 1 s. ř. s., není důvod, aby při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. postupoval jinak. Absence ustanovení obdobného § 65 odst. 2 s. ř. s. v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. s sebou nenese důsledky dovozené judikaturou ze závěrů citovaného usnesení rozšířeného senátu ve vztahu k žalobní legitimaci tzv. zájemníků (ekologickým spolkům), totiž že jim jako účastníkům správního řízení přísluší tvrdit zkrácení v procesních právech. Takový závěr je nutno považovat za překonaný (byl navíc vysloven před 1. 5. 2005, změnou soudního řádu správního zákonem č. 127/2005 Sb.).

[71] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, seznal, že „[ú]prava obsažená v § 52 odst. 2 a 3 [stavebního zákona z roku 2006] rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Pojem ‚dotčenost‘ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. ‚Mezující soused‘ má právo uplatnit námitky vždy; ‚nemezující soused‘ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.“

[72] Podle citovaného rozsudku tohoto soudu čj. 2 Ao 1/2008-51 „[r]ozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, **nýbrž to, kdo výhrady vznesl.** Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám.“

[73] Dle výše citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120 aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Rozšířený senát dále dovodil, že „[v] *případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah jeho právní sféry a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona [z roku 2006]). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci.“ Uzavřel, že nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu dle § 101a s. ř. s., avšak při řešení otázky, kdo může být navrhovatelem v tomto řízení, výslovně uvedl, že s ohledem na „[z]ávazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vylou-*

čit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy.“ (bod [38]).

[74] V citovaném rozsudku čj. 8 Ao 1/2010-89 Nejvyšší správní soud učinil závěr, že aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu či jeho části – jsou také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným územním plánem, pokud tvrdí dotčení těchto práv aktivitou, kterou regulovaný plán připouští. Rovněž v tomto rozsudku soud rozlišil tři kategorie osob, které mohou být územním plánem dotčeny. Jako třetí z nich uvedl kategorii vymezenou v čl. 9. odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad „dotčené veřejnosti“ s tím, že návrh je přípustný, je-li namítáno porušení procesních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele.

[75] Dílčím odkazům v uvedených rozhodnutích odpovídá i úmysl zákonodárce [jak správně poukázala i navrhovatelka b)], vyjádřený v důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu z roku 2006. Jedním s důvodů navrhované nové úpravy bylo naplnění požadavků Aarhuské úmluvy, zajištění přístupu veřejnosti k informacím o území, zaručení její účasti v postupech a řízeních podle tohoto zákona, „tradičně při projednávání územně plánovací dokumentace a nově zejména ve veřejném územním řízení, a to i zavedením zvláštního institutu zástupce veřejnosti, kterému je svěřeno oprávnění podávat námítky a také všechny řádné a mimořádné opravné prostředky. Přístup k právní ochraně je kromě možnosti správních žalob podávaných občanskými sdruženími rozšířen i na zástupce veřejnosti.“ Zástupce veřejnosti je účastníkem řízení v řízení o návrhu zásad územního rozvoje, v řízení o návrhu územního plánu a v řízení o vydání regulačního plánu, má postavení účastníka řízení také v územním řízení a v řízení o vydání územního opatření. Dále důvodová zpráva odkazuje

na novelu soudního řádu správního (zákon č. 127/2005 Sb.), možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, § 101a a násl. s. ř. s., a tím i možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým budou podle stavebního zákona z roku 2006 vydávány územně plánovací dokumentace, neboť návrh soudu mohou podávat ti, kteří tvrdí, že byli na svých právech zkráceni (Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, Sněmovní tisk č. 998 Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro rok 2005).

[76] Zajištění účasti dotčené veřejnosti při projednávání územně plánovací dokumentace a následné soudní ochrany ve vnitrostátním právu tak odpovídá požadavkům čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Podle čl. 9 odst. 2 prvního pododstavce Aarhuské úmluvy „[s]trany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný důvod, nebo (b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy“. Podle čl. 9 odst. 3 „[n]a víc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námítky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

[77] Předkládající senát také správně poukázal na rozsudek Soudního dvora ve věci *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, který při výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy předně

konstatoval, že uvedená úmluva je nedílnou součástí právního řádu Unie a že Soudní dvůr má pravomoc citované ustanovení vyložit. Dospěl k závěru, že ačkoli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek, jeho cílem je zajištění účinné ochrany životního prostředí. Na národním soudu proto spočívá povinnost, „*aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy [...], aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí [...] mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.*“

[78] Rozšířený senát sdílí názor předkládajícího senátu, že z uvedeného rozsudku Soudního dvora je zjevná povinnost národních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive byla akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti.

[79] Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 řešil otázku aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V bodu 4. až 6. uvedl judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vycházel pátý senát tohoto soudu v ústavní stížnosti napadeném rozsudku ze dne 24. 10. 2013, čj. 5 AOs 3/2012-36, č. 2976/2014 Sb. NSS, a v bodu 15. až 18. nálezu shrnul dosavadní judikaturu tohoto soudu vztahující se k posuzování otázky aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. Za alfu a omegu posouzení

aktivní legitimace (při dotčení v právu na příznivé životní prostředí, bod 20) shledal závěr shora citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, že navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena (body 21, 22 citovaného nálezu).

[80] Při posuzování aktivní legitimace spolku dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud v uvedeném nálezu rovněž akcentoval závazek České republiky, který zakládá Aarhuská úmluva v otázkách životního prostředí na přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a právní ochranu. I když nepřiznal žádnému z jejich ustanovení přímý účinek, dovedl povinnost interpretovat rozsah soudní ochrany ve prospěch přijatých mezinárodních závazků. Svůj závěr pak doplnil prostou úvahou, že by bylo „*již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky [...] sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu.*“

[81] Ohledně podmínek, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat, Ústavní soud vyslovil, že „*[s]polek požadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech*“. K tomu dodal, že „*[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě*

měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o ‚ekologický‘ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní ‚zavedenost‘, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, ujnění práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, [č. 2/1998 Sb. ÚS]. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v článku 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07 [č. 198/2008 Sb. ÚS], IV. ÚS 2239/07 [č. 57/2009 Sb. ÚS], a v usnesení

sp. zn. I. ÚS 486/04 (srov. body [19, 20]). Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“ Argumentaci Ústavního soudu pak prakticky převzal Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 5 Aos 3/2012-70.

[82] Rozšířený senát zdůrazňuje, že pro přiznání aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. nemůže být určující povaha subjektu (forma). Rozhodné je, zda se jedná o subjekt práva, jemuž zákon zvláštní postavení přiznává. V případě spolku jde o formu právnické osoby, u zástupce veřejnosti jsou zájmy veřejnosti reprezentovány fyzickou či právnickou osobou na základě zvláštní konstrukce účastenství. V obou variantách mohou tvořit „dotčenou veřejnost“ takto prezentovanou i vlastníci nemovitostí, nájemci nebo i jiné osoby, které mají v území, jež má být předmětem regulace opatření obecné povahy, určitý zájem. Zatímco ale členy spolku mohou být jakékoli osoby, které třeba ani nemají žádný vztah k území, a rozhodný je zde sledovaný účel spolku a vztah spolku k dotčenému území, zástupce veřejnosti mohou zmocnit pouze občané obce. K založení spolku stačí minimálně tři osoby (srov. § 214 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012), ale k platnému zmocnění zástupce veřejnosti je třeba v řízení o vydání územního plánu alespoň 200 občanů obce (srov. § 23 stavebního zákona z roku 2006).

[83] Již shora rozšířený senát uvedl, že zástupce veřejnosti umožňuje kvalifikované zapojení veřejnosti do procesu územního plánování. Osoby, které nepatří mezi stavebním zákonem z roku 2006 privilegované skupiny, mohou uplatňovat v řízení o pořízení příslušného opatření obecné povahy toliko připomínky (srov. např. § 39 odst. 2 či § 52 odst. 3 stavebního

zákona z roku 2006), naopak zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti podávat kvalifikované námítky. Přísluší mu právo ovlivnit průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění je podepřeno, na rozdíl od spolku, značnou mírou legitimacy, dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. § 23 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry nelze redukovat na dotčení vlastnických či jiných věcných práv. Zástupci veřejnosti tak lze při ochraně zájmů skupiny osob proti opatření obecné povahy v oblasti územního plánování přiznat vyšší legitimitu než spolku. Je zmocněn k podání námítky transparentně, výslovně jmenovanými občany obce, a při jejím projednání zastupuje ty, kteří uplatnili věcně shodnou připomínku. Dotčení právní sféry tak namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námitka jím podaná má určitou výpovědní sílu. Naproti tomu skutečné zájmy sledované určitým spolkem mohou být nejasně.

[84] Rozšířenému senátu se jeví absurdním, aby například vlastník pozemku souseďícího s regulovaným územím (tzn. osoba splňující podmínky v § 101a odst. 1 s. ř. s.), který je zároveň občanem obce, ztratil aktivní legitimitaci k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími občany obce nechal zastoupit k uplatňování věcně shodných připomínek zástupcem veřejnosti, zmocnil jej k podání námítky a rád by byl reprezentován tímto zástupcem i v soudním řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nelze totiž vyloučit, že společný zájem uplatní věcně shodnou připomínkou více vlastníků nemovitostí v regulovaném území, ač by jinak mohli každý sám za sebe vznést námitku.

[85] Rozšířený senát proto neshledal žádný podstatný rozdíl, který by odůvodnil jiné zacházení stran přístupu k soudní ochraně, je-li dotčená veřejnost zastupována spolkem nebo zástupcem veřejnosti, sledují-li ve věcech územního plánování stejný účel, tj. zajištění účasti veřejnosti. Všechny uvedené důvody vedou k závěru, že zástupce veřejnosti je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.

3416

Daňové řízení: přeplatek; úhrada splatných pohledávek za majetkovou podstatou

k § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)³⁾

Přeplatek vzniklý na základě daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku, lze použít na úhradu splatných pohledávek za majetkovou podstatou [§ 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, čj. 7 Afs 261/2015-18)

Věc: Ing. Vladimíra J. V. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vrácení přeplatku na dani z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

³⁾ S účinností od 1. 1. 2013 byl § 168 odst. 2 písm. e) změněn zákonem č. 399/2012 Sb., od 1. 1. 2014 zákonem č. 294/2013 Sb., od 1. 1. 2017 bude změněn zákonem č. 377/2015 Sb.

Svým rozhodnutím ze dne 1. 10. 2012 a ze dne 19. 10. 2012 Finanční úřad v Benešově (dále jen „správce daně“) nevyhověl požadavku dlužníka na vrácení přeplatku na dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2012 a ze dne 17. 12. 2012 zamítl žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Praze, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno].

Žalobkyně podala proti oběma výše uvedeným rozhodnutím žaloby ke Krajskému soudu v Praze. Krajský soud obě žaloby spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 3. 9. 2015, čj. 45 Af 38/2012-53, žaloby zamítl.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že na hmotněprávním postavení daňového subjektu (dlužníka) se rozhodnutím o úpadku nic nemění potud, že i nadále zůstává daňovým dlužníkem. Správce daně tedy vyměřuje daň jemu, a nikoliv insolvenčnímu správci. U daňového subjektu však dochází k omezení jeho dispozičních oprávnění ve smyslu § 40 odst. 1 insolvenčního zákona, což se nutně promítne i v rovinně procesní v daňovém řízení, do něhož vstupuje jako tzv. třetí osoba podle § 22 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, insolvenční správce, jemuž jsou podle § 20 odst. 3 téhož zákona přiznávána stejná práva a povinnosti jako daňovému subjektu. To platí jak pro výkon hmotných subjektivních práv a povinností, tak i procesních. Insolvenční správce má proto v daňovém řízení stejná práva, jako měl dlužník. Správce daně s insolvenčním správcem jedná v daňovém řízení týkajícím se daňové povinnosti dlužníka a jemu také doručuje rozhodnutí. Důsledkem přechodu oprávnění vykonávat práva a plnit povinnosti v daňovém řízení je rovněž to, že odvolání proti platebnímu výměru je oprávněně podat insolvenční správce, a nikoliv dlužník, který tak činí na účet dlužníka. Tato skutečnost se v rozhodnutí o odvolání projeví

tím, že za odvolatele bude označen dlužník, přičemž insolvenční správce bude označen jako osoba, jejímž prostřednictvím dlužník jedná. Námitka, že vadné označení odvolatele v rozhodnutí finančního ředitelství způsobuje nicotnost, případně nezákonnost napadeného rozhodnutí, tudíž není podle krajského soudu důvodná.

Krajský soud dále uvedl, že spor mezi účastníky je veden zejména o to, jaké účinky pro vznik vratitelného přeplatku má usnesení soudu vydané podle § 305 odst. 2 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 7. 2013. Krajský soud vycházel z toho, že pokud jde o pohledávky, které se uspokojují kdykoli v průběhu konkursního řízení, tj. pohledávky za majetkovou podstatou a jim na roveň postavené, tyto jsou uspokojovány postupně tak, jak jsou splatné. Jejich uhrazením přitom zanikají. Mezi způsoby zániku pohledávky patří i započtení, které pro účely daňového řízení mimo jiné upravuje § 242 odst. 3 daňového řádu. Jestliže správce daně v souladu s podmínkami stanovenými citovaným ustanovením použil přeplatek na dani z přidané hodnoty za období květen a červen 2011 (vzniklý po vydání rozhodnutí o úpadku) na úhradu splatných pohledávek za majetkovou podstatou, postupoval správně. Ze správného spisu přitom plyne, že k započtení přeplatku ve výši 221 201 Kč a 280 373 Kč na evidovaný nedoplatek došlo zčásti k datu 2. 4. 2012 a zčásti k 4. 5. 2012, přičemž k tomuto pozdějšímu datu již správce daně na osobním daňovém účtu dlužníka neevidoval žádný vratitelný přeplatek. Na této skutečnosti později vydané usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 9. 2012, čj. KSUL 44 INS 4653/2010-B-135, již nemohlo cokoli změnit, neboť v důsledku vydání tohoto usnesení nemůže vratitelný přeplatek, který v té době již neexistoval, tzv. ožít. Ani tuto námitku proto neshledal krajský soud důvodnou.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s tím, jak krajský soud posoudil účinky usnesení insolvenčního soudu vydaného ve smyslu § 305 odst. 2 insolvenčního zákona pro

vznik vratitelného přeplatku na daních. Podle krajského soudu takové usnesení dopadá pouze na pohledávky za majetkovou podstatou, které nebyly ke dni jeho vydání uhrazeny. Jeho jazykový výklad není podle stěžovatelky v souladu se smyslem § 305 insolvenčního zákona ani se zásadami insolvenčního řízení definovanými v § 5 téhož zákona. Ve svém důsledku vytváří systém nespravedlivého uspokojení pohledávek za majetkovou podstatou, pohledávek jim postavených na roveň a zajištěných pohledávek v rozsahu stanoveném v § 167 a § 298 insolvenčního zákona (dále též „zapodstatové pohledávky“), když správce daně je oprávněn si započíst na úhradu těchto pohledávek část majetkové podstaty bez souhlasu insolvenčního správce i soudu. Insolvenční zákon stanoví v § 305 odst. 2 pořadí úhrady tak, aby byl konkurz vůbec proveditelný. V daném případě do tohoto pořadí zasáhl správce daně tak, že si v průběhu konkurzu započítal postupem podle § 242 odst. 3 daňového řádu nadměrné odpočty na úhradu svých zapodstatovaných pohledávek. Tím došlo k ochuzení majetkové podstaty natolik, že stěžovatelka není schopna dodržet pořadí úhrady nároků podle § 305 odst. 2 insolvenčního zákona, jak plyne z usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. KSUL 44 INS 4653/2010-B-135. Výklad zastávaný krajským soudem znamená, že zapodstatové pohledávky správce daně jsou „*super prioritní*“, a stát je tak prvním z privilegovaných věřitelů. Taková úvaha je však, s ohledem na judikaturu týkající se vztahu úpadkového a daňového práva, nesprávná. Aplikací právního názoru krajského soudu by došlo k situaci, že zásady stanovící, že žádný z účastníků nesmí být nespravedlivě poškozen nebo nedovoleně zvýhodněn a rovnosti možností věřitelů, by se na uspokojení pohledávek definovaných v § 305 odst. 1 insolvenčního zákona nepoužily.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [11] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelky s postupem správce

daně, který po účinnosti rozhodnutí o úpadku použil přeplatek na DPH na úhradu splatných daňových pohledávek za majetkovou podstatou.

[12] Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 5. 5. 2010, čj. KSUL 44 INS 4653/2010-A-8, zjistil úpadek dlužníka METAZ, a. s. Účinky tohoto rozhodnutí nastaly zveřejněním v insolvenčním rejstříku, tj. dne 5. 5. 2010. Usnesením ze dne 9. 12. 2010, čj. KSUL 44 INS 4653/2010-B-87, insolvenční soud přeměnil reorganizaci dlužníka METAZ, a. s., v konkurs. Dne 2. 4. 2012 stěžovatelka podala za dlužníka METAZ, a. s, dodatečná daňová přiznání k DPH za měsíce květen a červen 2011, na jejichž základě správce daně vydal dva dodatečné platební výměry na DPH ve výši minus 221 201 Kč (květen 2011) a minus 280 373 Kč (červen 2011). Na základě těchto dodatečných platebních výměrů stěžovatelka požádala správce daně o vrácení přeplatku podle § 155 daňového řádu. Správce daně rozhodl dne 1. 10. 2012 tak, že se požadavku na vrácení přeplatku na DPH ve výši 501 574 Kč nevyhovuje. Další žádost o vrácení přeplatku podala stěžovatelka dne 14. 8. 2012. O této žádosti rozhodl správce daně dne 19. 10. 2012 tak, že se požadavku na vrácení přeplatku na DPH nevyhovuje. Důvodem pro nevyhovění žádosti byla v obou případech skutečnost, že správce daně ke dni vydání těchto rozhodnutí evidoval na osobním daňovém účtu dlužníka nedoplatky na DPH, které vznikly z činnosti insolvenčního správce po prohlášení konkursu. Odvolání podaná proti těmto rozhodnutím správce daně byla zamítnuta žalobou napadenými rozhodnutími.

[13] Možnost započtení pohledávky v insolvenčním řízení upravuje § 140 odst. 2 insolvenčního zákona tak, že umožňuje započtení vzájemných pohledávek dlužníka a věřitele po rozhodnutí o úpadku pouze tehdy, pokud zákonné podmínky tohoto započtení byly splněny před rozhodnutím o úpadku; odstavec 3 potom stanoví další případy, v nichž není započtení přípustné. Započtení pohledávek za podstatou insolvenční zákon výslovně neupravuje. Ze žádného ustanovení

insolvenčního zákona a daňového řádu však rovněž nevyplývá, že by nebylo možné postupovat podle úpravy daňového řádu o převodu přeplatku. Důvodová zpráva k daňovému řádu pak uvádí, že daňový řád je vůči insolvenčnímu zákonu *lex specialis*. Proto je třeba na danou problematiku použít též příslušná ustanovení daňového řádu, která upravují jeho vztah k insolvenčnímu řízení a která zohledňují specifické postavení daňových pohledávek ve vztahu k obecné úpravě insolvenčního zákona (§ 242 až § 245).

[14] Podle § 242 odst. 1 daňového řádu „[d]aňové pohledávky, které vznikají v důsledku daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku do ukončení insolvenčního řízení, jsou pohledávky za majetkovou podstatou“. Podle odstavce 3 téhož ustanovení „[p]řeplatek vzniklý na základě daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku, se použije pouze na úhradu splatných pohledávek za majetkovou podstatou“.

[15] Podle § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona „[p]ohledávkami za majetkovou podstatou, pokud vznikly po rozhodnutí o úpadku, jsou daně, poplatky, a jiná obdobná peněžitá plnění, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění“. Podle odstavce 3 téhož ustanovení, „[n]ení-li dále stanoveno jinak, pohledávky za majetkovou podstatou se uspokojují v plné výši kdykoli po rozhodnutí o úpadku“.

[16] Podle § 203 odst. 1 insolvenčního zákona „[p]ohledávky za majetkovou podstatou a pohledávky jím postavené na roveň se uplatňují vůči insolvenčnímu správci pořadem práva tak, jako by insolvenční správce byl v nich dlužníkem“. Podle odstavce 3 téhož ustanovení „[i]nsolvenční správce uspokojí pohledávky podle odstavce 1 z majetkové podstaty“. Podle odstavce 4 citovaného ustanovení „[n]euspokojí-li insolvenční správce pohledávky podle odstavce 1 v plné výši a včas, může se věřitel domáhat jejich splnění žalobou podanou proti insolvenčnímu správci; nejde o incidenční spor“.

[17] V režimu § 305 insolvenčního zákona, na který v souvislosti s usnesením vydaným podle § 297 odst. 2 téhož zákona upozorňuje stěžovatelka, se postupuje teprve tehdy, pokud stav majetkové podstaty neumožňuje plné či poměrné uspokojení pohledávek za podstatou. Tato situace v souzené věci ve vztahu k předmětu tohoto řízení nenastala, neboť právní úprava obsažená v daňovém řádu předpokládá uspokojení pohledávky za podstatou i prostřednictvím převedení přeplatku na úhradu nedoplatku téhož daňového subjektu.

[18] Podle § 305 odst. 1 insolvenčního zákona se „[p]řed [...] rozvrhem uspokojí dosud nezaplacené pohledávky, které se uspokojují kdykoli v průběhu konkursního řízení; a to pohledávky za majetkovou podstatou, pohledávky jím postavené na roveň a zajištěné pohledávky v rozsahu stanoveném v § 298 a § 299 odst. 1“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení, nestačí-li dosažený výtěžek ze zpeněžení majetkové podstaty k uspokojení všech pohledávek, uvedených v odstavci 1, uspokojí se pohledávky v tam stanoveném pořadí. To však předpokládá předchozí nemožnost jejich uspokojení v plné či poměrné výši.

[19] Za majetek daňového subjektu se pro potřeby insolvenčního řízení považuje pouze přeplatek, který je vratitelný (§ 242 odst. 2 věta první daňového řádu). Je jím tedy pouze částka, která zbude poté, co správce daně převede přeplatek na úhradu nedoplatku téhož daňového subjektu na jiném osobním daňovém účtu, případně na úhradu nedoplatku u jiného správce daně (§ 154 odst. 2 a 4 daňového řádu). Převedení přeplatku na úhradu nedoplatků je však omezeno; pravidla se liší podle dne vzniku přeplatku. Přeplatek z daňových povinností vzniklých nejpozději dnem předcházejícím rozhodnutí o úpadku lze použít pouze na úhradu splatných daňových pohledávek, které nejsou pohledávkami za podstatou. Jedná se tedy o pohledávky, které vznikly před rozhodnutím o úpadku a které musí správce daně uplatnit přihláškou pohledávky; pokud by je správce daně přihláškou neuplatnil, nemohl by na jejich úhradu přeplatek vůbec použít, neboť by tím

obcházel insolvenční zákon a zjednával si lepší postavení než insolvenční věřitelé. Přeplatek z daňových povinností vzniklých v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku se použije pouze na úhradu splatných pohledávek za majetkovou podstatou.

[20] Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že správce daně postupoval v souladu s § 242 odst. 3 daňového řádu, neboť přeplatek vzniklý na základě daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku, použil na úhradu splatných pohledávek za majetkovou podstatou, jejichž existenci přitom stěžovatelka nezpochybnila. Jak vyplývá z § 168 odst. 3 insolvenčního zákona, lze pohledávky za majetkovou podstatou uspokojit v plné výši kdykoli po rozhodnutí o úpadku. Tato skutečnost ostatně vyplývá i z § 305 odst. 1 insolvenčního zákona, který hovoří o dosud nezaplacených pohledávkách, které se uspokojují kdykoli v průběhu konkursního řízení. Usnesení insolvenčního soudu čj. KSUL 44 INS 4653/2010-B-135 vydané podle § 305 odst. 2 insolvenčního zákona, se proto týka-

lo pouze zapodstatových pohledávek, které nebyly ke dni jeho vydání uhrazeny. Vydání tohoto usnesení nemůže mít za následek vznik povinnosti správce daně vrátit dlužníkovi přeplatek na DPH, který byl již v souladu s daňovým řádem použit na úhradu splatných pohledávek za majetkovou podstatou. Pokud by tomu tak bylo, pak by bylo nutno tento postup s ohledem na zásadu *par conditio creditorum*, podle které mají všichni věřitelé rovné podmínky, uplatnit na veškeré již uhrazené zapodstatové pohledávky. Stěžovatelka si je tohoto nepřípustného důsledku vědoma, jak vyplývá ze s. 3 kasační stížnosti, kde uvádí, že „[t]ato situace samozřejmě nedopadá na věřitele, kteří obdrželi plnění za souhlasu insolvenčního správce i soudu, protože je chrání jejich legitimní očekávání a dobrá víra nabytých práv, že do pohledávky zaniklé splněním již nebude zasahováno. Nelze si např. představit, že zaměstnanec pracující v podniku, který bude provozovat v konkurzu insolvenční správce, bude muset podle usnesení dle § 297 odst. 2 insolvenčního zákona vrátit část své mzdy.“

3417

Daňové řízení: prodloužení lhůty pro stanovení daně

k § 89, § 145 odst. 2 a § 148 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

I. Účinky výzvy správce daně podle § 145 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, na běh lhůty pro stanovení daně nejsou vyloučeny tím, že výše doměřené daně je odlišná od daně plynoucí z dodatečného daňového tvrzení podaného na základě uvedené výzvy.

II. Lhůta pro stanovení daně může být z důvodů uvedených v § 148 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, prodloužena opakovaně.

III. Po podání dodatečného daňového tvrzení na základě výzvy správce daně lze použít postupu k odstranění pochybností (§ 89 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), aniž to má vliv na účinky výzvy na lhůtu pro stanovení daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 2 Afs 22/2016-43)

Předjudikatura: č. 869/2006 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 3291/2015 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 211/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07).

Věc: Bedřich D. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad Brno II. (správní orgán I. stupně) vydal dne 19. 7. 2012 dodatečný platební výměr, kterým byla žalobci doměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2008 ve výši 218 340 Kč a současně sděleno penále ve výši 43 668 Kč. Důvodem doměření daně bylo zjištění, že žalobce jako daňový subjekt v daňovém přiznání za uvedené zdaňovací období neuvedl od daně neosvobozený příjem, který získal z prodeje podílu bytového domu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 10. 2013 změnil rozhodnutí I. stupně. Změna spočívala pouze v bankovním spojení a určení splatnosti, v ostatním zůstal výrok napadeného rozhodnutí beze změny.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 21. 12. 2015, čj. 31 Af 1/2014-32.

Krajský soud v napadeném rozsudku zaujal v prvé řadě právní názor, že k doměření daně došlo v rámci prekluzivní lhůty. Vycházel ze skutečnosti, že před uplynutím zákonné lhůty pro doměření daně správce daně učinil úkon (výzvu), který byl způsobilý prodloužit lhůtu. Ustanovení § 148 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 umožňuje opakované prodloužení lhůty, a proto je třeba akceptovat i prodloužení lhůty spojené s vydáním dodatečného platebního výměru. K doměření daně pak došlo na základě postupu k odstranění pochybností. Ve vztahu k námitce, že byla doměřena daň z příjmu osvobozeného od daně, poukázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, čj. 7 Afs 7/2015-47, vykládající podmínky pro osvobození prodeje nemovitosti, a na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2001, sp. zn. 26 Cdo 2864/2000, z něhož plyne pojetí ideálního podílu na spoluvlastnictví nemovitosti jako samostatné věci.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel kromě jiného namítal, že daň byla doměřena po prekluzi. Daň je nutno

doměřit do tří let od konce zdaňovacího období, a to pravomocně. V daném případě její běh skončil 31. 12. 2011; dodatečný platební výměr nabyl právní moci dne 8. 11. 2013. Výzva zasláná stěžovateli nesplňuje podmínky § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu z roku 2009, protože k doměření daně nedošlo na jejím podkladě. To je zřejmé z rozdílu mezi daní přiznanou dodatečným daňovým tvrzením a daní doměřenou. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal nedostatečně a krajský soud nesprávně. I v případě, že by toto prodloužení lhůty obstálo, nemohlo dojít k jejímu dalšímu prodloužení. Zákon vychází z toho, že lhůtu lze prodloužit o jeden rok z důvodů v zákoně uvedených, a tyto důvody tedy nelze kumulovat, což stěžovatel dovozoval zejména z § 148 odst. 2 písm. d) *in fine* daňového řádu z roku 2009. I zde jak žalovaný, tak krajský soud pouze shrnují skutkový stav a na základě jazykového výkladu zákona dospívají k názoru o zachování lhůty. Jazykový výklad je přitom nedostatečný, jak je zjevné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. 4 As 1/2008-220, č. 2287/2011 Sb. NSS.

Stěžovatel dále namítal, že daň byla doměřena v důsledku zneužití práva. To stěžovatel viděl v nečinnosti správce daně v době před prodloužováním lhůty. Ten měl k dispozici veškeré rozhodné skutečnosti v době podání daňového přiznání a byl si vědom i převodu nemovitosti. Zde stěžovatel poukázal na náleze Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 211/2008 Sb. ÚS, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, přičemž tvrdil, že v jeho případě nebyly dány důvody pro akceptování účelového prodloužování lhůty.

Stěžovatel dále namítal, že daň byla doměřena z moci úřední mimo daňovou kontrolu při nesplnění podmínek plynoucích z § 143 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, což je zřejmé z rozdílné výše dodatečně přiznané a doměřené daně i z odůvodnění platebního výměru.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti kromě jiného uvedl, že výzva k po-

dání daňového tvrzení byla stěžovateli doručena před uplynutím tříleté prekluzivní lhůty, načež byl v této prodoužené lhůtě vydán dodatečný platební výměr. K doměření daně došlo v prodoužené lhůtě v souladu se zákonem. Správce daně není povinen konat ihned, k jeho úkonům slouží prekluzivní lhůta, kterou lze za zákonem stanovených podmínek prodoužit. Stěžovatelem označený náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 se týká odlišné situace, v níž byla výzva doručena až po uplynutí prekluzivní lhůty. Žalovaný se již ve svém rozhodnutí vypořádal s odvolacím tvrzením o vyměření daně mimo daňovou kontrolu a tato námitka byla vypořádána i krajským soudem. V dané věci stěžovatel podal dodatečné daňové přiznání a správce daně na ně v doměření reagoval.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ke zjištění, zda k doměření daně nedošlo po uplynutí prekluzivní lhůty, jsou ze spisu správce daně rozhodné následující skutečnosti.

Stěžovatel podal dne 14. 6. 2009 přiznání k dani z příjmů fyzických osob podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, za rok 2008, v němž v příloze 2 uvedl příjem podle § 10 zákona o daních z příjmů ve výši 40 794 Kč.

Dne 15. 12. 2011 vydal správce daně výzvu k podání dodatečného daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob, v jejímž odůvodnění uvedl, že má pochybnosti o tom, zda byly zdaněny veškeré příjmy podle § 10 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, příjmy z prodeje vlastní nemovitosti.

Dne 28. 12. 2011 požádal zmocněnec stěžovatele o prodoužení lhůty k vyhovění výzvě.

Dodatečné daňové přiznání bylo podáno dne 12. 1. 2012, ovšem se shodnými údaji k příjmům podle § 10 zákona o daních z příjmů.

Dne 9. 3. 2012 vydal správce daně výzvu k odstranění pochybností o správnosti a úplnosti dodatečného daňového přiznání za rok 2008, konkrétně ve vztahu k příjmu z prodeje spoluvlastnického podílu bytového domu, přičemž jsou dále označeny kupní smlouvy spojené s nabytím podílu v roce 2005 a s jeho prodejem v roce 2008 za kupní cenu 6 446 094 Kč. Současně je uvedeno, že tento příjem nebyl pojat do daňového přiznání, a bylo zdůvodněno, že se nejedná o příjem osvobozený od daně.

Dne 12. 3. 2012 požádal zmocněnec stěžovatele o prodoužení lhůty k vyhovění výzvě a následně vyvolal jednání u správce daně obsažené v protokolu ze dne 19. 4. 2012.

Dne 19. 7. 2012 vydal správce daně dodatečný platební výměr.

Dne 30. 10. 2013 vydal žalovaný rozhodnutí, které nabylo právní moci dne 8. 11. 2013.

Jednalo se tedy o daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2008. Lhůta pro stanovení daně ovšem neskončila za účinnosti zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“)³⁾ ale podle § 264 odst. 4 daňového řádu z roku 2009 se její běh posuzuje podle § 148 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, podle něhož daň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí tři roky. Počátek této lhůty se však neposuzuje podle tohoto ustanovení, ale podle § 264 odst. 4 daňového řádu z roku 2009 zůstává zachován okamžik počátku běhu této lhůty vycházející z § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Prekluzivní lhůta by tak skončila dne 31. 12. 2011, pokud by před jejím uplynutím nebyl proveden úkon, který má vliv na její běh.

Podle § 148 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 se „[1]lhůta pro stanovení daně [...] prodoužuje o 1 rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím dosavadní lhůty pro stanovení daně došlo k

a) podání dodatečného daňového tvrzení nebo oznámení výzvy k podání dodateč-

³⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

ného daňového tvrzení, pokud tato výzva vedla k doměření daně,

b) oznámení rozhodnutí o stanovení daně,

c) zahájení řízení o mimořádném opravném nebo dozorčím prostředku,

d) oznámení rozhodnutí ve věci opravného nebo dozorčího prostředku, nebo

e) oznámení rozhodnutí o prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně“.

Výzva k podání dodatečného daňového tvrzení je tedy úkonem, který má vliv na běh lhůty pro stanovení daně. Předpokladem jejího účinku je, že byla oznámena v souladu se zákonem a ve vymezené době. O době oznámení výzvy není pochyb. Samotná skutečnost, že výzva byla vydána v posledním měsíci základní prekluzivní lhůty, nevylučuje účinek spočívající v prodloužení lhůty; ten by byl potlačen pouze v případě, že by se jednalo o formálně vydanou výzvu, jejímž smyslem by bylo pouze prodloužení lhůty, tedy aniž by byla součástí plynulého procesního postupu vedoucího k doměření daně. Výzva k podání dodatečného daňového tvrzení může být vydána, pokud lze důvodně předpokládat doměření daně (§ 145 odst. 2 daňového řádu z roku 2009), přičemž se jedná o rozhodnutí, pro které jsou stanoveny náležitosti v § 102 daňového řádu z roku 2009. Znamená to, že výzva musí být odůvodněna a že uvedené důvody jsou daňově relevantní. V daném případě výzva k podání dodatečného daňového příznání výslovně poukazovala na § 10 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů s konkretizací na příjem z prodeje nemovitosti. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením této výzvy provedeným krajským soudem na s. 5 rozsudku. Výzva byla odůvodněna požadavkem na příznání příjmu z prodeje nemovitosti, aniž by nějaký takový příjem stěžovatel původně přiznal, a stěžovatel vůči nekonkrétnosti výzvy také ničeho nenamítal, pouze byl názoru, že jeho takto získaný příjem měl být od daně osvobozen. I Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že toto poměrně stručné uvedení důvodů výzvy ještě ob stojí. Výzva tedy byla vydána za

situace, kdy správce daně měl k dispozici poznatek o nepřiznaném příjmu, který měl být podroben dani, a důvody sice stručně, nicméně ještě dostatečně určitě ve výzvě uvedl.

Stěžovatel ovšem dále míní, že tato výzva nemohla být úkonem prodlužujícím lhůtu ve smyslu § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu z roku 2009, neboť nevedla k doměření daně. To dovozuje ze skutečnosti, že výstup z dodatečného daňového příznání nebyl shodný s daní, jež mu byla doměřena. Je pravdou, že daň nebyla doměřena přímo na základě stěžovatelova dodatečného daňového příznání, ale až na základě na něj navazujícího postupu správce daně. To ovšem neznamená, že vydaná výzva pozbyla svého účinku. Bylo by paradoxem, pokud by daňový subjekt v dodatečném daňovém příznání podaném na výzvu správce daně v něm žádný další příjem neuvedl, a tím by eliminoval účinky vydané výzvy. Výzva směřovala k příznání příjmu, který podle správce daně měl být přiznan ke zdanění, a následným rozhodnutím byla také daň z tohoto příjmu doměřena. Mezi výzvou a doměřením tedy je vztah příčinné souvislosti.

Námítka prekluze pokračuje tvrzením, že k prolomení lhůty nemohlo dojít opakovaně. Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že vycházel z prostého jazykového výkladu. Toto tvrzení neodpovídá skutečnosti. Krajský soud k otázce opakovaného prodloužení prekluzivní lhůty v napadeném rozsudku citoval z důvodové zprávy k návrhu daňového řádu z roku 2009 (s. 6 a 7 rozsudku), z níž je zřejmý nejen účel změny právní úpravy, ale i závěr o zákonodárcově záměru prodlužování lhůty vyjmenovanými úkony, k nimž musí dojít vždy v rámci stávající, tj. i již prodloužené lhůty. Krajský soud rovněž odkázal na doktrinální názory plynoucí z komentářů k daňovému řádu z roku 2009 (Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K; Žiškova, M. *Daňový řád. Komentář. II. díl.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011; Matyášová, L.; Grossová, M. E. *Daňový řád s komentářem a judikaturou.* 2. vydání Praha : Leges, 2015). I zde je jednoznačně konstatováno prodlužování lhůty jednotlivými úkony, a to ve vztahu ke lhůtě právě běžící,

tedy i již prodloužené. Opak nelze dovodit ani ze stěžovatelem zmiňovaného znění § 109 odst. 2 písm. d) daňového řádu z roku 2009 *in fine*. Jednotlivé důvody v § 148 odst. 2 jsou stanoveny posloupně a případně i provázaně. Samostatnou povahu má důvod uvedený v písm. a), přičemž na něj může navazovat důvod uvedený v písm. b), který ovšem ob stojí zcela samostatně. Na důvody uvedené v písm. c) navazují důvody uvedené v písm. d). Spojku „nebo“ uvedenou na konci písm. d) a následující písm. e) pak lze vyložit tak, že tento důvod má samostatnou povahu mezi důvody spojenými s mimořádnými prostředky stanovenými k nápravě již vydaných rozhodnutí. K tomu lze srovnat znění čl. 42 odst. 1 Legislativních pravidel vlády (dostupných na www.vlada.cz), podle něhož se varianty/možnosti vyjádřené v pododstavcích či bodech oddělují čárkou a spojkou „nebo“ mezi posledními možnostmi. Ani z toho ovšem nelze dovodit, že tyto možnosti jsou alternativami vzájemně se vylučujícími.

Daňový řád z roku 2009 novou úpravou prekluzivní lhůty včetně vymezení podmínek jejího prodloužení, přerušení či stavení nepochybně přispěl k větší jistotě ohledně jejího plynutí. Tomu není na újmu ani skutečnost, že se tyto důvody mohou prolínat. Veškeré důvody prodlužující lhůtu vytvářejí prostor nejen pro správce daně k tomu, aby jeho postup či řízení o tom kterém prostředku mohly být ukončeny, ale také vytvářejí prostor daňovému subjektu, aby se proti postupu či v mezích zahájených řízení mohl účinně procesně bránit. Jedině výše uvedený výklad v daném případě odpovídá smyslu zákona.

Nejvyšší správní soud shodně s žalovaným a krajským soudem dospěl k závěru, že je možné další prodloužení lhůty již prodloužené, pokud jsou splněny ostatní zákonem stanovené podmínky, což v daném případě znamená, že o dani bylo rozhodnuto v mezích zákonné lhůty.

Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí stěžovatelův názor o zneužití práva správcem daně, které mělo spočívat v jeho nečinnosti v době běhu řádné prekluzivní lhůty a v úkonu účelově učiněném na jejím sklonku s cílem jejího prodloužení. Řádná prekluzivní

lhůta je základní lhůtou, v jejímž rámci správce daně může zkoumat existenci důvodů pro stanovení daně v určité výši, provadět zákonem předvídané postupy, vést řízení a rozhodovat. Pokračovat nad rámec základní lhůty v nich lze za zákonem stanovených podmínek pro její prodloužení. Tato možnost není vázána jen na případy skutkově obsáhlé či právně složité; z toho plyne, že možnost prodloužení lhůty přichází v úvahu i v těch případech, které z časových důvodů nebyly řešeny dříve. Zákonnou podmínkou prodloužení lhůty podle § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu z roku 2009 ovšem, kromě časového rámce, je, že výzva je zákonná, nikoliv tedy formální a účelová pouze k „záchraně“ lhůty. Rozhodnutí, na něž stěžovatel poukazuje, jeho argumentací nenásvědčují. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 107/2004-48 vymezuje, co je třeba rozumět zneužitím práva; stručně shrnuto jde o výkon práva k neodůvodněné újmě jiného s cílem dosažení nedovoleného výsledku. V tam řešené věci se přitom jednalo o zneužití práva, jehož se měl dopustit daňový subjekt. Pokud jde o stěžovatelem zmíněný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07, ten obsahuje závěry preferující respektování zákonné lhůty, nicméně konkrétně řeší případ střetu názorů na běh lhůty (tzv. „3 + 0“ × „3 + 1“), přičemž na úkon prodlužující lhůtu výslovně klade požadavek výrazu procesní aktivity. Judikatura vyžadující, aby výzva správce daně byla úkonem, který je součástí řádně pokračujícího řízení, a nikoliv formálním úkonem cílícím jen k zachycení lhůty, je poměrně četná. Podstatné ovšem v každém konkrétním případě je, jaký je charakter toho kterého úkonu, v daném případě výzvy k podání dodatečného daňového tvrzení. Jak bylo výše shrnuto, výzva byla vydána v mezích zákonné lhůty a k jejímu splnění byla stanovena lhůta odpovídající požadavkům § 32 daňového řádu z roku 2009. Na ni navazuje další postup a úkony jak daňového subjektu, tak i správce daně v přiměřeném časovém sledu. Výzva v daném případě splňovala zákonné podmínky a nebyla formální z hlediska návaznosti dalšího postupu správce daně. Zneužití práva správcem daně proto Nejvyšší správní soud neshledal.

Nakonec stěžovatel brojí proti postupu, jímž mu byla daň doměřena, neboť nebyly splněny podmínky § 143 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, podle něhož lze daň doměřit pouze na základě dodatečného daňového přiznání nebo z moci úřední. Daňová kontrola v jeho případě neproběhla a daň prý nebyla doměřena ani na základě dodatečného daňového přiznání, neboť byla doměřena v odlišné výši, než byla přiznána. Krajský soud akceptoval postup správce daně a označil jej za odpovídající postupu správce daně při odstranění pochybností, přičemž reakce daňového subjektu na sdělení výsledku postupu jej opravňovala k vydání rozhodnutí.

Podle § 143 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 lze „[d]aň [...] doměřit na základě dodatečného daňového přiznání nebo dodatečného vyúčtování, nebo z moci úřední. Podle odstavce 3 téhož ustanovení „[k] doměření z moci úřední může dojít pouze na základě výsledku daňové kontroly. Zjistí-li správce daně nové skutečnosti nebo důkazy mimo daňovou kontrolu, na jejichž základě lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena, postupuje podle § 145 odst. 2 [citovaného zákona]. Volba prostředků správcem daně musí být vždy přiměřená situaci, aby nezatěžovala daňový subjekt zbytečně nad míru nezbytně nutnou. V případě, kdy měl správce daně konkrétní poznatek o jednom nepřiznaném příjmu z prodeje nemovitosti, nebylo namístě zahájení daňové kontroly. Ustanovení § 143 odst. 3 daňového řádu z roku 2009 nepředpokládá postup pouze cestou zahájení daňové kontroly, ale také postup cestou § 145 odst. 2 téhož zákona, tedy vydáním výzvy k podání dodatečného daňového tvrzení. Skutečnost, že stěžovatelovo dodatečné daňové přiznání nebylo samo o sobě dostatečným podkladem pro doměření daně, neznamená, že následně doměřená daň s ním nebyla spojena. I zde je třeba připomenout absurditu situace, kdy by daňový subjekt mohl nedostatečnou součinností (neuvedením rozhodného příjmu do dodatečného daňového přiznání) zmařit účinky výzvy. Správce daně má při nevyhovění výzvě možnost doměřit daň podle pomůcek (§ 145 odst. 2 věta druhá da-

ňového řádu z roku 2009); zde je ovšem třeba vycházet z limitů plynoucích z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 9 Afs 66/2015-36, č. 3291/2015 Sb. NSS. Otázkou je, zda je při podaném dodatečném daňovém tvrzení vyloučeno odstranění pochybností postupem podle § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009. Podle § 89 se postup k odstranění pochybností užije jak ve vztahu k řádnému, tak ve vztahu k dodatečnému daňovému tvrzení. Výše označená komentářová literatura rovněž nevyklučuje, aby touto cestou byly odstraněny pochybnosti o úplnosti dodatečného daňového tvrzení podaného k výzvě správce daně. Skutečnost, že v rámci doměřovacího řízení proběhne postup k odstranění pochybností, nevyklučuje návaznost rozhodnutí o stanovení daně na výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu z roku 2009. Skutečnost, že daň byla doměřena v jiné výši než daňovým subjektem dodatečně přiznané, s sebou nese pouze povinnost odůvodnění tohoto rozdílu v dodatečném platebním výměru (§ 147 odst. 2 daňového řádu z roku 2009).

V tomto závěru se tedy Nejvyšší správní soud neztotožnil plně s názorem krajského soudu, který vnímal postup k odstranění pochybností odděleně od doměřovacího řízení zahájeného výzvou správce daně. Samostatným vnímáním doměřovacího řízení zahájeného výzvou a postupu k odstranění pochybností by ostatně krajský soud nemohl dospět k závěru o zákonném prodloužení lhůty touto výzvou, neboť předpokladem jejího vlivu na lhůtu je, že tato vedla k doměření daně. Krajský soud v této části odůvodnění napačeného rozsudku ovšem obsáhle řešil více námitek, než které se následně staly námítkami kasačními. Toto zčásti odlišné právní posouzení Nejvyšším správním soudem nemá vliv na zákonnost výsledku soudního řízení, a proto ani v tomto případě nebyl shledán důvod ke zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Zde Nejvyšší správní soud přiměřeně vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS. (...)

Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek; dokazování

k § 98 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Pro použití pomůcek (§ 98 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) nelze stanovit žádný algoritmus či pravidlo, záleží vždy na konkrétním skutkovém stavu. Není vyloučeno z povahy věci, aby byla stanovena daň dokazováním i v situaci, kdy účetnictví je neúplné a neprůkazné, resp. bylo ztraceno či zničeno, ale účetní případy lze dostatečně spolehlivě prokázat jinak. Nelze ani vyjádřit procentuální rozsah zpochybněného účetnictví, ale je nutno věc posuzovat, resp. neunesení důkazního břemene poměřovat vždy ke konkrétnímu případu ve všech souvislostech; záleží především na intenzitě pochybností ohledně zjištěných chyb a nesrovnalostí v účetnictví, na jejich rozsahu, ale také na jejich obsahu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2016, čj. 4 Afs 87/2015-29)

Věc: Ota V. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Platebními výměry ze dne 9. 5. 2011 Finanční úřad v Ústí nad Labem (správce daně) dodatečně vyměřil žalobci daň z přidané hodnoty za jednotlivá zdaňovací období 1.–4. čtvrtletí roku 2007, 1.–4. čtvrtletí roku 2008 a za zdaňovací období leden až prosinec roku 2009. Odvolání žalobce proti těmto platebním výměrům žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ústí nad Labem, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] rozhodnutím ze dne 5. 6. 2012 zamítl a rozhodnutí správce daně potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se závěrem správce daně, že žalobce neprokázal oprávněnost uplatněných nároků na odpočet DPH v souladu s § 72 odst. 1 a § 73 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, neboť nedoložil rozdíl mezi přijatými zdanitelnými plněními, která byla zjištěna z faktur od jeho dodavatelů, a údaji uvedenými k přijatým zdanitelným plněním v daňových přízních.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 18. 3. 2015, čj. 15 Af 333/2012-29, zamítl. Ne-

ztotožnil se s námitkou žalobce, že zajištěné torzo účetních dokladů nemohlo postačovat pro stanovení daně dokazováním a daň měla být stanovena podle pomůcek. Krajský soud odkázal na příslušnou právní úpravu a judikaturu, z nichž vyplývá, že základní metodou stanovení daně je dokazování. Teprve při vyloučení této možnosti lze přistoupit k použití pomůcek, jež představují náhradní metodu, neboť jejich míra přesnosti při výpočtu daňového základu a daně je oproti dokazování nepochybně nižší. V dané věci dospěly oba finanční orgány dle soudu správně k závěru, že daňový subjekt neunesl důkazní břemeno, což však ještě nutně samo o sobě neodůvodňovalo stanovení daně za použití pomůcek; další podmínkou pro takový postup je totiž skutečnost, že daň nelze stanovit dokazováním. Skutečnost, že žalobci bylo odcizeno vozidlo, v němž měl připraveno veškeré účetnictví, sice ztížila důkazní situaci, nicméně neznemožnila správci daně stanovit daň dokazováním. Bylo možno využít údajů získaných v rámci dožádání od jeho dodavatelů a odběratelů, kteří pro účely plnění vlastních povinností při správě daní museli vést evidenci vydaných a přijatých daňových dokladů, tedy i stejnopisů nebo kopií dokladů, jež tvořily součást účetnictví žalobce. Krajský soud uzavřel, že ztracené účetnictví nebránilo tomu, aby správce daně stanovil daň dokazováním,

neboť potřebné daňové doklady si mohl opatřit (a také opatřil) od dodavatelů a odběratelů, jejichž seznam žalobce předložil, dále rovněž vycházel z bankovních výpisů z účtu žalobce (údaje o uskutečněných platbách).

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že mu v projednávané věci měla být doměřena daň podle pomůcek, neboť ji s ohledem na absenci podstatné části účetnictví za rozhodná zdaňovací období nebylo možné stanovit dokazováním.

Předkládající čtvrtý senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje názorový nesoulad ohledně způsobu stanovení daně, pokud se v důsledku odcizení či ztráty účetnictví daňovému subjektu nepodaří prokázat podstatnou část uplatněných daňových výdajů. Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, čj. 9 Afs 1/2012-47, ze dne 5. 3. 2015, čj. 4 Afs 24/2015-35, a ze dne 21. 4. 2015, čj. 4 Afs 25/2015-39, lze i za této okolnosti stanovit daň dokazováním. Oproti tomu v rozsudcích ze dne 11. 3. 2004, čj. 1 Afs 3/2003-68, č. 327/2004 Sb. NSS, ze dne 8. 8. 2012, čj. 7 Afs 86/2011-143, a ze dne 27. 9. 2012, čj. 7 Afs 21/2012-44, Nejvyšší správní soud uzavřel, že v takových případech musí správce daně stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek. S ohledem na tento judikaturní rozkol nelze dle názoru čtvrtého senátu ke stěžejní kasační námitce posoudit právní otázku, zda při neprokázání více než 60 % velkého množství přijatých zdanitelných plnění kvůli odcizení účetnictví za jednotlivá zdaňovací období bylo možné doměřit daň dokazováním, nebo bylo nutné přistoupit k použití pomůcek. Obrátil se proto na rozšířený senát s otázkou: *„Jestliže se v důsledku odcizení či ztráty účetnictví nepodaří daňovému subjektu prokázat podstatnou část daňových výdajů pro účely stanovení daně z příjmů nebo podstatnou část přijatých zdanitelných plnění pro účely uplatnění odpočtu daně z přidané hodnoty, lze za takové situace stanovit daň dokazováním, nebo je nutné přistoupit ke stanovení daně podle pomůcek?“*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu neshledal v dosavadní judikatuře rozporu a vrátil věc čtvrtému senátu k projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

III.

Pravomoc rozšířeného senátu

(...) [8] Otázkou způsobu stanovení daně dle § 31 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, resp. § 98 odst. 1 daňového řádu, se Nejvyšší správní soud zabýval v celé řadě svých rozhodnutí. V interpretaci výše uvedených ustanovení procesních daňových předpisů není v dosavadní judikatuře názorového rozporu v tom, že způsob stanovení daně podle pomůcek je náhradní způsob stanovení daně v případě, že 1) daňový subjekt nesplní při dokazování zákonem stanovené povinnosti a 2) daň nelze dostatečně spolehlivě stanovit dokazováním. V tomto směru neshledává rozpor v judikatuře ani čtvrtý senát.

[9] Rozpor v judikatuře spatřuje čtvrtý senát ve stanovení míry a rozsahu neunesení důkazního břemene daňovým subjektem, resp. v projednávané věci v rozsahu ztraceného účetnictví. Je tak třeba zodpovědět otázku, zda je důsledkem nesplnění povinností daňovým subjektem při dokazování (neunesením důkazního břemene) *sensu stricto* vždy stanovení daně dle pomůcek, nebo lze i za této situace (zde ztráta veškerého účetnictví daňového subjektu) stanovit daň dokazováním.

[10] Rozšířený senát, na rozdíl od čtvrtého senátu, ani v této otázce rozpor v judikatuře neshledal. Především je třeba uvést, že rozhodnutí, na která čtvrtý senát poukazuje, nejsou ve vzájemném rozporu a vycházejí každé ze zcela jiných skutkových zjištění. Kdy je vyloučeno stanovení daně dokazováním a je třeba postupovat podle pomůcek, musí vždy reflektovat konkrétní skutečnosti; to konečně konstatoval Nejvyšší správní soud např. již v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 2 Afs 93/2007-85.

[11] Rozšířený senát tak k předložené otázce uzavírá, že pro použití pomůcek nelze

stanovit žádný algoritmus či pravidlo, záleží vždy na konkrétním skutkovém stavu. Není vyloučeno z povahy věci, aby byla stanovena daň dokazováním i v situaci, kdy účetnictví je neúplné a neprůkazné, resp. bylo ztraceno či zničeno, ale účetní případy lze dostatečně spolehlivě prokázat jinak. Nelze ani vyjádřit procentuální rozsah zpochybněného účetnictví, ale je nutno věc posuzovat, resp. neunesení důkazního břemene poměřovat vždy ke konkrétnímu případu ve všech souvislostech; záleží především na intenzitě pochyb-

ností ohledně zjištěných chyb a nesrovnalostí v účetnictví, na jejich rozsahu, ale také na jejich obsahu. Lze v této souvislosti odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2008, čj. 9 Afs 30/2008-86, v němž se konstatuje: „*Intenzita pochybností musí být v takovém rozsahu, že zatemní obraz a hospodaření daňového subjektu, a to buď přímo, tj. nedostatkem spolehlivých informací o konkrétním účetním případě, anebo nepřímou, tj. celkovou nevěrohodností účetnictví.*“

3419

Daň z přidané hodnoty: ručení příjemce zdanitelného plnění; úmysl poskytovatele zdanitelného plnění

k § 109 odst. 1 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 47/2011 Sb. a č. 502/2012 Sb.⁷⁾

I. Úmysl poskytovatele zdanitelného plnění dostat se do postavení, kdy nemůže daň zaplatit, vyjadřuje jeho psychický vztah k jedné ze skutečností uvedených v § 109 odst. 1 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, na jejichž základě vzniká ručení za nezaplacenou daň z tohoto plnění příjemcem zdanitelného plnění.

II. Za situace, kdy poskytovatel zdanitelného plnění neuhradí cenu díla za vybudování fotovoltaické elektrárny a její uvedení do provozu na základě smlouvy o dílo a následně kupní smlouvou prodá movité věci tvořící součást technologického vybavení téže fotovoltaické elektrárny jiné společnosti, se kterou se téhož dne dohodne na odložení kupní ceny až do převodu licence k výrobě elektrické energie, musí být poskytovateli zdanitelného plnění zřejmé, že nebude mít dostatek finančních prostředků na zaplacení daně z přidané hodnoty z tohoto plnění [§ 109 odst. 1 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, čj. 4 Afs 294/2015-23)

Věc: Společnost s ručením omezeným Collector Electric CZ proti Odvolacímu finančnímu ředitelství i o zaplacení daňového nedoplatku ručitelem, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad ve Vsetíně výzvou k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem ze dne 9. 11. 2012 podle § 171 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a podle § 109 zákona o dani z přidané hodnoty vyzval žalobkyni, aby na vykázaný nedoplatek daňového dlužníka – společnosti s ručením omezeným Solar Energy Systems, ke dni 9. 11. 2012 uhradila částku 13 322 674,70 Kč, která odpovídá výši jejího ručení.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 7. 2013 podle § 114 odst. 2 a 3 daňového řádu změnil výzvu k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem v části týkající se bankovního účtu, na který byla žalobkyně povinna zaplatit částku 13 322 674,70 Kč, přičemž v ostatním zůstal výrok odvoláním napadeného rozhodnutí beze změny.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný nejprve takto shrnul skutkový stav věci:

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2015 byl § 109 odst. 1 písm. b) změněn zákonem č. 360/2014 Sb.

Dne 24. 11. 2011 vystavila společnost Solar Energy Systems fakturu v částce 100 800 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) ve výši 16 800 000 Kč za prodej movitých věcí žalobkyni na základě kupní smlouvy uzavřené stejného dne. Jelikož část této daňové povinnosti ve výši 13 322 674,70 Kč nebyla společností Solar Energy Systems uhrazena a správce daně shledal důvody pro uplatnění institutu ručení za nezaplacenou daň ve smyslu § 109 zákona o dani z přidané hodnoty, byla dne 9. 11. 2012 vydána výzva k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem.

Z hlediska právní stránky žalovaný považoval za podstatné následující skutečnosti:

Podle článku 205 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty mohou členské státy v situacích uvedených v článcích 193 až 200, 202, 203 a 204 též směrnice stanovit, že „za odvod daně ručí společně a nerozdílně jiná osoba než osoba povinná odvést daň“. Toto ustanovení citované směrnice bylo v podobě institutu ručení za nezaplacenou daň implementováno do zákona o dani z přidané hodnoty, podle jehož § 109 odst. 1 písm. b) „[p]látece, který přijme zdanitelné plnění s místem plnění v tuzemsku uskutečněné jiným plátcem nebo poskytne úplatu na takové plnění [...], ručí za nezaplacenou daň z tohoto plnění, pokud v okamžiku jeho uskutečnění věděl nebo vědět měl a mohl, že plátece, který uskutečňuje toto zdanitelné plnění nebo obdrží úplatu na takové plnění [...], se úmyslně dostal nebo dostane do postavení, kdy nemůže daň zaplatit“. Z dikce tohoto ustanovení tedy vyplývá, že z hlediska podmínek ručení se nemusí jednat pouze o úmysl, nýbrž postačuje i zavinění nedbalostní, a to i ve formě nedbalosti nevědomé. Procesní úprava pro aplikaci daňového ručení je obsažena v § 171 a § 172 daňového řádu. Podle § 171 odst. 1 tohoto zákona je příjemce povinen uhradit nezaplacenou daň, jestliže mu správce daně ve výzvě sdělí stanovenou daň a současně ho vyzve k její úhradě. Výzvu lze příjemci coby ručiteli vydat, pokud nebyla daň uhrazena poskytovatelem zdanitelného

plnění, ačkoliv byl poskytovatel o její úhradě bezvýsledně upomenut a daň nebyla uhrazena ani při vymáhání na tomto poskytovateli, jak vyplývá z § 171 odst. 3 daňového řádu. V tomto ustanovení jsou však uvedeny i výjimky z výše uvedeného postupu při sdělení výzvy k zaplacení daňového nedoplatku, na základě nichž lze kupříkladu vydat výzvu ručiteli po zahájení insolvenčního řízení vůči poskytovateli zdanitelného plnění.

Následně se žalovaný zabýval aplikací této právní úpravy na skutkový stav věci a dospěl k těmto závěrům:

Dne 18. 10. 2010 uzavřela společnost Solar Energy Systems, jako objednatel, se společností s ručením omezeným EkoSolar, jako zhotovitelkou, smlouvu o dílo na výstavbu fotovoltaické elektrárny s tím, že v jejím dodatku došlo k úpravě ceny díla a ke změně její splatnosti, která připadla na den 9. 12. 2011. K předání předmětu díla fotovoltaické elektrárny o výkonu 1 302 kW došlo až dne 6. 12. 2011. Společnost Solar Energy Systems však neuhradila zhotovitelce EkoSolar smlouvenou cenu díla a takto vzniklá pohledávka byla předmětem postoupení na další subjekty, v důsledku čehož Krajský soud v Brně usnesením ze dne 19. 7. 2011, čj. KSBR 29 INS 12595/2011-A-2, zahájil u společnosti Solar Energy Systems insolvenční řízení. Ačkoliv tedy společnost Solar Energy Systems neuhradila cenu za pořízení díla fotovoltaické elektrárny a nacházela se v insolventci, uzavřela se žalobkyní dne 24. 11. 2011 společně s kupní smlouvou na movité věci tvořící součásti technologického vybavení fotovoltaické elektrárny za kupní cenu 84 milionů Kč bez DPH také písemnou dohodu, ve které se uvádí, že tato kupní cena se nestane splatnou dříve, než dojde ke zrušení licence k výrobě elektrické energie u Solar Energy Systems a rozšíření licence k výrobě elektrické energie u žalobkyně. Uvedenou dohodou tak společnost Solar Energy Systems oddálila zaplacení kupní ceny žalobkyní fakticky na dobu neurčitou. Navíc tato společnost podnikala jen v oboru provozování fotovoltaické elektrárny s tím, že měla zajištěné příjmy na základě smlouvy o dodávce elektriny vyrobe-

né z obnovitelného zdroje, kterou uzavřela dne 9. 2. 2011 s akciovou společností E.ON Distribuce jako provozovatelkou regionální distribuční soustavy. Přitom o dvě třetiny těchto příjmů přišla na základě smlouvy o nájmu movitých věcí ze dne 5. 7. 2012, kterou žalobkyně po převodu fotovoltaické elektrárny do svého vlastnictví tuto společnost Solar Energy Systems pronajala s tím, že první vyúčtování se vztahovalo již k období od prosince 2011 do června 2012. Zbývající jednu třetinu příjmů pak společnost Solar Energy Systems použila na úhradu výdajů za ekonomické a právní služby, ostrahu fotovoltaické elektrárny a její běžnou údržbu.

S ohledem na tyto skutečnosti lze mít za prokázané, že se poskytovatel zdanitelného plnění úmyslně dostal do postavení, kdy nemohl DPH z prodeje fotovoltaické elektrárny zaplatit.

Pokud by žalobkyně postupovala s péčí řádného hospodáře, prověřila by před uzavřením kupní smlouvy ze dne 24. 11. 2011 svého obchodního partnera alespoň z veřejných registrů. Z nich by zjistila, že u společnosti Solar Energy Systems bylo dne 19. 7. 2011 zahájeno insolvenční řízení na návrh dvou věřitelů, kteří uplatnili své pohledávky v celkové výši 2 900 000 Kč. Dále žalobkyně dne 24. 11. 2011 uzavřela se společností Solar Energy Systems dohodu, na základě níž byla odložena splatnost kupní ceny z chystaného prodeje fotovoltaické elektrárny. Tyto skutečnosti žalobkyně jako plátkyně DPH a příjemce daňového dokladu na částku 100 800 000 Kč včetně DPH ve výši 16 800 000 Kč věděla, a mohla tedy předpokládat, že společnost Solar Energy Systems nebude schopna svou daňovou povinnost uhradit. Navíc žalobkyně s touto společností uzavřela zmíněnou smlouvu o nájmu movitých věcí ze dne 5. 7. 2012, ve které bylo sjednáno nájmné ve výši dvou třetin z ceny vyúčtovaných služeb za výrobu elektrické energie s provedením jednorázového vyúčtování za dobu od prosince 2011. Přitom ze zprávy předběžného insolvenčního správce vyplývá, že společnost Solar Energy Systems měla roční výnos z provozování fotovoltaické elektrárny ve výši 12 874 754 Kč včetně

DPH. Zbývající třetina měsíčního výnosu připadající této společnosti po uzavření nájmní smlouvy ze dne 5. 7. 2012 tedy činila 298 026 Kč bez DPH, přičemž její náklady dosahovaly výše 292 433 Kč měsíčně.

S ohledem na tyto skutečnosti lze mít za prokázané i to, že žalobkyně ke dni uskutečnění zdanitelného plnění mohla vědět, že se společnost Solar Energy Systems úmyslně dostala do postavení, kdy nemohla daň zaplatit. Ke vzniku ručitelského vztahu tak došlo z důvodu vědomé nedbalosti žalobkyně.

Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že společnost Solar Energy Systems podala dne 10. 9. 2012 žádost o posečkání daně, kterou doplnila podáními ze dne 18. 9. 2012 a 17. 10. 2012. U poskytovatele zdanitelného plnění se totiž posuzoval úmysl dostat se do postavení, kdy nemohla zaplatit daň, ke dni uskutečnění zdanitelného plnění, tj. k 24. 11. 2011. Uvedená žádost navíc byla rozhodnutím Generálního finančního ředitelství ze dne 11. 12. 2012 zamítnuta.

V posuzované věci nedošlo k celkové úhradě daňového nedoplatku vzniklého vystavením faktury poskytovatelem zdanitelného plnění společností Solar Energy Systems. Jelikož bylo u této společnosti dne 19. 7. 2011 zahájeno insolvenční řízení, měl správce daně zákonný důvod pro vydání výzvy k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem uvedený v § 171 odst. 3 daňového řádu. Tato výzva byla adresována ručiteli a v jejím výroku byly uvedeny ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty zakládající daňovou povinnost, označení daně, jež byla předmětem ručení, vycíslení aktuálního nedoplatku, číslo účtu, na nějž má být nedoplatek uhrazen, a lhůta k jeho zaplacení. Přílohou výzvy byl platební výměr, kterým byla společnosti Solar Energy Systems vyměřena DPH za listopad 2011 ve výši 16 992 044 Kč. Procesní postup správce daně byl tedy v souladu s § 171 daňového řádu a postavení daňového ručitele bylo aktivováno výzvou splňující zákonem předepsané náležitosti.

Dále se žalovaný vypořádal s jednotlivými odvolacími důvody, přičemž znovu pouká

zal na své shora uvedené závěry. Nad jejich rámeček žalovaný uvedl, že částečné snížení nedoplatku na DPH, k němuž došlo v průběhu dalších měsíců po termínu splatnosti především z důvodu plateb poukázaných společnostmi E.ON Distribuce v rámci smlouvy o dodávce elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů, které byly zajištěny správcem daně podle § 109a zákona o dani z přidané hodnoty jako daň uhrazená dobrovolně příjemcem zdanitelného plnění, nemá přímou souvislost se vznikem ručitelského závazku. Bez ohledu na snížení celkové výše daňového nedoplatku je tak nutné trvat na tom, že společnost Solar Energy Systems navodila situaci, která jí znemožnila uhradit daň ze zdanitelného plnění za prodej fotovoltaické elektrárny. Závěr, podle něhož žalobkyně věděla nebo vědět měla a mohla o tom, že plátce uskutečňující předmětné zdanitelné plnění se úmyslně dostal do postavení, kdy nemohl daň zaplatit, nebyl vyvozen jen na základě zahájení insolvenčního řízení u poskytovatele zdanitelného plnění. Tato skutečnost totiž byla posuzována v úzké souvislosti s uzavřením dohody, která odložila úhradu kupní ceny za předmětné zdanitelné plnění. Více než roční délka insolvenčního řízení nespojuje s tím, zda žalobkyně věděla nebo mohla vědět, že se plátce úmyslně dostal nebo dostane do postavení, kdy nemůže daň zaplatit, protože tato skutečnost se posuzuje k okamžiku uskutečnění předmětného zdanitelného plnění. Pro obchodování se společnostmi, u nichž bylo zahájeno insolvenční řízení, platí omezení uvedené v § 111 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), které dlužníkovi, pokud insolvenční soud nerozhodne jinak, ukládá povinnost „*zdržet se od okamžiku, kdy nastaly účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení, nakládání s majetkovou podstatou a s majetkem, který do ní může náležet, pokud by mělo jít o podstatné změny ve skladbě, využití nebo určení tohoto majetku anebo o jeho nikoli zanedbatelné zmenšení*“. Prodej fotovoltaické elektrárny společnostmi Solar Energy Systems přitom vedl k podstatné změně ve skladbě jejího majetku. Bez ohledu na tuto skutečnost však ne-

byl úmysl poskytovatele zdanitelného plnění nezaplatit daň spojován pouze se zahájením insolvenčního řízení, nýbrž i s odložením úhrady kupní ceny za prodej fotovoltaické elektrárny.

Žalovaný tedy neshledal žalobkyní uplatněné námitky důvodnými a v důsledku změny organizační struktury finančních orgánů změnil rozhodnutí správce daně pouze v uvedení čísla účtu poskytovatele platebních služeb, na který je žalobkyně jako ručitelka povinna daňový nedoplatek uhradit. V ostatním zůstala výzva k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem nedotčena.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 3. 12. 2015, čj. 22 Af 82/2013-43, uvedené rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl soud tyto skutečnosti:

Absence upřesnění odkazu na právní předpis ve výzvě k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem nebránila žalobkyni poznat, na základě jakých skutečností bylo rozhodováno. Ostatně na nesplnění zákonných podmínek pro vydání této výzvy žalobkyně postavila svou žalobu. Uvedeným opomenutím správce daně tak nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Nedůvodným je rovněž požadavek, aby finanční orgány zasílaly výzvu daňovému dlužníkovi po zastavení insolvenčního řízení. V dané věci po celou dobu řízení před finančními orgány probíhalo také insolvenční řízení, a proto byla v souladu s § 171 odst. 3 daňového řádu vydána výzva daňovému ručiteli bez předchozí upozornění daňového dlužníka. Skutečnosti nastalé po vydání žalobou napadeného rozhodnutí pak nemají na posouzení jeho správnosti žádný vliv, jak vyplývá z § 75 odst. 1 s. ř. s.

Oproti tomu jsou důvodné námitky o nesprávném posouzení naplnění podmínek ručení příjemce zdanitelného plnění podle § 109 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty. Obecně obvyklému běhu věci odpovídá to, že insolvenční návrh je následován prohlášením úpadku dlužníka a jeho následným řešením v insolvenčním řízení, z čehož

vychází i § 171 odst. 3 daňového řádu. Zahájené insolvenční řízení tak zpravidla bývá pro finanční orgány indikátorem možnosti naplnění skutkových podstat uvedených v § 109 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Správci daně obou stupňů proto postupovali obvyklým způsobem, když takto uvažovali, nicméně je jim třeba vytknout, že nevzali na vědomí nepravdivý vývoj insolvenčního řízení a náležitě nezhodnotili specifické skutečnosti, které v dané věci nastaly. Jakkoli ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí nebylo insolvenční řízení skončeno, tak faktem zůstává, že v něm ani nebylo soudem rozhodnuto o úpadku domnělého dlužníka. Oba správci daně tak měli k dispozici jen protichůdná tvrzení insolvenčních navrhovatelů a domnělého insolvenčního dlužníka bez autoritativního rozhodnutí orgánu veřejné moci. Proto za situace, kdy žalobkyně v odvolání sice detailně neuvedla důvody neexistence domnělé pohledávky za svým spolukontrahentem, nicméně namítla možnou šikanóznost insolvenčního návrhu a nepravdivý vývoj insolvenčního sporu, kdy po téměř půldruhém roce nebylo rozhodnuto o úpadku, měl se žalovaný s touto skutečností vypořádat. Takto měl postupovat obzvláště za situace, kdy se daňový dlužník snažil splácet nedoplatek, k jehož částečné úhradě dokonce došlo. Žalovaný se však uvedenou námitkou žalobkyně dostatečně nezabýval. Naproti tomu opřel své nedostatečně podložené závěry o poukaz na posunutí splatnosti kupní ceny, které bylo přijatelně vysvětlitelné hospodářskými poměry v odvětví, jehož se týkala předmětná kupní smlouva. Z průběhu insolvenčního řízení mu pak muselo být ze zmíněných důvodů zřejmé, že tvrzení insolvenčních navrhovatelů nejsou nesporná. Za této situace žalovaný nedostál své povinnosti prokázat společnosti Solar Energy Systems úmysl dostat se do postavení, kdy nemohla daň zaplatit. Názor žalovaného, že vědomost ručitele o úmyslně způsobené neschopnosti poskytovatele zdanitelného plnění zaplatit daň se musí posuzovat k okamžiku uskutečnění zdanitelného plnění, je sice správný, avšak pro posuzovanou věc nemá žádný význam. Není-li totiž prokázán samotný takový

úmysl poskytovatele zdanitelného plnění, je bezpředmětné řešit okamžik vědomí ručitele o něm.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že se při prokazování úmyslu společnosti Solar Energy Systems nezaplatit daň neopíral o pouhá tvrzení insolvenčních navrhovatelů, jak uvádí krajský soud. V žalobou napadeném rozhodnutí především poukázal na to, že společnost Solar Energy Systems neuhradila cenu za fotovoltaickou elektrárnu z titulu smlouvy o dílo ze dne 18. 10. 2010 a zároveň ji podle kupní smlouvy ze dne 24. 11. 2011 prodala žalobkyni, s níž se téhož dne dohodla na odložení kupní ceny až do doby, kdy dojde ke zrušení licence k výrobě elektrické energie u společnosti Solar Energy Systems a rozšíření licence u žalobkyně. Finanční orgány přitom zjistily, že tato licence zůstala i nadále společnosti Solar Energy Systems, která s žalobkyní uzavřela smlouvu o nájmu movitých věcí ze dne 5. 7. 2012, na základě níž jí žalobkyně pronajala předmětnou fotovoltaickou elektrárnu. V nájemní smlouvě byl sjednán nájem ve výši dvou třetin z ceny vyúčtovaných služeb za výrobu elektřiny a zbývající třetina tohoto výnosu byla určena na sjednané ekonomické a právní služby, mzdy a pojištění. Poskytovatel zdanitelného plnění tak po uzavření nájemní smlouvy fakticky pozbyl veškeré příjmy. Vzhledem k těmto skutečnostem se společnost Solar Energy Systems dostala úmyslně do postavení, kdy nemohla DPH zaplatit. To, že uvedená společnost byla v době uzavření kupní smlouvy s žalobkyní v insolvenčním řízení, proto představuje dílčí skutečnost ve vztahu k prokázání jejího úmyslu nezaplatit DPH z předmětné transakce. Vedení insolvenčního řízení bylo podstatně především k prokázání toho, že se žalobkyně v obchodním styku se společností Solar Energy Systems nechovala obezřetně. Ostatně DPH vztahující se k danému zdanitelnému plnění nebyla daňovým dlužníkem uhrazena ani do současné doby.

Dále stěžovatel namítl, že krajským soudem zmíněná částečná úhrada daňového nedoplatku poskytovatelem zdanitelného

plnění byla realizována především platbami poukázanými společností E.ON Distribuce v rámci smlouvy o dodávce elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů, které byly správcem daně zajištěny podle § 109a zákona o dani z přidané hodnoty jako daň uhrazená dobrovolně příjemcem zdanitelného plnění. S ohledem na špatnou platební morálku společnosti Solar Energy Systems se lze přitom domnívat, že bez tohoto postupu by alespoň k částečné úhradě daňového nedoplatku vůbec nedošlo. Přesto bylo v žalobou napadeném rozhodnutí zdůrazněno, že tato skutečnost nemá přímou souvislost se vznikem ručitélského závazku. Částečná úhrada nedoplatku však rozhodně nevyvrací úmysl poskytovatele zdanitelného plnění nezaplatit daň již od počátku celé transakce.

S ohledem na tyto skutečnosti má stěžovatel za to, že krajský soud zcela nesprávně posoudil právní otázku prokázání úmyslu poskytovatele zdanitelného plnění nezaplatit daň, když akcentoval pouze skutečnosti týkající se insolvenčního řízení. Ze strany finančních orgánů však byly skutkové okolnosti případu posouzeny mnohem komplexněji, než uvedl krajský soud, neboť v žalobou napadeném rozhodnutí byla detailně vylíčena jednotlivá zjištění a zdůvodněn závěr o úmyslu společnosti Solar Energy Systems neuhradit daň. Z rozhodnutí o odvolání je přitom zcela zřejmé, že insolvenční řízení plnilo jen dílčí skutkovou roli, a odvolací orgán několikrát zdůraznil, které skutečnosti byly pro jím výše uvedený závěr rozhodující. Tyto klíčové skutkové okolnosti posuzovaného případu však krajský soud nevzal vůbec v úvahu, ačkoli byly obsaženy v žalobou napadeném rozhodnutí i ve spisovém materiálu. V důsledku toho krajský soud nesprávně posoudil právní otázku prokázání úmyslu poskytovatele zdanitelného plnění nezaplatit daň, když vyšel pouze z některých skutkových zjištění a ta stěžejní naprosto pominul. Krajský soud tak v odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku nesprávně dovodil, že finanční orgány neprokázaly úmysl společnosti Solar Energy Systems uvedený v § 109 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, když se dostatečně

nezabývaly okolnostmi insolvenčního řízení, byť je z výše uvedeného patrné, že opřely své závěry o jiné skutečnosti.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se k jednotlivým stížnostním námitkám zabýval správností názoru krajského soudu, že stěžovatel neprokázal společnosti Solar Energy Systems úmysl dostat se do postavení, kdy nemohla zaplatit DPH z prodeje movitých věcí, tvořících součást technologického vybavení fotovoltaické elektrárny, žalobkyni na základě kupní smlouvy uzavřené dne 24. 11. 2011. Jen na základě tohoto závěru krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost, aniž se zabýval splněním dalších podmínek pro vydání výzvy k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem, které jsou obsaženy v již zmiňovaných § 171 odst. 1 a 3 daňového řádu a § 109 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty.

Úmysl poskytovatele zdanitelného plnění dostat se do postavení, kdy nemůže daň zaplatit, vyjadřuje jeho psychický vztah k jedné ze skutečností uvedených v § 109 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty, na jejichž základě vzniká ručení za nezaplacenou daň z tohoto plnění příjemcem zdanitelného plnění. Podle obecné právní teorie a norem trestního práva hmotného je úmysl těžší formou zavinění než nedbalost, neboť úmysl obsahuje jak složku intelektuální, tak i složku volní, která u nedbalosti chybí. Nicméně o zavinění úmyslné jde i tehdy, jestliže adresát práva věděl, že svým jednáním může způsobit porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, a pro případ, že je způsobí, byl s tím srozuměn. Na této konstrukci zavinění je založen úmysl nepřímý (eventuální), který znamená za jinak stejných okolností nižší stupeň zavinění než úmysl přímý, k němuž je třeba, aby adresát práva chtěl způsobit porušení nebo ohrožení chráněného zájmu. Srozumění je pak variantou vůle, která

je od chtění rozdílná. Při srozumění způsobení následku uvedeného v příslušné právní normě není pro jejího adresáta přímým cílem ani nevyhnutelným prostředkem, neboť ten sleduje svým záměrem jiný cíl nebo jím nesleduje žádný cíl. Adresát práva je však srozuměn s tím, že realizace tohoto případného cíle předpokládá způsobení následku významného pro danou oblast práva. Tento následek je jakýmsi vedlejším, nechtěným důsledkem činnosti adresáta práva, s nímž je srozuměn (srov. Jelínek, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání Praha: Leges, 2010, s. 218 a násl.).

V posuzované věci je zavinění poskytovatele zdanitelného plnění ve formě nepřímého úmyslu naprosto evidentní. Společnost Solar Energy Systems totiž neuhradila cenu díla za vybudování fotovoltaické elektrárny a její uvedení do provozu na základě smlouvy o dílo ze dne 18. 10. 2010 a následně kupní smlouvou ze dne 24. 11. 2011 prodala movité věci tvořící součást technologického vybavení téže fotovoltaické elektrárny žalobkyni, se kterou se téhož dne dohodla na odložení kupní ceny až do převodu licence k výrobě elektrické energie. Za této situace plátcí, který uskutečnil předmětné zdanitelné plnění, muselo být zřejmé, že nebude mít dostatek finančních prostředků na zaplacení DPH z tohoto plnění. Navíc závěru, podle něhož společnost Solar Energy Systems při uskutečnění prodeje fotovoltaické elektrárny žalobkyni věděla, že se může dostat do postavení, kdy nebude schopna daň zaplatit, a pro případ, že takové porušení zájmu chráněného zákonem o dani z přidané hodnoty způsobí, s tím byla srozuměna, nasvědčuje i další vývoj událostí. Daňový dlužník totiž DPH vztahující se k předmětnému zdanitelnému plnění nezaplatil a její malá část byla uhrazena především platbami zajištěnými správcem daně podle § 109a zákona o dani z přidané hodnoty. Dále držitelem licence k výrobě elektrické energie zůstala po uzavření kupní smlouvy ze dne 24. 11. 2011 i nadále společnost Solar Energy Systems, která získala předmětnou fotovoltaickou

elektrárnu do nájmu na základě smlouvy o nájmu movitých věcí ze dne 5. 7. 2012 s tím, že dvě třetiny příjmů z ceny vyúčtovaných služeb za výrobu elektřiny bude odvádět žalobkyni, a to již zpětně od prosince 2011. Tím poskytovatel zdanitelného plnění přišel o jediný zdroj, ze kterého mohl plnit svou daňovou povinnost.

Na závěru o nepřímém úmyslu společnosti Solar Energy Systems nezaplatit daň z uvedeného zdanitelného plnění nemůže nic změnit ani průběh insolvenčního řízení, který se měl podle názoru krajského soudu vyznačovat přílišnou délkou a sporností tvrzení insolvenčních navrhovatelů. Insolvenční řízení vedené u poskytovatele zdanitelného plnění totiž představovalo jen jeden z několika důvodů, na základě nichž měl stěžovatel za prokázané naplnění podmínek pro ručení za nezaplacenou daň příjemcem zdanitelného plnění. Jestliže se tedy odvolací orgán blíže nezabýval netypickým průběhem insolvenčního řízení, jež mělo být podle tvrzení žalobkyně po vydání rozhodnutí o odvolání zastaveno, nemůže to nic změnit na správnosti jeho závěru, že se společnost Solar Energy Systems úmyslně dostala do postavení, kdy nemohla zaplatit daň z předmětného zdanitelného plnění. Tento názor opřel stěžovatel především o nedostatek finančních prostředků poskytovatele zdanitelného plnění k úhradě DPH, který byl způsobený především uzavřením dohody o posunutí splatnosti kupní ceny za prodej movitých věcí tvořících součásti technologického vybavení fotovoltaické elektrárny. Uvedený postup se možná dá vysvětlit hospodářskými poměry v odvětví, jehož se kupní smlouva týkala, jak uvádí krajský soud. Nicméně tento cíl, který poskytovatel zdanitelného plnění dohodou o odložení splatnosti kupní ceny případně sledoval, způsobil následek spočívající v tom, že se dostal do postavení, kdy bez obdržení kupní ceny nemohl zaplatit daň z tohoto plnění. S tímto porušením zákonem chráněného zájmu na řádné úhradě DPH tedy byla společnost Solar Energy Systems v době uskutečnění zdanitelného

plnění srozuměna, byť uvedený následek mohl být pouze vedlejším důsledkem její ekonomické činnosti.

Z uvedených důvodů se v dané věci stěžovateli podařilo prokázat, že se poskytovatel zdanitelného plnění úmyslně dostal do posta-

vení, kdy nemohl DPH z tohoto plnění zaplatit, a proto v tomto směru není žalobou napadené rozhodnutí nezákonné. Krajský soud tak posoudil tuto právní otázku nesprávně, v důsledku čehož je naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

3420

Daň z nemovitých věcí: sazba daně; kolaudační souhlas

k § 11 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2010

k § 28 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)^{*)}

k § 99 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

I. Pro účely stanovení sazby daně z nemovitých věcí (§ 11 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí) je rozhodné skutečné užívání nemovité věci.

II. Stavební povolení či kolaudační rozhodnutí (souhlas) nepředstavují pro účely stanovení sazby daně z nemovitých věcí rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 28 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, resp. § 99 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2016, čj. 2 Afs 153/2014-71)

Věc: Ing. Jozef K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z nemovitých věcí, o kasační stížnosti žalobce.

Platebním výměrem ze dne 18. 5. 2011 Finanční úřad v Uherském Brodě (správce daně) stanovil žalobci daň z nemovitých věcí na zdaňovací období roku 2010 ve výši 2 257 Kč. Odvolání proti platebnímu výměru Finanční ředitelství v Brně svým rozhodnutím ze dne 5. 9. 2011 zamítlo. Předmětem zdanění byla mimo jiné stavba č. p. 518 na pozemku v k. ú. Uherský Brod (dále jen „stavba č. p. 518“), kterou daňové orgány posoudily jako stavbu určenou k podnikání, i když žalobce tvrdil, že k podnikání jsou určeny pouze její dvě místnosti, zatímco ostatní plocha je určena k bydlení.

Proti rozhodnutí finančního ředitelství podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 6. 2014, čj. 29 Af 147/2011-213, zamítl. Ze správního spisu dle krajského soudu nevyplývá, že by žalobce byl

oprávněn užívat stavbu č. p. 518 k jinému účelu, než k jakému bylo vydáno stavební povolení a k jakému byla následně zkolaudována (tj. jako prodejna elektroniky a reprografické techniky). Mimo kolaudační rozhodnutí nebyl vydán žádný jiný správní akt, který by žalobce opravňoval užívat stavbu k jinému účelu; žalobce v daňovém řízení nadto nepředložil žádný relevantní důkaz, který by svědčil o opaku. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že uvedený objekt nemůže být zdaňován jako obytný dům, nýbrž jako stavba pro podnikatelskou činnost. Krajský soud zdůraznil, že v posuzované věci bylo třeba vyjít výlučně z toho, k jakému účelu byl objekt č. p. 518 zkolaudován; kolaudační rozhodnutí bránilo podle § 99 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 správci daně dovozovat, že by tato stavba mohla mít jiný účel užívání (právní nebo jen formální) než ten, k němuž byla zkolaudována.

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

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost; v ní mimo jiné tvrdil, že správce daně nezákonně pohlíží na stavbu č. p. 518 jako na prodejnu elektrotechniky a reprografické techniky. Dle názoru stěžovatele vycházely správní orgány i krajský soud pouze ze stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí, nepřihlíděly k předloženým důkazům a vycházely pouze z formálně právního stavu věci místo z reálného skutkového stavu. Předmět daně měl být dle stěžovatele klasifikován jako obytný dům podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, neboť správní orgány u této nemovitosti dlouhodobě akceptují dělení provozních nákladů v poměru jedna třetina pro podnikání a dvě třetiny pro bydlení. Podlahová plocha nebytového prostoru v obytném domě (dvě místnosti) tak měla být zdaněna jako prostor určený k podnikání a ostatní plocha jako stavba určená k bydlení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že skutková podstata sporu již byla řešena Krajským soudem v Brně v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 29 Af 43/2010-37, a Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 Afs 70/2011-84, v nichž oba soudy potvrdily správnost postupu správce daně s tím, že je třeba výlučně respektovat, k jakému účelu byla stavba zkolaudována. Stavby, jež podléhají dani, lze užívat pouze k účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí. Stěžovatelova stavba byla jednoznačně zkolaudována jako prodejna elektrotechniky a reprografické techniky a z kolaudačního rozhodnutí nebylo možno vyvodit závěr, že základním určením objektu bylo jeho užívání jako rodinného domu, jak tvrdil stěžovatel. Stavba proto nemohla být zdaňována jako stavba určená pro bydlení podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, ale jako stavba pro podnikatelskou činnost dle § 11 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona.

Předkládající druhý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že shodnými právními otázkami ve skutkově i právně obdobné věci se zabýval sedmý senát v rozsudku čj. 7 Afs 70/2011-84, v němž posuzoval stanovení daně z nemovitých věcí stejnému stěžovateli

na zdaňovací období roku 2009 (v nyní předkládané věci se jedná o zdaňovací období roku 2010). Sedmý senát v rozsudku uvedl: „*Pokud krajský soud došel k závěru, že pro účely stanovení sazby daně z nemovitostí je třeba vyjít a priori z uváděného rozhodnutí o kolaudaci a stavebního povolení, je tento jeho názor zcela opodstatněný. Je tomu tak proto, že tato rozhodnutí jsou jak pro správce daně, tak i žalovaného předběžnou otázkou ve smyslu § 28 odst. 1 [daňového řádu z roku 1992]. [...] V návaznosti ke stavebnímu povolení ze dne 29. 5. 1992 na adaptaci rodinného domu č. p. 518 na pozemku [v] k. ú. Uherský Brod na ‚prodejnu elektroniky a reprografické techniky firmy Antesat Trading‘, bylo totiž vydáno kolaudační rozhodnutí ze dne 18. 1. 1996, jímž bylo ‚povoleno užívání prodejny elektrotechniky a reprografické techniky č. p. 518 na pozemku [v] k. ú. Uherský Brod‘, a toto rozhodnutí bylo v právní moci. Uvedená skutečnost – existence pravomocného kolaudačního rozhodnutí – brání správnímu orgánu i správnímu soudu dovozovat, že by stavba mohla mít jiný účel použití (ať již právně, či jen formálně) než takový, k němuž byla zkolaudována. Chtěl-li by stěžovatel, aby jeho nemovitost (stavba) byla zdaňována jinak (podle faktického stavu) – podle jiného účelu užívání, nic mu nebrání v tom, aby o takovou změnu, splní-li současně i zákonné podmínky k tomuto užívání vyžadované, požádal příslušný správní orgán.“ Sedmý senát dále konstatoval, že „*neobstojí ani poukaz stěžovatele na správcem daně akceptovaný poměr dělení provozních nákladů stěžovatele v poměru 1/3 pro podnikání a 2/3 pro bydlení. Akceptovaný poměr k dělení nákladů a výnosů z této nemovitosti je totiž skutečností rozhodnou jen na poli daně z příjmu stěžovatele. Ve věci daně z nemovitostí, resp. pro účely sazby této daně, jde o skutečnost nepodstatnou, jak ostatně přílehlavě konstatoval již krajský soud.*“*

Při předběžné poradě druhý senát dospěl k odlišnému právnímu názoru, než který vyslovil sedmý senát ve výše uvedeném rozsudku. Domnívá se, že v posuzované věci je

rozhodující, zda byla zdaňovaná stavba stěžovatelem k podnikatelské činnosti skutečně využívána, což pouze z kolaudačního rozhodnutí a stavebního povolení zjistit nelze. Poukazuje v této souvislosti na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Afs 88/2013-24, v němž sedmý senát řešil právní otázku, zda je pro určení sazby daně ze staveb rozhodující znění kolaudačního rozhodnutí, které určuje účel, k jakému má být stavba užívána, nebo faktický stav. Dospěl v něm k závěru, že § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí vyžaduje pro aplikaci základní sazby daně faktické užívání stavby pro podnikatelskou činnost, nikoli to, zda je, či není jako taková stavba zkolaudována; pro stanovení výše základní sazby daně je rozhodné, že je stavba skutečně k podnikatelské činnosti využívána. Ke shodnému východisku (tj. k upřednostnění faktického stavu zdaňované stavby) se přiklonil např. i devátý senát v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 32/2013-21, v němž konstatoval, že stanovení základní sazby daně z nemovitých věcí podle podnikatelské činnosti, kterou má daňový subjekt formálně zapsanou jako předmět podnikání v obchodním rejstříku, bez zohlednění toho, zda danou stavbu skutečně v rozhodné době užíval a pro jakou podnikatelskou činnost, je v rozporu se zákonem.

Preferenci faktického stavu užívání stavby před jejím právním (formálním) určením lze dle názoru druhého senátu dovodit i ze samotného znění zákona o dani z nemovitých věcí, který pro účely zdanění stavby (ať již pro určení toho, zda vůbec je stavba předmětem daně, či k určení výše sazby daně) nepožaduje žádný formální úkon jiného správního orgánu (stavebního úřadu, katastrálního úřadu apod.). Podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o dani z nemovitých věcí ve znění účinném do 31. 12. 2010 jsou předmětem daně ze staveb i stavby kolaudačního rozhodnutí podléhající a užívané, byť nezkolaudované. Ani slova užitá v § 11 uvedeného zákona nenasvědčují tomu, že by zákonodárce zamýšlel spojit vyšší sazby daně s jakýmkoli formálním úkonem orgánu veřejné moci. Faktický stav užívání lze dovodit rovněž z formulace obsa-

žené v písm. b) citovaného ustanovení (rodinných domů *využívaných* pro individuální rekreaci), v písm. c) téhož ustanovení (samostatných nebytových prostorů *užívaných* jako garáže) a v písm. d) citovaného ustanovení (staveb *užívaných* pro podnikatelskou činnost a u samostatných nebytových prostorů *užívaných* pro podnikatelskou činnost, *sloužících* pro...). K tomu předkládající senát dodává, že podle současné právní úpravy je z hlediska stanovení předmětu daně z nemovitých věcí jakékoli formální zařazení budovy (např. zda je, nebo není evidována v katastru nemovitostí) nepodstatné.

Sedmý senát v rozsudku čj. 7 Afs 70/2011-84 (a potažmo také krajský soud v nyní posuzované věci, který se o jeho rozsudek opřel), v podstatě vyjádřil názor, že daňové orgány mají při stanovení sazby daně z nemovitých věcí vycházet nikoli z faktického užívání stavby, ale z deklarovaného „*oprávnění k užívání*“ stavby. Pro takový závěr však nelze najít jakoukoli oporu.

Druhý senát má za to, že vyjasnění právní povahy sazby daně z nemovitých věcí je především významné pro stanovení okruhu rozhodných skutečností, jež musí správce daně zjišťovat a k jejichž prokázání mohl být daňový subjekt vyzván. Nelze tvrdit, že při určení sazby daně je správce daně kolaudačním rozhodnutím a stavebním povolením ve smyslu § 28 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 (resp. § 99 odst. 1 daňového řádu z roku 2009) vázán; resp. že existence pravomocného kolaudačního rozhodnutí brání správci daně i správnímu soudu dovozovat, že by stavba mohla mít jiný účel užívání než takový, k němuž byla zkolaudována. Tento názor sedmého senátu vyjádřený v rozsudku čj. 7 Afs 70/2011-84 je dle druhého senátu nejen v rozporu se základními principy pro stanovení sazby daně z nemovitých věcí, ale též bez jakéhokoli důvodu nepřipustně omezuje správce daně ve zjišťování skutkového stavu rozhodného pro správné stanovení daně.

Ze shora uvedených důvodů dospěl druhý senát při posuzování rozhodné právní otázky k odlišnému názoru, než jaký již byl vysloven sedmým senátem v rozsudku čj. 7 Afs

70/2011-84. Od tohoto názoru se druhý senát nemůže odchýlit, aniž by věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu. Názory obou senátů se liší v otázce, zda pro účely stanovení sazby daně z nemovitých věcí představují kolaudační rozhodnutí a stavební povolení pro správce daně rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 28 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, resp. § 99 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, a brání mu tak dovozovat, že by zdaňovaná stavba mohla mít jiný účel užívání než takový, k němuž byla zkolaudována.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že pro účely stanovení sazby daně z nemovitých věcí je rozhodné skutečné užívání nemovité věci. Stavební povolení či kolaudační rozhodnutí (souhlas) nepředstavují pro účely stanovení sazby daně z nemovitých věcí rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 28 daňového řádu z roku 1992, resp. § 99 odst. 1 daňového řádu z roku 2009.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[11] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení věci svůj odlišný právní názor zdůvodní.“ Úkolem rozšířeného senátu je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozhoduje tam, kde mu byla věc postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného.

[12] V předložené věci je zřejmé, že druhý senát se hodlá při posouzení právní otázky odchýlit od právního názoru sedmého senátu. Rozšířený senát seznal, že se jedná o rozpor v právních názorech; jsou tak naplněny zákonné podmínky pro rozhodování rozšířeného senátu.

[13] Spornou činí druhý senát otázku, zda pro účely stanovení sazby daně z nemovitých věcí představují kolaudační rozhodnutí a sta-

vební povolení pro správce daně rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 28 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, resp. § 99 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, a tato skutečnost mu brání posoudit, zda by zdaňovaná stavba mohla mít jiný účel užívání než takový, k němuž byla zkolaudována.

[14] Rozšířený senát v otázce formulované druhým senátem shledává dva samostatné problémy. Jednak zda správní rozhodnutí vydaná ve stavebním řízení (stavební povolení či kolaudační rozhodnutí) lze považovat za rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 28 daňového řádu z roku 1992, resp. § 99 odst. 1 daňového řádu z roku 2009; a jednak zda pro určení sazby daně z nemovitých věcí dle § 11 zákona o dani z nemovitých věcí je určující skutečné využívání stavby, anebo účel užívání uvedený ve správním rozhodnutí.

[15] Předběžnou (prejudiciální) otázkou v řízení je taková otázka, o níž bylo již pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem veřejné moci; správce daně je výrokem vysloveným v tomto rozhodnutí vázán. Jde o takové právní otázky, které samy o sobě nejsou předmětem řízení, ale na jejichž řešení je rozhodnutí ve věci samé závislé. Správce daně má v podstatě na výběr, zda si o určité otázce učiní úsudek sám, nebo dá podnět příslušnému orgánu k jejímu vyřešení.

[16] Vázanost správce daně se však vztahuje jen na otázku, o níž bylo jiným orgánem veřejné moci pravomocně rozhodnuto. Pokud by takový orgán sám řešil ve svém řízení nějakou otázku jako předběžnou a svou úvahu o ní by jen promítl do odůvodnění vlastního rozhodnutí, nebyla by splněna podmínka vázanosti správce daně tímto rozhodnutím, jinak vyjádřeno, správce daně by musel o takové otázce buďto samostatně uvážit, nebo zvolit některý jiný zákonem předvídaný postup.

[17] V případě rozhodnutí o povolení stavby příslušný správní orgán neposuzuje skutečné užívání stavby.

[18] Podle § 79 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 stanoví stavební úřad v územním rozhodnutí o umístění stavby mj. i druh a účel

stavby. Ve stavebním povolení pak stavební úřad rozhodne dle § 115 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 o podmínkách pro užívání stavby. Z citovaných předpisů vyplývá, že těmito rozhodnutími stavební úřad závazně stanoví povolený účel užívání stavby a další podmínky jejího užívání. Na základě skutečností či úkonů stanovených v § 119 a násl. stavebního zákona z roku 2006 (tj. „*kolaudací*“) pak vlastník stavby nabývá právo stavbu užívat v souladu s tímto účelem a podmínkami. To se však týká pouze dovoleného způsobu užívání. Tato rozhodnutí či jiné úkony stavebního úřadu však autoritativně nestanoví, jakým způsobem je stavba fakticky užívána.

[19] Kolaudační souhlas má souvislost obecně s užíváním stavby pro povolený účel. Bez takového souhlasu nemá stavebník stavbu užívat. Pokud tak činí, dopouští se přestupku, resp. správního deliktu. Tato skutečnost je však pro daňové účely nepodstatná.

[20] Z kolaudačního souhlasu, resp. stavebního povolení, tak lze seznat toliko stanovisko správního orgánu, s jakým účelem užívání dotčené stavby stát souhlasí, tedy stav formální. Kolaudační souhlas, resp. stavební povolení, tedy neodráží relevantní stav pro stanovení sazby daně z nemovitých věcí, neboť se jím pouze povoluje zřízení, resp. užívání stavby k určitému účelu. To však nevylučuje, že vlastník bude stavbu fakticky užívat k odlišnému účelu (v rozporu se zákonem), nebo se rozhodne nevyužívat ji vůbec.

[21] Stavební povolení, resp. kolaudační souhlas, proto nemůže být bez dalšího rozhodnutím ve smyslu § 28 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, resp. § 99 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, pro účely stanovení sazby daně, která je závislá na způsobu využívání stavby. Takovým rozhodnutím, kterým by byl správce daně pro tyto účely vázán, by však bylo např. rozhodnutí správního orgánu o přestupku spáchaném fyzickou osobou tím, že stavba byla užívána k jinému (konkrétně popsanému) účelu, než k němuž byla určena (viz § 178 stavebního zákona z roku 2006), resp. o obdobném správním deliktu (§ 180 stavebního zákona z roku 2006) spáchaném právnickou osobou (podnikate-

lem). V takovém rozhodnutí by totiž správní orgán posuzoval skutečné faktické využívání stavby; jeho zjištění by bylo relevantní i pro správce daně při určení sazby daně.

[22] Zákon o dani z nemovitých věcí ve znění účinném do 31. 12. 2010 (rozhodném v projednávané věci) označoval v § 7 odst. 1 písm. c) za předmět daně ze staveb i stavby „*kolaudačnímu rozhodnutí podléhající a užívané*“, byt nezkolaudované. Podle současné právní úpravy je z hlediska stanovení předmětu daně jakékoli formální zařazení budovy (např. zda je, nebo není evidována v katastru nemovitostí) nepodstatné. Podle § 7 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o dani z nemovitých věcí ve znění účinném od 1. 1. 2014 je „[p]ředmětem daně ze staveb a jednotek [...], *nachází-li se na území České republiky, zdanitelná stavba, [a to] budova, kterou se pro účely daně z nemovitých věcí rozumí budova podle katastrálního zákona*“; budovou se dle § 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), rozumí „*nadzemní stavba spojená se zemí pevným základem, která je prostorově soustředěna a navenek převážně uzavřena obvodovými stěnami a střešní konstrukcí*“. Předchozí ani stávající právní úprava daně z nemovitých věcí nevyžaduje pro určení předmětu daně, aby stavba byla užívána v souladu se stavebním povolením, resp. s kolaudačním souhlasem.

[23] V projednávané věci není spor o to, zda stavba byla předmětem daně. Sporné je užití sazby daně, a to v souvislosti s faktickým užíváním stavby v rozporu s vydaným stavebním povolením, resp. kolaudačním rozhodnutím.

[24] Formulace užitá v § 11 zákona o dani z nemovitých věcí nenasvědčují tomu, že by zákonodárce zamýšlel spojit vyšší sazby daně s jakýmkoli formálním úkonem orgánu veřejné moci (rodinných domů *využívaných* pro individuální rekreaci, samostatných nebytových prostorů *užívaných* jako garáže, staveb *užívaných* pro podnikatelskou činnost a u samostatných nebytových prostorů *užívaných* pro podnikatelskou činnost, *sloužících* pro...).

[25] Zákon o dani z nemovitých věcí sazbu daně spojuje s faktickým užíváním; nestanoví tedy sazbu daně ve vztahu k tomu, jak byla stavba povolena, resp. zkolaudována, ale ve vztahu k jejímu faktickému užívání; v rámci podnikatelské činnosti (§ 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) potom dále rozlišuje, o jakou činnost se jedná (zemědělská, průmyslová, ostatní).

[26] Pokud správce daně akceptuje dělení vynaložených nákladů na podnikatelské a na soukromé potřeby, kritéria aprobovaná pro

daň z příjmů nemohou být jiná pro daň z nemovitých věcí. Nelze pro účely daně z příjmů nastolit skutkový stav tak, že nemovitá věc je užívána zčásti k podnikání a zčásti k bydlení, a pro účely daně z nemovitých věcí tvrdit, že celá nemovitá věc slouží k podnikání. Jsou-li známy skutečnosti, které sám správce daně považoval za relevantní pro stanovení daně z příjmů, nelze při stanovení daně z nemovitých věcí od takových skutečností zcela odhlédnout a v řízení k nim nepřihlížet (viz § 8 odst. 3 daňového řádu z roku 2009). (...)

3421

Ochrana před nezákonným zásahem: neprovedení zápisu do registru žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitních zkoušek Školství: upuštění od vykonání společné části maturitní zkoušky

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

k § 80 odst. 1 a § 81 odst. 6 větě první zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 242/2008 Sb.

I. Soudní ochrany proti neprovedení zápisu do registru žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitních zkoušek (§ 80 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání) se lze domáhat ve správním soudnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.).

II. Podmínkou pro upuštění od vykonání společné části maturitní zkoušky (§ 81 odst. 6 věta první zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání) není jen dosažení střední vzdělání na střední škole státu, s nímž byla uzavřena smlouva o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání, nýbrž způsob získání středního vzdělání stanovený zákonem České republiky.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2016, čj. 3 A 126/2015-51)

Prejudikatura: č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 2600/2012 Sb. NSS.

Věc: Ing. Dana V. proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobkyně se domáhala odstranění zásahu ze strany žalovaného, který považovala za nezákonný a který spatřovala v tom, že je jí odpírán zápis maturitní zkoušky, úspěšně složené dne 23. 5. 1994 na škole „*Středná pol'nohospodárska škola MICHALOVCE*“, do registru žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitních zkoušek (dále jen

„*registr maturitních zkoušek*“), jehož správcem je podle § 80 odst. 1 školského zákona žalovaný. Zásah do svých práv pocítovala žalobkyně v tom, že po ukončení nástavbového studia na Střední živnostenské škole v Sokolově, na níž studovala pouze odborné předměty, jí nebylo umožněno složit profilovou maturitní zkoušku, neboť v registru maturit-

ních zkoušek nebyla zanesena výše zmíněná maturitní zkouška žalobkyně, a proto systém Cermat vyhodnotil věc tak, že je žalobkyně povinna vykonat nejen profilovou část maturitní zkoušky, ale i její společnou část. Žádost žalobkyně nebyla akceptována a zápis nebyl proveden. Žalobkyně se v této souvislosti dovolávala Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice (č. 33/2001 Sb. m. s., dále jen „dohoda o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání z roku 2001“³⁾).

Žalovaný uvedl, že žalobkyně podala prostřednictvím své právní zástupkyně žádost o zápis výsledků maturitní zkoušky do registru maturitních zkoušek z důvodu uznání společné části maturitní zkoušky a že v odpovědi ze dne 8. 7. 2015 vysvětlil, že je třeba rozlišovat uznání platnosti zahraničního vysvědčení v České republice (nostrifikaci) a uznání části maturitní zkoušky za splněnou. Žalobkyně sice podle žalovaného získala ekvivalentní doklad o středním vzdělání s maturitní zkouškou, avšak uznání rovnocennosti dokladu o vzdělání nezakládá fikci vykonání maturitní zkoušky a uznání společné části maturitní zkoušky ve smyslu § 81 odst. 6 školského zákona. Důvodem pro nekonání společné části maturitní zkoušky je podle žalovaného získání středního vzdělání s maturitní zkouškou vykonáním maturitní zkoušky podle školského zákona nebo podle předchozích českých právních předpisů, aby bylo vyloučeno duplicitní konání zkoušky z téhož předmětu, zejména z českého jazyka a literatury, který je povinnou součástí ukončování vzdělávání všech oborů vzdělávání s maturitní zkouškou. To není případ žalobkyně, která vykonala maturitní zkoušku podle právních předpisů Slovenské republiky. Zápis výsledků maturitní zkoušky vykonané na střední škole ve Slovenské republice do registru maturitních zkoušek není možný, protože žalobkyně nesplňuje podmínku § 81

odst. 6 školského zákona, kterou je vykonání společné části maturitní zkoušky podle českých právních předpisů. Na návrh žalobkyně na opatření proti nečinnosti reagoval žalovaný dne 18. 8. 2015 sdělením, v němž shrnul důvody, proč není u žalobkyně možný zápis do registru maturitních zkoušek. S ohledem na znění dvoustranné mezinárodní smlouvy, resp. dřívějších mezivládních dohod se Slovenskou republikou, byla žalobkyně uznána ze strany poskytovatele vzdělání (Střední živnostenské školy) maturitní zkouška složená ve Slovenské republice v roce 1994. V rámci studia tak žalobkyně vystudovala pouze odborné předměty. Složení profilové části maturitní zkoušky jí nebylo umožněno, protože Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (zřízené § 80 odst. 2 školského zákona) vyhodnotilo z registru maturitních zkoušek, že musí vykonat i společnou část maturitní zkoušky. Společnou část maturitní zkoušky podle vyjádření žalovaného nekoná podle § 81 odst. 6 školského zákona žák, který získal střední vzdělání s maturitou vykonáním maturitní zkoušky podle tohoto školského zákona nebo podle předchozích právních předpisů, což žalobkyně jako absolventka zahraniční střední školy nesplňuje. Podmínkou pro nekonání společné části maturitní zkoušky proto není pouze získání středního vzdělání, ale zároveň též zákonem stanovený způsob získání středního vzdělání. „*Vysvedčenie o maturitnej skúške*“ ze dne 23. 5. 1994 je v České republice ekvivalentním dokladem žalobkyně o dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou, avšak uznání rovnocennosti dokladu o vzdělání jako celku nezakládá fikci vykonání maturitní zkoušky, resp. její části. Žalobkyně tak podle žalovaného žádá něco, co podle školského zákona nelze učinit.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve se městský soud zabýval povahou aktivní žalobní legitimace s ohledem na

³⁾ *S účinností od 28. 3. 2015 nahrazena Smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice (č. 23/2015 Sb. m. s.).*

žalobní výtku, která se zaměřuje na odmítnutí žalovaného učinit požadovaný zápis do registru maturitních zkoušek, jež je podle žalobkyně nezákonné a zasahující do jejich studijních práv. V daném případě se nelze domáhat ochrany, kterou žalobkyně požaduje, jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.), tedy žalobou proti nečinnosti správního orgánu anebo žalobou požadující přezkum rozhodnutí správního orgánu, neboť žalovaný zjevně nebyl nečinný (viz jeho stanovisko ze dne 18. 8. 2015) a k věci se jednoznačně vyjádřil zmíněným úkonem, který zároveň nemá všechny atributy formálního rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., tedy úkonu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti, ani zde nejde o situaci zkrácení práv postupem správního orgánu způsobem, který by mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobní námitka a žalobní návrh odpovídají obdobnému procesu ochrany předvídanému zákonodárcem v úpravě řízení vedeného na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, jakým se lze v témže typu řízení před soudem bránit např. neprovedení záznamu nebo poznámky do katastru nemovitostí (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, a ze dne 26. 1. 2012, čj. 4 Aps 4/2011-68, č. 2600/2012 Sb. NSS). Soudní ochrany proti neprovedení zápisu do registru maturitních zkoušek se proto lze domáhat ve správním soudnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.).

K věci samé městský soud uvádí následující.

Podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice (č. 23/2015 Sb. m. s., dále jen „smlouva o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání z roku 2015“), nahrazující ode dne 28. 3. 2015 dosavadní, výše zmíněnou dohodu o vzájemném uznává-

ní rovnocennosti dokladů o vzdělání z roku 2001, se „[d]oklady o vzdělání o dosažení středního vzdělání ve středních školách vydané v České republice a ‚doklady o vzdělání o dosažení středního vzdělání ve středních školách vydané ve Slovenské republice [...] uznávají za rovnocenné“.

Podle § 81 odst. 6 školského zákona nekoná společnou část maturitní zkoušky žák, který již získal střední vzdělání s maturitní zkouškou vykonáním maturitní zkoušky podle tohoto zákona nebo podle předchozích právních předpisů. Ředitel školy pak může podle téhož ustanovení mj. žákovi uznat zkoušku profilové části maturitní zkoušky, kterou již žák vykonal v předchozím vzdělávání, pokud je obsahově srovnatelná se zkouškou profilové části v dané škole.

Podle § 78 školského zákona je jedním z povinných zkušebních předmětů společné části maturitní zkoušky český jazyk a literatura.

Z vyjádření žalovaného k žalobě, jakož i dokumentů založených ve správním spise žalovaného, zejména pak ze sdělení žalovaného ze dne 8. 7. 2015 a z jeho reakce ze dne 18. 8. 2015 na požadavek odstranění nečinnosti, vyplývá jednoznačně vyložený právní závěr žalovaného, podle něhož se registr maturitních zkoušek, který žalovaný spravuje, vztahuje pouze na současné státní maturity a slouží k evidenci žáků přihlášených k maturitě a evidenci maturitních výsledků, a není proto registrem ve smyslu evidence veškerých osob s maturitním vzděláním ukončeným podle českých právních předpisů.

Městský soud se ztotožňuje s právní interpretací aplikovanou žalovaným na projednávaný právní případ, podle níž je třeba rozlišovat obecné uznání platnosti zahraničního vysvědčení v České republice, resp. zahraničního dokladu o dosažení středního vzdělání s maturitou podle smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání z roku 2015, od uznání (resp. odpuštění dalšího konání) společné části maturitní zkoušky (§ 78 školského zákona), které se uskutečňuje v mezích § 81 odst. 6 věty první školského zákona.

Vzhledem k tomu, že jádrem projednávaného právního případu je právě otázka uznání tzv. společné části maturitní zkoušky podle školského zákona České republiky, resp. podle českých právních (i předchozích) předpisů, s cílem, aby bylo v případě žalobkyně upuštěno od jejího absolvování na Střední živnostenské škole v Sokolově, a nikoli nostrifikace zahraničního vysvědčení o maturitní zkoušce, je zřejmé, že se na tento případ nevztahuje právní regulace nostrifikace předvídaná čl. 3 odst. 2 smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání z roku 2015.

Shodně se žalovaným lze závěrem konstatovat, že žalobkyně žádá něco, co podle školského zákona nelze učinit, avšak je třeba dodat, že nejen podle školského zákona, ale ani podle smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání z roku 2015.

Závěrem lze proto shrnout, že podmínkou pro upuštění od vykonání společné části maturitní zkoušky není jen dosažení střední vzdělání na střední škole státu, s nímž byla uzavřena smlouva o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání, nýbrž způsob získání středního vzdělání stanovený zákonem České republiky (v daném případě školským zákonem). Absolventu maturitní zkoušky v zahraničí, který takto dosáhl středního vzdělání a jemuž i bylo vystaveno osvědčení o uznání rovnocennosti zahraničního vysvědčení (dokladu) o získání středního vzdělání s maturitou v souladu s příslušnou mezinárodní smlouvou, nezakládá automaticky tato skutečnost fikci vykonání maturitní zkoušky vykonané podle školského zákona České republiky s ohledem na právní úpravu stanovenou v § 81 odst. 6 školského zákona.

Případná úvaha, která se v této souvislosti nabízí a kterou naznačuje žalobkyně v žalobě i replice k vyjádření žalovaného, totiž úvaha o rozporu citovaného zákonného ustanovení s konkrétním článkem 3 smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání z roku 2015, s tím, že zmíněný článek této smlouvy má být ve smyslu článku 10 Ústavy aplikován přednostně před zákonem České republiky, není namístě, a to právě proto, že je nezbytné – jak je již výše zmíněno – striktně rozlišovat obecné uznání platnosti zahraničního dokladu o dosažení středního vzdělání s maturitou v České republice podle dvoustranné mezinárodní smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání od upuštění od konání společné části maturitní zkoušky, jenž probíhá podle § 81 odst. 6 věty první školského zákona. Lze se ztotožnit s interpretací žalovaného, jenž je ústředním orgánem státní správy pro danou oblast, že pochopitelným důvodem, proč se takto studenti (žáci) osvobozují od konání společné části, pokud již vykonali maturitní zkoušku podle školského zákona nebo předchozích školských právních předpisů, je hlavně vyloučení dvojího (duplicitního) konání téže zkoušky z téhož obligatorního předmětu, zvláště pak z českého jazyka a literatury.

Z uvedených důvodů byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná, neboť se žalovaný nezapsáním údajů požadovaných žalobkyní do registru maturitních zkoušek nedopustil nezákonného zásahu, nýbrž postupoval v souladu s mezinárodní smlouvou i zákonem České republiky (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).

3422

Školství: právo na výuku náboženství; zrušení výuky náboženství jako nezákonný zásah; liberační důvody

k § 15 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)¹⁾

k § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)

¹⁾ S účinností od 1. 5. 2015 byl § 15 odst. 3 změněn zákonem č. 82/2015 Sb.

I. Škola zřizovaná státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, v níž se alespoň 7 žáků školy přihlásilo v daném školním roce k výuce náboženství církve a náboženské společnosti k tomu oprávněné, má podle § 15 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), povinnost zabezpečit výuku tohoto náboženství. Této povinnosti školy odpovídá jak veřejné subjektivní právo žáků, aby jim byla tato výuka umožněna, vyplývající ze školského zákona, tak právo církve a náboženské společnosti, která je nositelkou zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, na této škole náboženství vyučovat.

II. Pokud škola při splnění podmínek § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), výuku náboženství dané církve a náboženské společnosti nezabezpečí, půjde o nezákonný zásah, leda by škola prokázala, že ji nemohla zabezpečit z důvodů, které nemohla ovlivnit, buď proto, že byly zcela nezávislé na její vůli (například náhlé úmrtí či pracovní neschopnost vyučujícího), nebo že byly způsobeny neochotou nebo nemožností na straně církve a náboženské společnosti, která měla doporučit osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, čj. 5 As 65/2015-52)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 30/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 77/06); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2007, Folgero a ostatní proti Norsku (stížnost č. 15472/02, ECHR 2007-III), a rozsudek ze dne 7. 12. 1976, Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku (stížnosti č. 5095/71, 5920/72 a 5926/72, Series A, č. 23).

Věc: a) Veronika Č., b) Vojtěch Č., c) Dominik Č., d) Bc. Ivanka Č., e) Ing. Martin Č., f) Barbora K., g) Matouš K., h) Anna K., i) Ivana K., j) Milan K., k) Sára V., l) Zdeněk V., m) Marie V. a n) Zdeněk V. proti Základní škole, Kosova Hora, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce j).

Žalobci (žáci žalované a jejich rodiče) se žalobou u Krajského soudu v Praze společně domáhali ochrany proti nezákonnému zásahu žalované. Ten spočíval v tom, že žalovaná v rozporu s § 15 školského zákona zrušila pro druhé pololetí školního roku 2012/2013 výuku nepovinného předmětu náboženství Církve římskokatolické, který vedla žalobkyně d), a nahradila jej otevřením zájmového kroužku pod vedením evangelického kněze. Zrušení výuky dle žalobců představovalo zásah do práva na výuku náboženství podle čl. 16 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a do práva na vzdělání podle čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Dodatkový protokol k Úmluvě“ a „Úmluva“). Žalobci tvrdili, že podmínky stanovené zákonem pro výuku náboženství byly splněny, neboť k jeho výuce se pro daný školní rok přihlásilo 15 žáků.

Během února 2013 přestoupili žalobci a) až c), f) až h) a k) až l) spolu s dalšími žáky žalované na jinou základní školu, čímž klesl počet žáků navštěvujících nepovinný předmět náboženství pod zákonem stanovené minimum pro jeho výuku.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 1. 2015, čj. 46 A 26/2013-111, v němž konstatoval, že jednání ředitelky žalované spadá pod § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona. Zřízení či zrušení nepovinného předmětu je záležitost týkající se vzdělávání a činnost ředitelky školy lze označit za činnost rozhodovací či vrchnostenskou, která podléhá soudnímu přezkumu. Krajský soud shledal, že z čl. 16 odst. 3 Listiny vyplývá nárok na výuku nepovinného předmětu náboženství, jemuž odpovídá povinnost školy dle § 15 odst. 2 školského zákona vyučovat

náboženství jako nepovinný předmět, pokud se k němu přihlásí ve školním roce alespoň sedm žáků školy. K výuce nepovinného předmětu náboženství je ovšem zapotřebí nejen minimální počet žáků, ale i vyučující splňující podle § 15 odst. 3 školského zákona odbornou kvalifikaci a souhlas příslušné církve, jejíž náboženství má být vyučováno. Škola však není povinna akceptovat do pracovního poměru každou osobu, která disponuje pověřením příslušné církve. Je právem ředitele školy odmítnout takovou osobu, která mu připadá pro působení na škole nevhodná; opačný výklad by vedl k popření autonomie školy na příslušné církvi a postavení jejího ředitele jako odpovědného zaměstnavatele a hospodáře. Ředitel při tomto uvážení vystupuje jako manažer a zaměstnavatel a jeho rozhodnutí neuzavřít pracovní poměr není ve správním soudnictví přezkoumatelné. Pro účely přezkumu zákonnosti zásahu je rozhodné pouze to, že ředitel měl k svému rozhodnutí důvod, tedy že nešlo o zjevnou svévoli s cílem zabránit výuce náboženství na škole. Škola přitom nemá povinnost kvalifikovaného učitele zajistit. Může totiž nastat situace, že pro dotčenou církev nebude žádná pověřená osoba v dané škole schopna či ochotna vyučovat, a taková povinnost by se pak pro školu mohla stát nesplnitelnou. Je však povinností školy se o zajištění vyučujícího pokusit. Pro účely přezkumu případné nezákonnosti zásahu soud pouze posoudil, zda ředitelka školy skutečně vyvinula snahu o zajištění kvalifikovaného vyučujícího. Vyslovení nezákonnosti zásahu by připadalo v úvahu jen tehdy, pokud by činnost ředitelky školy byla zjevně nedostatečná a svědčila o snaze zmařit výuku náboženství na škole. Krajský soud by tedy shledal zásah nezákonným, pouze pokud by konání či nekonání ředitelky školy svědčilo o snaze zmařit výuku nepovinného předmětu náboženství.

Krajský soud sice přisvědčil žalobcům, že žalovaná zasáhla do jejich práv zaručených článkem 16 Listiny, nicméně o nezákonný zásah podle jeho názoru nešlo. Ke dni 1. 2. 2013 byl u žalované dostatečný počet žáků pro výuku náboženství, ovšem žalovaná k té-

muž dni nedisponovala vyučujícím, který by splňoval požadavky § 15 odst. 3 školského zákona. Žalovaná prokázala, že ředitelka školy již dne 15. 12. 2012 požádala žalobkyni d) o schůzku za účelem projednání další spolupráce na den 15. 1. 2013. Jelikož žalobkyně d) nereagovala, ředitelka svou žádost dne 10. 1. 2013 opakovala. Na tuto schůzku se však žalobkyně d) nedostavila a omluvila se pouhé dvě hodiny před jejím termínem. Nelze se divit ředitelce školy, že s žalobkyní d) nadále nemínila spolupracovat. Vzhledem k tomu, že do začátku nového pololetí zbývaly pouhé dva týdny, pozastavení výuky náboženství nebylo podle krajského soudu nepřiměřené. Krajský soud uzavřel, že postup ředitelky školy byl zcela v mezích její manažerské odpovědnosti a že vyvinula dostatečné úsilí k uzavření nové dohody o pracovní činnosti s dosavadní vyučující za účelem udržení výuky předmětu. O tom, že se žalovaná nesnažila výuku nepovinného předmětu náboženství zmařit, svědčila i její následná snaha o její obnovení cestou komunikace s Arcibiskupstvím pražským. Žalobcům nemohla být zajištěna výuka, protože pro ni nebyly splněny podmínky nepovinného předmětu náboženství. Zásah do jejich práv proto nebyl nezákonný.

Žalobce j) (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítal, že krajský soud nesprávně posoudil podmínky vzniku právního nároku na výuku náboženství. Ty podle stěžovatele stanoví pouze § 15 odst. 1 a 2 školského zákona. Těmito podmínkami jsou: (i) jedná se o školu zřizovanou státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí; (ii) jedná se o výuku náboženství církve a náboženské společnosti k tomu oprávněné; a (iii) k výuce náboženství konkrétní církve se přihlásí ve školním roce alespoň 7 žáků školy. Skutečnost, že škola nedisponuje vyučujícím náboženství splňujícím požadavky § 15 odst. 3 školského zákona, sama o sobě nemůže přivodit ztrátu právního nároku žáků na výuku náboženství. Krajský soud však právě na tomto nesprávném posouzení právní otázky vystavěl své odůvodnění. Stěžovatel polemizoval s jeho názorem, že

škola nemá sama povinnost kvalifikovaného učitele zajistit. Poukázal na absurdnost toho, kdyby byl podobný přístup aplikován třeba na povinnost školy zabezpečit vzdělávání příslušníků národnostních menšin v jazyce národnostní menšiny podle § 14 školského zákona či na povinnost bezplatně poskytovat učebnice a učební texty žákům základních škol a dětem zařazeným do přípravných tříd podle § 27 odst. 3 školského zákona. Krajskému soudu vytkl, že z § 15 odst. 2 školského zákona nedovodil povinnost žalované, respektive její ředitelky, pokusit se o součinnost s církví a náboženskou společností, k výuce jejíhož náboženství se žáci přihlásili. Přitom je to právě dotčená církev, kdo pověřuje osobu výukou náboženství, a vůči ní proto měla na prvním místě směřovat snaha ředitelky o zajištění vyučujícího náboženství.

Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele také nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel zpochybnil, že by ředitelka školy vyvinula dostatečné úsilí k zajištění výuky náboženství na škole. Dosavadní vyučující náboženství, žalobkyně d), měla se žalovanou uzavřenou dohodu o pracovní činnosti do 31. 1. 2013. Od začátku školního roku si tak ředitelka školy byla vědoma, že nemá zajištěného vyučujícího na druhé pololetí školního roku. Přitom současně nijak nekontaktovala církev (tj. místně příslušnou farnost, případně Arcibiskupství pražské), která jí jako jediná mohla doporučit vyučující pověřené k výuce náboženství. Ředitelka kontaktovala Arcibiskupství pražské až v únoru 2013, tedy po začátku nezákonného zásahu, za situace, kdy ze školy odešlo několik desítek žáků, a po kontrole výuky náboženství u žalované dne 7. 2. 2013 Arcibiskupstvím pražským. Žalobkyně d) navíc chodila pravidelně do výuky, a ředitelka školy ji tedy mohla zastihnout na pracovišti v její běžné pracovní době. Nebylo proto možné založit rozhodnutí ve věci na základě neuskutečnění jedné schůzky mezi ní a ředitelkou. Žalobkyně d) navrhovala ředitelce náhradní termín setkání a opakovaně projevovala zájem náboženství na škole i nadále vyučovat. Stěžovatel zpochybnil i důvěryhodnost předložených

vytištěných e-mailů, které měly prokazovat, že ředitelka školy požádala již dne 15. 12. 2012 dosavadní vyučující o schůzku na den 15. 1. 2013. Podle stěžovatele byla data odeslání e-mailů v počítačovém systému žalované zjevně posunuta v čase zpět. Přitom právě tvrzení, že žalobkyně d) věděla o navrženém termínu měsíc dopředu, považoval krajský soud za rozhodné pro posouzení toho, zda žalovaná postupovala dostatečně pečlivě při zajišťování vyučujícího na druhé školní pololetí. Krajský soud tedy dostatečně nezjistil skutkový stav a jím uváděná skutková zjištění nemají oporu ve spise.

Stěžovatel dále namítal vady řízení spocívající v překvapivosti rozsudku krajského soudu. Žalobci v řízení opakovaně vyjádřili právní názor, že právní nárok na výuku náboženství na škole je dán při splnění jediné podmínky dostatečného počtu přihlášených žáků. Krajský soud zaujal překvapivý právní názor, že rozhodným pro posouzení věci je to, zda se žalovaná pokusila o zajištění vyučujícího a zda konání její ředitelky nesvědčilo o snaze zmařit výuku náboženství, aniž o tom nejprve žalobce poučil. V případě řádného poučení by žalobci poskytli soudu dostatečnou skutkovou tvrzení, že žalovaná pro zajištění výuky náboženství neučinila, co lze v dané situaci rozumně očekávat, a k těmto svým skutkovým tvrzením by označili důkazy.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila přesvědčení, že celý spor je vyvolán snahou žalobců, zejména žalobkyně d), pomstít se ředitelce školy a nezletilé děti jsou v daném řízení spíše rukojmími svých rodičů. Chování žalobců ostatně chtěla žalovaná prokázat svědeckou výpovědí této ředitelky, což krajský soud nakonec zamítl jako nadbytečné. Žalovaná trvala na tom, že se snažila řešit výuku náboženství v druhé polovině školního roku 2012/2013 s dostatečným předstihem. Když žalobkyně d) nekomunikovala, ředitelka školy vyvíjela snahu o zajištění nového učitele náboženství. O tom svědčí i to, že dne 7. 2. 2013 na základě návštěvy z Pražského arcibiskupství kontaktovala dopisem Mgr. Stanislava G. a poté i Mons. Václava M. a snažila se celou záležitost řešit. I přes všechna tato

jednání a kontakty jí nikdo z orgánů Církve římskokatolické nepomohl a vyučujícího splňujícího předpoklady podle § 15 odst. 3 školského zákona nezajistil. Pokud tedy orgány Církve římskokatolické nevěděly o žádném vyučujícím v únoru 2013, těžko by ředitelce žalované v lednu 2013 s její žádostí o ustanovení vyučujícího římskokatolického náboženství vyhověly. Proto jí nezbylo než výuku náboženství pozastavit do doby, než nalezne nového vyučujícího. Žalovaná se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že pokud ředitel školy i přes svou snahu nedisponuje osobou, která by splňovala podmínku pověřeného zástupce církve nebo náboženské společnosti a předpoklady pro výkon činnosti pedagogického pracovníka, nemůže tento nepovinný předmět otevřít. Ředitelka žalované tedy skutečně vyvinula snahu o zajištění kvalifikovaného vyučujícího, a proto nebylo možné vyslovit nezákonnost zásahu do základních práv žalobců. Žalovaná považovala za drakonický stěžovatelův výklad, podle něhož by při splnění podmínky zájmu alespoň sedmi žáků museli ředitelé škol zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí předmět náboženství otevřít vždy, ať osobou podle § 15 odst. 3 školského zákona disponují, či nikoliv.

Stěžovatel v replice zdůraznil, že v posuzovaném případě jde především o zásah do svobody náboženského vyznání chráněné článkem 16 Listiny a článkem 9 Úmluvy. Bylo zasaženo také do práva rodičů zajišťovat vzdělání dětí ve shodě s jejich vlastním náboženským přesvědčením chráněného článkem 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, do práva na vzdělání chráněného čl. 33 odst. 1 Listiny a do práva dětí na svobodu myšlení, svědomí a náboženství chráněného čl. 14 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). Zdůraznil také, že náboženství je sice podle školského zákona vyučováno jako nepovinný předmět, ovšem to nic nemění na povinnosti zajistit výuku náboženství, která navíc vyplývá přímo ze školského zákona, zatímco povinnost zajistit výuku celé řady povinných předmětů, u nichž také může být mnohdy těžké najít kvalifikovaného vyučujícího, plyne pouze z Rámcového vzdělávacího programu pro

základní vzdělávání, tedy z pouhého vnitřního předpisu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Podle stěžovatele by se tak škola mohla zprostit povinnosti zajistit výuku náboženství pouze v extrémních situacích, například pokud by daná církev nedisponovala žádnými učiteli náboženství nebo pokud by se výslovně vyjádřila, že žádného vyučujícího předmětu náboženství škole neposkytne. To se však v projednávaném případě nestalo. Dále stěžovatel rozporuje některá tvrzení žalované. Žalovaná podle něj nenabídla jediné tvrzení o tom, že by v době před nezákonným zásahem kontaktovala místně příslušnou farnost či Arcibiskupství pražské, případně jakýkoliv jiný orgán Církve římskokatolické, s požadavkem na zajištění výuky náboženství. Stěžovatel trval na tom, že nešlo o „pozastavení“ výuky náboženství, ale o její zrušení.

K věci se vyjádřilo také Arcibiskupství pražské, jelikož spor se dotýká také jeho právem chráněných zájmů. Obec Kosova Hora, kde žalovaná vykonává činnost školy, se nachází v jeho arcidiecézi, a Arcibiskupství pražské je tudíž v rámci struktury Církve římskokatolické tím subjektem, který je oprávněn pověřovat osoby výukou náboženství na této základní škole a vyjadřovat se k otázkám zajištění výuky. Arcibiskupství pražské polemizovalo s argumentem, že žalovaná nedisponovala vyučujícím, který by splňoval požadavky § 15 odst. 3 školského zákona. Nezaznamenalo žádnou snahu žalované zajistit vyučujícího v součinnosti s církví. Žalovaná se neobrátila ani na místně příslušnou farnost, ani na Arcibiskupství pražské, ani na jiný subjekt Církve římskokatolické; k takovému kontaktu došlo až po zrušení výuky náboženství a odchodu prakticky všech žáků účastnících se výuky náboženství, takže již nebylo pro koho výuku zajišťovat. Arcibiskupství pražské uvedlo, že k 1. 2. 2013 disponovalo kromě svých duchovních správců celkem dalšími 25 pověřenými osobami ve smyslu § 15 odst. 3 školského zákona, z toho pěti v samotném vikariátu Příbram, do kterého spadá i územní obvod Římskokatolické farnosti Sedlčany, v němž leží Kosova Hora. Kdyby se žalovaná obrátila na kterýkoli církevní orgán Církve

římskokatolické, nebyl by pro Arcibiskupství pražské problém nového vyučujícího zajistit. Dále se Arcibiskupství pražské ztotožnilo s právním názorem stěžovatele ohledně výkladu § 15 školského zákona. Za alarmující pak z hlediska náboženského citění žáků a rodičů označuje, že žalovaná nabídla žákům výuku náboženství jiné církve formou kroužku. Postup žalované, který vedl k ukončení výuky náboženství na základní škole, kde nebyla výuka přerušena ani v době komunistického režimu, označuje za svévolný.

Žalovaná v následném vyjádření vyloučila, že by Arcibiskupství pražské mohlo vystupovat v řízení jako *amicus curiae*, neboť tento institut patří do anglosaského právního systému a české právo jej nezná. Navíc § 109 odst. 5 s. ř. s. jednoznačně zakazuje uplatňovat nové skutečnosti poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. Žalobci přitom v řízení před krajským soudem vyjádření Arcibiskupství pražského ani nenavrhovali, proto není možné, aby ho přikládali až v rámci kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tedy k tomuto podání nemůže v řízení o kasační stížnosti přihlížet.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.a) Právní otázka podmínek pro vznik povinnosti školy vyučovat náboženství

Právní otázka položená první námitkou zní, za jakých podmínek má škola povinnost zabezpečit výuku náboženství. Tato povinnost vyplývá škole z § 15 školského zákona, který v rozhodné době (tedy ve znění účinném do 30. 4. 2015) zněl:

„(1) Ve školách lze v souladu se zásadami a cíli vzdělávání podle § 2 vyučovat náboženství. Náboženství mohou vyučovat registrované církve nebo náboženské společ-

nosti, kterým bylo přiznáno zvláštní právo vyučovat náboženství ve státních školách, a to i společně na základě jejich písemné dohody.

(2) V základních a středních školách zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí se vyučuje náboženství jako nepovinný předmět, pokud se k předmětu náboženství uskutečňovanému danou církví nebo náboženskou společností přihlásí ve školním roce alespoň 7 žáků školy. K vyučování náboženství lze spojovat žáky z několika ročníků jedné školy nebo více škol, nejvýše však do počtu 30 žáků ve třídě. Spojovat žáky z více škol k vyučování náboženství lze na základě smlouvy mezi příslušnými školami, která upraví rovněž úhradu nákladů spojených s tímto vyučováním.

(3) Vyučovat náboženství může v pracovněprávním vztahu k právnické osobě, která vykonává činnost dané školy, pověřený zástupce církve nebo náboženské společnosti, který splňuje předpoklady pro výkon činnosti pedagogického pracovníka podle zvláštního právního předpisu. Pověření vydává statutární orgán církve nebo náboženské společnosti, v případě římskokatolické církve statutární orgán příslušného biskupství.“

Citované ustanovení tedy v odstavci 1 určuje, které církve a náboženské společnosti mohou vyučovat náboženství, přičemž stanoví, že jde o registrované církve nebo náboženské společnosti, kterým bylo přiznáno zvláštní právo vyučovat náboženství ve státních školách, čímž odkazuje na § 7 odst. 1 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech. V odstavci 2 pak § 15 školského zákona stanoví, za jakých podmínek a jakým způsobem má být náboženství na škole vyučováno. V odstavci 3 pak stanoví, jaká konkrétní osoba může náboženství vyučovat.

V nyní posuzovaném případě je rozhodující znění odstavce 2 věty první, v níž jsou spolu s odstavcem 1 vyjádřeny podmínky, za kterých má škola povinnost zabezpečit výuku náboženství jako nepovinného předmětu. Tato zákonem stanovená povinnost

školy odpovídá nároku dětí na umožnění výuky náboženství, který má svůj zdroj v čl. 16 odst. 3 Listiny, podle něhož „[z]ákon stanoví podmínky vyučování náboženství na státních školách“. Z něj neplyne pouze povinnost zákonodárce vydat takový zákon. Citované ustanovení je také výrazem „*respektu veřejné moci k výkonu práva rodičů projevovat své náboženství při výchově a vzdělávání dětí a zároveň je jednou ze složek působení církve v oblasti vzdělávání, jehož dalšími elementy je provozování církevních škol a vzdělávání vlastních duchovních. Jeho podstatou je zaručení možnosti výuky náboženství na veřejných školách za podmínek stanovených zákonem. [...] Výuka náboženství na školách je především pro křesťanské církve tradiční formou vzdělávání mládeže v základních oblastech teologie, morálky, etiky, sociální nauky a dějin křesťanství. Z podstaty je zřejmé, že cílem je předání vědomostí z daného oboru, nikoliv obracení na víru či jiné úzce náboženské cíle. V souladu se zásadou náboženské neutrality státu je právní úpravou zajištěna možnost žáků navštěvovat výuku náboženství, možnost volby výuky náboženství určité konfese či možnost výuku náboženství nenavštěvovat, vše na bázi dobrovolnosti. V těchto intencích zároveň není při výuce náboženství rozhodné vyznání dítěte či rodičů, kteří o výuku zájem projeví. Oproti právní úpravě před rokem 1953 se každopádně již nejedná o předmět relativně povinný (tedy není povinným ani pro příslušníky dané konfese)*“ (Jäger, P. *Svoboda náboženství*. In Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 409)

Jakkoli je tak náboženství označováno za nepovinný předmět, nelze ztrácet ze zřetele skutečnost, že nárok dětí na to, aby jim byla výuka náboženství umožněna, nepřímou vplyvává ze svobody náboženského vyznání zaručené právě článkem 16 Listiny a článkem 9 Úmluvy, a souvisí také s povinností státu respektovat právo rodičů zajišťovat výchovu a vzdělání dětí ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením, které je garantováno článkem 2 Dodatkového

protokolu k Úmluvě. Stěžovatel navíc správně poukázal také na obecné právo na vzdělání zaručené čl. 33 odst. 1 Listiny a na právo dětí na svobodu myšlení, svědomí a náboženství chráněné čl. 14 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, které svědčilo žákům školy, tedy několika žalobcům v řízení před krajským soudem, byť ne samotnému stěžovateli, kterým je rodič žalobců f), g) a h). To, že nositelem těchto práv není přímo stěžovatel jako rodič, nemění nic na tom, že i on může napadat kasační stížností rozsudek krajského soudu pro nezákonnost spočívající v porušení práv svědčících primárně jiným účastníkům, včetně jeho nezletilých dětí, nejen základních práv, jichž je sám přímo nositelem. Sám stěžovatel je pak například nositelem práva zaručeného čl. 18 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.), podle něhož „[s]táty, smluvní strany Paktu, se zavazují respektovat svobodu rodičů, a tam, kde je to vhodné, poručníků, zajistit náboženskou a morální výchovu svých dětí podle vlastního přesvědčení rodičů nebo poručníků“.

Citované ustanovení školského zákona je tak nutno vykládat konformně s těmito lidskoprávními garancemi vyjádřenými v Listině a v mezinárodních úmluvách, jakož i s judikaturou orgánů, které jsou povolány tyto instrumenty vykládat, tedy zejména Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (z judikatury posledně jmenovaného soudu viz k otázce výuky náboženství na státních školách zejména rozsudek velkého senátu ze dne 29. 6. 2007, *Folgero a ostatní proti Norsku*, stížnost č. 15472/02, ECHR 2007-III, a rozsudek ze dne 7. 12. 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, stížnost č. 5095/71, 5920/72 a 5926/72, Series A, č. 23).

Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s východisky, která z čl. 16 odst. 3 Listiny dovozuje již citovaný autor: „*Podmínky stanovené zákonem (nikoliv tedy substanciální meze základního práva) musí být koncipovány tak, aby umožňovaly výuku náboženství v co nejširším měřítku, naopak nesmějí být koncipovány jako restrikce, které by výuku prakticky znemožňovaly. V zá-*

konné rovině se projevují ve dvou ohledech: jednak je právo vyučovat náboženství koncipováno jako tzv. zvláštní právo registrovaných církví [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech] a jednak jsou vlastní podmínky výuky stanoveny ve školském zákoně. Esenciální podmínkou je soulad takové výuky se zásadami vzdělávání, kterými jsou podle § 2 školského zákona kromě jiných zásady rovného přístupu ke vzdělání bez diskriminace, kromě jiného z důvodu víry a náboženství, dále vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání. Výuka náboženství nesmí být v rozporu s obecnými cíli vzdělávání, jimiž jsou například rozvoj osobnosti člověka, který bude vybaven poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami pro osobní a občanský život, výkon povolání nebo pracovní činnosti, získávání informací a učení se v průběhu celého života, utváření vědomí národní a státní příslušnosti a respektu k etnické, národnostní, kulturní, jazykové a náboženské identitě každého či poznání světových a evropských kulturních hodnot a tradic.“ (Jäger, P., op. cit., s. 409–410).

Stěžovatel nesouhlasí s výkladem § 15 odst. 2 školského zákona, jak byl proveden krajským soudem, přičemž svůj nesouhlas opírá jak o výše zmíněné garance svobody vyznání, tak o jazykový výklad daného ustanovení. S nimi je podle něj nesouladný výklad krajského soudu, podle něhož mají žáci a jejich rodiče na výuku nepovinného předmětu náboženství právní nárok, pouze (i) pokud se k výuce přihlásí ve školním roce alespoň 7 dětí a zároveň (ii) pokud škola disponuje učitelem kvalifikovaným ve smyslu § 15 odst. 3 školského zákona. Stěžovatel vychází z § 15 odst. 1 a 2 školského zákona a dovozuje z nich podmínky tři, ty jsou ovšem i společně méně náročné, než dvojice podmínek, které konstatoval krajský soud, který první dvě podmínky uvedené stěžovatelem nevnímá jako podmínky. Podle stěžovatele těmito podmínkami jsou: (i) jedná se o školu zřizovanou státem, krajem, obcí nebo svazkem

obcí; (ii) jedná se o výuku náboženství církve či náboženské společnosti k tomu oprávněné a (iii) k výuce náboženství konkrétní církve či náboženské společnosti se přihlásí ve školním roce alespoň 7 žáků školy.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem, který nabízí stěžovatel. Pouze jím uváděné tři podmínky lze totiž najít v § 15 odst. 1 a odst. 2 větě první školského zákona. Krajský soud nemá pravdu, pokud v následujícím § 15 odst. 3 školského zákona vidí další (z jeho pohledu druhou) podmínku pro samotnou aktivaci povinnosti školy zabezpečit žákům výuku náboženství. Ustanovení § 15 odst. 3 školského zákona totiž nepředstavuje pro školu podmínku této povinnosti, nýbrž naopak příkaz, jak má být výuka náboženství realizována, pokud jsou splněny podmínky odstavců 1 a 2. Vztah trojice odstavců citovaného § 15 školského zákona je totiž takový, že odstavce 1 a 2 stanoví, kdy se aktivuje povinnost školy zabezpečit výuku náboženství, zatímco odstavec 3 stanoví, jaké vlastnosti musí splňovat osoba, jejíž pomocí škola tuto svou povinnost zabezpečí. Jinak řečeno, jakmile se na škole zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí přihlásí alespoň sedm žáků k výuce náboženství církve a náboženské společnosti k tomu oprávněné, pak mají tito žáci nárok, aby jim škola výuku nepovinného předmětu náboženství zabezpečila. Škola má tomu odpovídající povinnost tak učinit, tedy zabezpečit ve spolupráci s příslušnou církví či náboženskou společností osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona a organizačně jí umožnit výuku realizovat. Ke shodnému závěru ostatně dospívá i komentář ke školskému zákonu: „Přihlásí-li se však k výuce náboženství zákonem stanovený minimální počet žáků školy (tj. alespoň sedm v jednom školním roce), vzniká škole povinnost, aby výuka byla realizována.“ (Rigel, F.; Bahýřlová, L.; Kudrová, V.; Moravec, O.; Puškinová, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání Praha : C. H. Beck, 2014, s. 79).

Tuto povinnost přitom nemůže podmiňovat svou neochotou či neschopností takovou osobu k výuce získat, stejně jako by ji nemohla podmiňovat svou neschopností

zajistit pro výuku vhodný prostor v budově a čas ve výuce. Může se samozřejmě stát, že bude škola ve své snaze získat osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona neúspěšná, ať už z důvodů vůli neovlivnitelných, či z důvodu neochoty či neschopnosti dané oprávněné církve nebo náboženské společnosti na daném místě takovou osobu zajistit. Mezi církvemi a náboženskými společnostmi, které jsou nositelkami zvláštních práv podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech, jistě mohou být i církve a náboženské společnosti, pro které je náročné zabezpečit kvalifikovanou osobu v každé obci, kde by po takové výuce byla poptávka; ze skutkového příběhu vylíčeného před krajským soudem však není zjevné, že by to byl i případ Církve římskokatolické v Kosově Hoře.

Případná faktická nespelnitelnost povinnosti školy zajistit výuku náboženství navíc neznamená, že zaniká právo oněch alespoň sedmi žáků dosáhnout výuky náboženství pro nespelnění podmínky, kterou v § 15 odst. 3 školského zákona vidí krajský soud, jak lze dovodit z odůvodnění jeho rozsudku; i nadále ostatně půjde o zásah do jejich práva, aby jim tato výuka byla školou poskytnuta, ovšem nepůjde o zásah nezákonný, neboť nebude zapříčiněn okolnostmi na straně samotné školy. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy tato nemožnost zajistit osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona nepředstavuje podmínku vzniku samotného práva žáků na výuku náboženství, jak tvrdí krajský soud, nýbrž toliko liberační důvod pro školu samotnou.

Krajský soud má tedy pouze zčásti pravdu, když tvrdí, že povinností školy není kvalifikovaného učitele zajistit, nýbrž pouze pokusit se o zajištění vyučujícího, a že by bylo namísto vyslovit nezákonný zásah pouze tehdy, pokud by konání či nekonání ředitele školy svědčilo o snaze zmařit výuku nepovinného předmětu náboženství, tedy o zjevnou svévoli s cílem zabránit výuce náboženství na škole. Tato konstrukce krajského soudu je chybná a rozporná jak s vnitřní systematikou § 15 školského zákona, tak s výše uvedenými

ústavními a mezinárodními garancemi svobody vyznání, které by byly výkladem prosazovaným krajským soudem porušeny. Stěžovatelé je tedy třeba přisvědčit, že krajský soud posoudil rozhodnou právní otázku výkladu § 15 školského zákona chybně, a kasační stížnost je tedy důvodná.

Lze shrnout, že pokud je v řízení o nezákonném zásahu prokázáno, že žalovanou je škola zřizovaná státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí a že se alespoň sedm žáků školy přihlásilo v daném školním roce k výuce náboženství církve a náboženské společnosti k tomu oprávněné, pak těmto žákům vzniklo právo, aby jim škola výuku tohoto náboženství zabezpečila. Pokud ji nezabezpečí, půjde o nezákonný zásah, leda by škola prokázala, že ji nemohla zabezpečit z důvodů, které nemohla ovlivnit, buď proto, že byly zcela nezávislé na vůli (například náhlé úmrtí či pracovní neschopnost vyučujícího), nebo že byly způsobeny neochotou nebo nemožností na straně církve nebo náboženské společnosti, která měla osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona zabezpečit.

IV.b Aplikace na nyní posuzovaný případ

V nyní posuzovaném případě bylo v řízení před krajským soudem prokázáno, že nenastaly důvody nezávislé na vůli školy, neboť osoba vyučující náboženství Církve římskokatolické v prvním pololetí školního roku 2012/2013 byla stále ochotna náboženství vyučovat, ostatně byla zároveň i jednou ze žalobců následně brojících proti ukončení výuky náboženství ve druhém pololetí. I pokud by z nějakých objektivních důvodů nebylo možné ve spolupráci s touto konkrétní učitelkou pokračovat, pak bylo na žalované, aby vyučujícího včas zajistila, například tím, že by v předstihu požádala církev římskokatolickou o zabezpečení jiného vyučujícího tohoto náboženství. V řízení před krajským soudem ovšem nebylo prokázáno, že by žalovaná nemohla z nějakých objektivních důvodů pokračovat ve spolupráci s žalobkyní d), přičemž za takové objektivní důvody lze stěží považovat osobní neshody mezi ní a ředitelkou žalované či neochotu učitelky vystoupit

s žáky na vánoční školní besídce. Bylo pouze prokázáno, že s ní ředitelka žalovaná v posledních týdnech předtím, než jí skončila smlouva o pracovní činnosti, komunikovala, ale že k osobní schůzce nedošlo. I pokud by důvody toho, proč ke schůzce nedošlo, byly spíše na straně učitelky než na straně ředitelky žalované, což v řízení před krajským soudem nebylo jednoznačně prokázáno a stěžovatel uvádí v kasační stížnosti závažná tvrzení naznačující, že e-mailová komunikace mezi oběma ženami mohla probíhat v jiné časové souslednosti, než tvrdila žalovaná; pak bylo povinností žalované včas zabezpečit jiného vyučujícího, například obrátit se na příslušné orgány Církve římskokatolické a požádat je o určení jiné vhodné osoby splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona.

„Včas“ přitom jistě neznamená „poté, co byla výuka ukončena“. Je totiž třeba mít na paměti stěžovatelem zmiňovanou skutečnost, že zatímco povinné školy vyučovat povinné předměty plyne pouze z Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání, tedy z pouhého vnitřního předpisu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, povinnost vyučovat nepovinný předmět náboženství plyne přímo ze školského zákona, který je v tomto ohledu zákonným promítnutím výše uvedených ústavních a mezinárodních lidskoprávních garancí. Pokud by se blížila ke svému plánovanému vypršení smlouva s učitelem angličtiny či matematiky, je jistě pravděpodobné, že by ředitel školy postupoval tak, aby si byl v předstihu jist, že bude moci spolupracovat s tímto učitelem, nebo by začal shánět jiného učitele v dostatečném předstihu, nikoli až poté, co dosavadní učitel odejde. Ve vztahu k učiteli náboženství je úkolem ředitele školy postupovat přinejmenším se stejnou péčí. Z ústavně garantované svobody náboženského vyznání totiž plyne svoboda účasti žáků na výuce tohoto nepovinného předmětu, ale také povinnost školy jim tuto výuku zabezpečit.

IV.c Důsledky pro rozsah prováděného dokazování

Nesprávné posouzení právní otázky vyladu § 15 školského zákona krajským sou-

dem tak nutně vedlo i k nesprávně prováděnému dokazování, a tedy k vadě řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Za situace, kdy bylo v řízení prokázáno, že byly v daném školním roce splněny všechny podmínky § 15 odst. 1 a 2 školského zákona, tak jak je výše vymezil Nejvyšší správní soud, neměl se krajský soud spokojit pouze s tím, aby žalovaná prokázala, že její ředitelka vyvinula aspoň nějakou snahu o zajištění kvalifikovaného vyučujícího. Naopak měl dokazováním zjistit nejen, zda tu byly objektivní důvody pro neprodoužení smlouvy s žalobkyní d) či zda se žalovaná pokusila s ní smlouvu prodloužit, ale zejména, zda se ředitelka žalované včas obrátila na příslušné orgány Církve římskokatolické se žádostí o doporučení jiné osoby splňující podmínky § 15 odst. 3 školského zákona a jak tyto příslušné orgány reagovaly. Jedině tak je možno zjistit, zda skutečnost, že výuka náboženství v druhém pololetí školního roku 2012/2013 na žalované základní škole neprobíhala, byla důsledkem neochoty či neschopnosti orgánů Církve římskokatolické vyučujícího včas doporučit, nebo zda šlo o nezákonný zásah ze strany žalované. Tím, že krajský soud dokazování v tomto ohledu neprováděl, tedy nedal ani žalobcům, ani samotným orgánům Církve římskokatolické možnost se k této otázce vyjádřit, a neprovedl ani navrhovaný výslech (nyní již bývalé) ředitelky žalované, zatížil své rozhodování také vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (...)

IV.d Procesní postavení Arcibiskupství pražského

Nejvyššímu správnímu soudu, jako soudu výhradně kasačnímu, přitom nepřísluší, aby zmíněné dokazování prováděl sám, tedy aby dokazoval skutečnosti, které uvádělo Arcibiskupství pražské ve svém vyjádření. Žalovaná má pravdu, že v soudním řízení správním dosud není formálně zakotven institut stanoviska *amici curiae* (byť například Ústavní soud je používá, jak ukazuje jeho využití v nálezu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 30/2007 Sb. ÚS). Na straně druhé by soudu nic nebránilo k vyjádření *amici curiae* přihlídnout, pokud by se omezovalo pouze na vyjádření právního názo-

ru; naopak skutková tvrzení, která jsou v jeho vyjádření uvedena, by bylo namíste provést leda jako listinný důkaz.

Nelze ovšem přehlédnout ani skutečnost, že výuka náboženství je v § 15 školského zákona zakotvena jako veřejné subjektivní právo žáků, do něhož může být zasazeno rozhodnutím ředitele školy. V § 7 odst. 1 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech je ovšem zároveň zakotvena jako zvláštní právo samotných církví a náboženských společností. Jinak řečeno, povinnosti školy umožnit vyučování náboženství odpovídá právo žáků být v něm vyučován a zvláštní právo církví a náboženských společností náboženství ve státních školách vyučovat.

Vzhledem k tomu, že tvrzeným nezákonným zásahem byla dotčena jak práva žáků, tak

práva Církve římskokatolické, je nutno pokládat její místně příslušnou organizační část mající právní osobnost, tedy Arcibiskupství pražské, jehož statutární orgán vydává také pověření k výuce římskokatolického náboženství podle § 15 odst. 3 školského zákona, nejen za osobu, jejíhož zástupce bylo z výše uvedených důvodů vhodné vyslechnout v rámci dokazování, ale zejména za subjekt přicházející do úvahy jako osoba zúčastněná na řízení. Mohlo totiž být tvrzeným nezákonným zásahem přímo dotčeno ve svých právech a povinnostech, jak je zjevné z předchozích odstavců. Ani v řízení o ochraně před nezákonným zásahem přitom není vyloučena účast osob zúčastněných na řízení dle § 34 s. ř. s., jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2015, čj. 9 Ads 179/2015-137, v bodech [28]–[32]. (...)

3423

Provoz na pozemních komunikacích: námitky proti záznamu bodů v registru řidičů; retroaktivita ve prospěch pachatele

k § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 411/2005 Sb.

k čl. 40 odst. 6 věte první a druhé Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

I. Při záznamu bodů do registru řidičů se zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod) ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS, uplatní toliko v těch případech, kdy ke změně zákona v pachatelův prospěch (ke snížení počtu bodů zaznamenávaných za daný přestupek) došlo v období mezi spácháním přestupku a okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o tomto přestupku. Usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 114/2014-55 nelze interpretovat tak, že by správním orgánům až v řízení o námitkách příkazovalo v případech, kdy byl přestupek spáchán i o něm bylo pravomocně rozhodnuto před změnou právní úpravy, znovu rozhodovat o „potrestání“ přestupce a revidovat body zaznamenané v registru řidičů jen proto, že v době po uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku a před námitkovým řízením došlo ke změně zákona ve prospěch pachatele.

II. Přezkoumává-li správní orgán v námitkovém řízení (§ 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích) správnost počtu bodů zaznamenaných do registru řidičů, činí tak ve vztahu k zákonu účinnému v době spáchání přestupku (čl. 40 odst. 6 věta první Listiny základních práv a svobod) nebo – pokud je to pro pachatele příznivější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod) – ve vztahu k zákonu účinnému ke dni rozhodnutí v blokovém řízení či ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, čj. 6 As 60/2016-23)

Prejudikatura: č. 505/2005 Sb. NSS, č. 3339/2016 Sb. NSS.

Věc: Blanka Ž. proti Ministerstvu dopravy o záznam bodů do registru řidičů, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně ke dni 14. 5. 2013 dosáhla celkového počtu 12 bodů v bodovém hodnocení zaznamenaném v registru řidičů. Nato dne 25. 6. 2013 doručil Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) žalobkyni oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvu k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění. Žalobkyně nesouhlasila s provedenými záznamy bodů a prostřednictvím svého zmocněnce podala námítky proti všem záznamům do registru řidičů. Magistrát svým rozhodnutím ze dne 5. 3. 2014 námítky žalobkyně zamítl jako neodůvodněné a potvrdil provedený záznam 12 bodů. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které však žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 3. 6. 2014.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek, ovšem nad rámec žalobních bodů uvedl, že na daný případ je třeba *ex officio* aplikovat závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřené v usnesení ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS, podle něhož je bodový záznam v registru řidičů trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). V důsledku toho se na ukládání bodů do registru řidičů vztahuje zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Městský soud vztáhl tento závěr na přestupek spáchaný žalobkyní dne 28. 4. 2011 spočívající v držení telefonního přístroje nebo jiného hovorového nebo záznamového zařízení v ruce nebo jiným způsobem při řízení vozidla [§ 22 odst. 1 písm. f) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném od 31. 7. 2011]. Zákon č. 133/2011 Sb. novelizující zákon o silničním provozu s účinností od 1. 8. 2011 snížil počet „*trestných*“ bodů za uvedený přestupek ze tří bodů na dva. Městský soud proto dovodil, že pro účely vydání „*Oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení*“

a výzvy k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění řidičů“ měl magistrát žalobkyni za jmenovaný přestupek započítat toliko dva body, nikoliv tři. Městský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 17. 2. 2016, čj. 5 A 135/2014-59, pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž toto rozhodnutí označil za nezákonné a věcně nesprávné. Nejprve uvedl, že městský soud porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů. Městský soud ve svém rozsudku nejprve vyvrátil veškeré žalobní námítky a naznal, že správním orgánům nelze nic vytknout, ale následně z vlastní iniciativy zcela nad rámec žalobních důvodů na daný případ aplikoval závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o záznamu bodů do registru řidičů jako „*trestu*“. Stěžovatel proto označil rozsudek městského soudu za zmatečný a nepřezkoumatelný.

Dále stěžovatel namítal, že městský soud citované usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 114/2014-55 vyložil extenzivně, neboť v tomto rozhodnutí šlo o skutkově odlišnou věc, kdy ke změně zákona (ke snížení bodové dotace) došlo v průběhu správního řízení, tedy v mezidobí od spáchání přestupku do rozhodnutí ve věci. Oproti tomu žalobkyně se přestupku dopustila dne 28. 4. 2011 a téhož dne byla věc pravomocně ukončena v blokovém řízení. Zákon se změnil až s účinností od 1. 8. 2011. Vztahení závěrů přijatých rozšířeným senátem ve jmenovaném usnesení čj. 6 As 114/2014-55 na případ žalobkyně je proto podle stěžovatele nesprávné. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se vůbec nezabýval tím, zda se má zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele použít v probíhajícím správním řízení o námítkách ve smyslu § 123f zákona o silničním provozu. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že nikoliv, neboť by to

vyžadovalo pravou retroaktivitu a vytvoření fikce, že právní předpis byl účinný již v době, kdy ve skutečnosti ještě vůbec neexistoval. Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [9] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť rozhodnutí zatížená touto vadou zpravidla nelze věcně přezkoumat. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je zcela přezkoumatelný a nevykazuje vady způsobující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku městského soudu je zcela srozumitelné a jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil. Městský soud nejprve podrobně vypořádal všechny námitky žalobkyně a dospěl k závěru, že jsou nedůvodné. Následně však naznal, že je povinen z úřední povinnosti nad rámec žalobních námitek vztáhnout na projednávaný případ závěry přijaté rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení čj. 6 As 114/2014-55. Městský soud dospěl k závěru, že správní orgány měly v souladu s tímto usnesením za přestupek spáchaný dne 28. 4. 2011 započítat toliko dva body. Postup a závěry městského soudu jsou srozumitelné a dostatečně odůvodněné, a tudíž přezkoumatelné, což ostatně dokazuje i skutečnost, že stěžovatel se závěry městského soudu rozsáhle polemizuje.

[10] Následně se Nejvyšší správní soud věnoval námitce nesprávného posouzení právní otázky městským soudem. Stěžovatel učinil spornou otázku, kdy lze zohlednit zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele a na jaké případy lze vztáhnout závěry přijaté rozšířeným senátem Nejvyššího správ-

ního soudu v usnesení čj. 6 As 114/2014-55. Stěžovatel městskému soudu vytkl, že nosné důvody uvedeného usnesení na nyní pojednávaný případ vůbec nedopadají. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku opodstatněnou.

[11] Podobně jako je v případě aplikace právní normy třeba posoudit, zda byla v konkrétní věci naplněna hypotéza právní normy a zda je možné tuto normu aplikovat, je i v případě argumentace dřívějšími soudními rozhodnutími nutné posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vztazení dřívějšího judikaturního závěru na danou věc, a zvláště zda to relevantní skutkové a právní okolnosti dovolují. V případě řešeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 As 114/2014 tehdejší stěžovatel brojil v rámci námitkového řízení proti záznamu bodů provedenému na základě rozhodnutí Městského úřadu v Českém Krumlově ze dne 13. 10. 2011, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona o silničním provozu, podle něhož se přestupku dopustil, kdo „v rozporu s § 7 odst. 1 písm. c) při řízení drží v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení“. Daného přestupku se tehdejší stěžovatel dopustil 30. 6. 2011. Rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci 8. 11. 2011. Na základě tohoto rozhodnutí byly tehdejšímu stěžovateli do registru řidičů zaznamenány tři body, ačkoliv s účinností od 1. 8. 2011 byl zákonný bodový postih za daný přestupek snížen ze tří bodů na dva. Jinými slovy, v onom případě došlo ke snížení počtu ukládaných bodů za daný přestupek v průběhu správního řízení v mezidobí mezi spácháním přestupku a vynesením pravomocného rozhodnutí, jak správně poukázal stěžovatel v nyní projednávaném případě.

[12] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v opakovaně citovaném usnesení čj. 6 As 114/2014-55 rozhodl, že „[z]áznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je ‚trestem‘ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy“ (v podrobnostech Nejvyšší správní soud v zá-

jmu stručnosti odkazuje na samotné usnesení čj. 6 As 114/2014-55). Šestý senát Nejvyššího správního soudu, který o věci vedené pod sp. zn. 6 As 114/2014 věcně rozhodoval poté, co spornou právní otázku rozhodl rozšířený senát, následně uzavřel, že s ohledem na závěry rozšířeného senátu bylo na místě aplikovat zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele a stěžovateli zaznamenat do registru řidičů pouze dva body namísto tří, neboť v průběhu správního řízení o přestupku došlo ke změně zákona ve prospěch pachatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2015, čj. 6 As 114/2014-69).

[13] Nyní projednávaný případ se však od věci řešené pod sp. zn. 6 As 114/2014 významně liší. Žalobkyně se dopustila dne 28. 4. 2011 přestupku spočívajícího v držení telefonního přístroje nebo jiného hovorového nebo záznamového zařízení v ruce nebo jiným způsobem při řízení vozidla [§ 22 odst. 1 písm. f) bod 1 zákona o přestupcích ve znění účinném do 31. 7. 2011]. O přestupku bylo rozhodnuto záhy po jeho spáchání, neboť byl projednán v blokovém řízení. Výsledkem blokového řízení je přitom individuální správní akt autoritativně zasahující do právních vztahů osoby obviněné z přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, č. 505/2005 Sb. NSS, či ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 As 30/2007-53), proti němuž se nelze odvolat (§ 84 odst. 2 zákona o přestupcích). Pro úplnost lze dodat, že žaloba proti němu je nepřijatelná (citovaný rozsudek čj. 6 As 49/2003-46). Správní řízení o daném přestupku tedy skončilo ještě téhož dne 28. 4. 2011. Na základě rozhodnutí vydaného v blokovém řízení dne 28. 4. 2011, jež bylo formálně vydáno vystavením bloku, proto došlo v souladu s tehdy účinnými předpisy k zápisu tří bodů do registru řidičů (§ 123b odst. 1 zákona o silničním provozu). Relevantní část zákona č. 133/2011 Sb., kterým zákonodárce snížil bodovou dotaci za přestupek spočívající v „*telefonování při řízení*“ ze tří bodů na dva, nabyla účinnosti až 1. 8. 2011, tedy víc než tři měsíce po skončení správního řízení, nikoliv v průběhu správního řízení jako ve zmiňované kauze řešené rozšířeným

senátem. V době nabytí účinnosti pro pachatele příznivější právní úprava (1. 8. 2011) zde nebylo vedeno žádné neskončené řízení o vině a trestu za daný přestupek, v němž by byl prostor pro zohlednění zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Na okraj proto Nejvyšší správní soud poznamenává, že v nyní projednávané věci vůbec nebyla rozhodná otázka v současnosti řešená rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod čj. 5 As 104/2013-32, zda aplikace zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele přichází v úvahu též v soudním řízení správním před krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem. V nyní řešené věci totiž žádné řízení o správním deliktu, správní ani následně přezkumné soudní řízení v době změny právní úpravy vůbec neprobíhalo.

[14] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného dovodil, že prostor pro aplikaci zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele při vydání oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvy k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění řidičů magistrátem, resp. v následném řízení o námitkách, jak tvrdil městský soud, nebyl dán.

[15] Co se týče oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvy k odevzdání řidičského průkazu, správní orgán podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu řidiči toliko oznamuje skutečnost, že dosáhl 12 bodů. Co se týče námitkového řízení, podle § 123f zákona o silničním provozu, „[n]e-souhlasí-li řidič s provedeným záznamem bodů v registru řidičů, může podat proti provedení záznamu písemně námitky obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k provádění záznamu“ (odst. 1). „*Shledá-li obecní úřad obce s rozšířenou působností námitky oprávněné, nejpozději do 10 pracovních dnů ode dne, kdy mu byly námitky doručeny, provede opravu záznamu o dosaženém počtu stanovených bodů v registru řidičů a neprodleně písemně vyrozumí o provedené opravě záznamu řidiče*“ (odst. 2).

[16] Správní soudy se opakovaně vyjádřily k rozsahu otázek, které lze zkoumat v námit-

kovém řízení. Tento rozsah je poměrně omezený. „*Správní orgán rozhodující v řízení o námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů (§ 123f zákona [...] o silničním provozu) je oprávněn zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam (tj. pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy či soudu ve smyslu § 123b odst. 1 a 2 citovaného zákona), zda záznam v registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobilým podkladem a zda počet připsaných bodů odpovídá v příloze k citovanému zákonu obsaženému bodovému hodnocení jednání*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008-44, viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, čj. 6 As 67/2013-16).

[17] V opakovaně odkazované kauze rozhodované rozšířeným senátem (usnesení čj. 6 As 114/2014-55), která vznikla na půdorysu námitkového řízení, bylo možné, aby správní soudy zavázaly správní orgán k aplikaci zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Jak bylo opakovaně zmíněno, ke snížení bodového ohodnocení přestupku došlo v této kauze v průběhu správního řízení o přestupku samotném, a správní orgán měl proto zaznamenat počet bodů, který odpovídal zákonnému znění účinnému v den právní moci rozhodnutí o přestupku, jež bylo podkladem pro záznam bodů, neboť taková úprava byla pro pachatele příznivější než úprava účinná v době spáchání přestupku. Správní orgán, který prováděl záznam bodů, tak v oné věci měl povinnost zohlednit zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele již v okamžiku záznamu bodů. Správní orgán tedy za spáchání přestupku ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku připsal do registru řidičů nesprávný počet bodů. Nejvyšší správní soud v dané věci výslovně uvedl, že „[s]těžovatel sice spáchal přestupek v době, kdy mu za něj podle platné a účinné úpravy měly být zaznamenány tři body do registru řidičů, o tomto přestupku však bylo pravomocně rozhodnuto a do registru řidičů byly body zaznamenávány již v době, kdy za to též jednání pozdější zákon stanovil postih

v rozsahu pouze dvou bodů“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2015, čj. 6 As 114/2014-69, bod [17]).

[18] V nyní projednávané věci oproti tomu postupoval magistrát, jehož postup aproboval žalovaný, zcela správně. V souladu s § 123b odst. 2 zákona o silničním provozu, který váže provedení záznamu v registru řidičů ke dni uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení (nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek), zaznamenal magistrát žalobkyni za daný přestupek v souladu s tehdy účinným zněním zákona tři body. Usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 114/2014-55 nelze interpretovat tak, že by správním orgánům až *v řízení o námitkách* příkazovalo v případech, kdy byl přestupek spáchán i o něm bylo pravomocně rozhodnuto před změnou právní úpravy, znovu rozhodovat o „*potrestání*“ přestupce a revidovat body zaznamenané v registru řidičů jen proto, že v době po uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku a před námitkovým řízením došlo ke změně zákona ve prospěch pachatele. Přezkoumávali tedy správní orgán v námitkovém řízení správnost počtu zaznamenaných bodů v registru řidičů, činí tak ve vztahu k zákonu účinnému v době spáchání přestupku (čl. 40 odst. 6 věta první Listiny) nebo – pokud je to pro pachatele příznivější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny) – ve vztahu k zákonu účinnému ke dni rozhodnutí v blokovém řízení či ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku. Správní orgán však zaznamenaný počet bodů nepřezkoumává ve vztahu ke znění zákona účinnému v době námitkového řízení. Správní orgán totiž v řízení o námitkách již nově nerozhoduje o vině za přestupek a přestupce znovu za jednotlivé přestupky „*netrestá*“, nýbrž pouze přezkoumává dřívější postup správních orgánů co do otázek vymezených v bodu [16] tohoto rozsudku.

[19] Ostatně Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 12. 2014, čj. 8 As 111/2013-53, uvedl, že v řízení o námitkách správní orgán znovu nerozhoduje o záznamu bodů, pouze ověřuje, zda již provedený zá-

znam byl proveden v souladu se zákonem. Na tomto závěru osmého senátu nic nezměnilo ani rozhodnutí rozšířeného senátu o tom, že se na záznam bodů vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy (citované usnesení čj. 6 As 114/2014-55). Závěr rozšířeného senátu totiž nelze vnímat expanzivně a vytrhávat jej z kontextu, nýbrž je nutné jej vykládat ve vazbě na skutkové a právní okolnosti konkrétního případu, v jehož rámci rozšířený senát uvedený závěr učinil. Jinými slovy, zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele se uplatní toliko v těch případech, kdy ke změně zákona v pachatelův prospěch (ke snížení bodové dotace za ten který přeštepku) došlo v období mezi spácháním přeštepku a okamžikem právní moci rozhodnutí o tomto přeštepku. To ostatně explicitně vyplývá i ze samotného usnesení rozšířeného senátu, který na různých místech svého rozhodnutí konstatoval, že *„na otázku počtu bodů, jaký se má zapsat do registru řidičů, je třeba aplikovat ústavní zásadu mající původ primárně v právu trestním, tedy že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; pozdějšího zákona se*

použije, jestliže je to pro pachatele příznivější ...“ (bod [42] shora citovaného usnesení čj. 6 As 114/2014-55), dále, že *„[d]ojde-li ke změně právní úpravy ve prospěch delikventa, musí být tato změna v běžících, resp. dobíhajících řízeních vzata v potaz [...]“* (bod [44]) a zejména že *„projednávaný případ se týkal změny zákona v průběhu správního řízení, tedy v mezidobí od spáchání přeštepku do doby rozhodnutí správních orgánů o něm“* (bod [45]).

[20] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že námitka stěžovatele týkající se nesprávného vztahování usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 114/2014-55 na nyní projednávaný případ byla důvodná. Městský soud proto zatížil svůj rozsudek vadou nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

3424

Starobní důchod: splnění podmínky výchovy dítěte; péče o dítě manžela; uzavření manželství

k § 20 odst. 2 a § 32 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákonů č. 152/2007 Sb., č. 306/2008 Sb. a č. 303/2013 Sb.

Má-li být ženě pro účely stanovení důchodového věku započtena dle § 32 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, doba péče o dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu nebo na základě dohody rodičů schválené soudem ve smyslu § 20 odst. 2 téhož zákona, musí být kumulativně splněny obě podmínky vyplývající ze zákona: a) jedná se o dítě manžela, b) jemuž bylo dítě svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu. Tyto podmínky jsou spojeny s účinností příslušného právního aktu [a) uzavření manželství a b) právní moc soudního rozhodnutí]. Dojde-li ke splnění jedné z obou podmínek dříve, lze konstatovat naplnění obou podmínek až v závislosti na splnění podmínky zbývající, a teprve od tohoto okamžiku počítat dobu péče o dítě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, čj. 6 Ads 112/2015-23)

Věc: Alena J. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně podala dne 1. 6. 2014 žádost o přiznání starobního důchodu ke dni 1. 8. 2014. V ní požadovala uznat péči o dítě Filipa J., nar. v roce 1974, ode dne 1. 1. 1980 do zletilosti a o dítě Jakuba J., nar. v roce 1982, od narození do zletilosti.

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) ze dne 28. 7. 2014 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), byla žádost žalobkyně o přiznání starobního důchodu zamítnuta pro nesplnění podmínek dle § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, neboť ke dni 1. 8. 2014 nedosáhla důchodového věku, který v jejím případě činí 61 let. Věk žalobkyně k uvedenému datu činí pouze 59 let a 8 měsíců. ČSSZ přihlédla k výchově pouze jednoho dítěte, neboť dobu péče o dítě Filipa J. mohla posuzovat až ode dne uzavření manželství žalobkyně s otcem dítěte Františkem J., tj. od 29. 8. 1987. Do dosažení zletilosti proto žalobkyně o Filipa J. nepečovala po dobu pěti let.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 10. 2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla námitky žalobkyně a potvrdila rozhodnutí I. stupně. Žalovaná zdůraznila, že důchodový věk žalobkyně činí 61 let při zhodnocení výchovy jednoho dítěte Jakuba J., nar. v roce 1982, a jelikož tohoto věku nedosáhla k požadovanému datu přiznání starobního důchodu (1. 8. 2014), nesplnila tím jednu z podmínek pro přiznání starobního důchodu. Vycházela ze znění § 20 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění, dle něhož pro zohlednění péče o dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů se musí jednat o dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu nebo na základě dohody rodičů schválené soudem. Vzhledem ke skutečnosti, že zákon výslovně stanoví, že se musí jednat o dítě manžela, nelze žalobkyni zohlednit dobu péče o Filipa J. v době od 1. 1. 1980 do data uzavření manželství dne 29. 8. 1987. Pro účely řízení o starobním důchodu a snížení věkové hranice pro dosažení důchodového věku tak byla v souladu s platnou právní úpravou žalobkyni zohledněna výchova pouze jednoho dítěte, když do dosažení zletilosti Filipa J. o něj žalobkyně nepečovala alespoň po dobu

pěti let. Z těchto důvodů žalovaná námitkám žalobkyně nevyhověla.

Krajský soud v Plzni svým rozsudkem ze dne 2. 4. 2015, čj. 16 Ad 88/2014-31, k žalobě podané žalobkyní napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí I. stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Na základě rozsudku Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 4. 3. 1981, čj. 11 C 57/81-15, kterým byl nezletilý Filip J. svěřen do výchovy a výživy otce Františka J., dále i z obsahu spisu opatrovníckého oddělení a z výpovědi svědků Marie K. (učitelka základní školy) a Filipa J. vzal soud za prokázané, že žalobkyně o tehdy nezletilého Filipa J. začala pečovat nejméně od května 1980. Žalobkyně tedy o něj pečovala až do jeho zletilosti více jak 10 let.

Při rozhodování vycházel krajský soud ze znění § 28, § 29 odst. 1 písm. f), § 54 odst. 1 a § 32 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění a z obsahu rozsudků Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 10. 2002, sp. zn. 2 Cao 16/2000, a Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2013, čj. 3 Ads 134/2012-23. S odkazem na rozsudek Vrchního soudu v Praze uvedl, že žalobkyně zcela vyhověla dikci zákona, když skutečně vychovávala dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu. Zákon výslovně nepožaduje, aby manželství existovalo ihned od počátku výchovy. Zákonný požadavek, aby šlo o dítě manžela, je splněn i uzavřením manželství po začátku výchovy. Jelikož si žalovaná nesprávně vyhodnotila zjištěné skutečnosti, bylo řízení stíženo vadami, pro které soud obě rozhodnutí zrušil. Žalovaná dle krajského soudu *„výrazně pochybila a poškodila žalobkyni na jejích právech nepřiznáním požadovaného starobního důchodu od 1. 8. 2014 podle § 28 [zákona o důchodovém pojištění] na základě její žádosti, která při započtení péče o Filipa, syna zemřelého manžela, důchodového věku dosáhla dne 1. 8. 2014, neboť se jednalo o syna manžela, o něhož pečovala více jak 10 let, neboť ze znění příslušného paragrafu [tétož zákona] nevyplývá požadavek, aby se po celou dobu*

péče jednalo o dítě manžela“. Žalovaná tedy nesprávně vyhodnotila nashromážděné podklady pro rozhodnutí.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelka považuje podmínku začátku osobní péče o dítě manžela pro účely stanovení důchodového věku za splněnou až uzavřením manželství, s hodnocením této otázky krajským soudem, který považuje za dobu péče o dítě manžela i dobu péče o toto dítě před uzavřením manželství, tudíž nesouhlasí. Nedošlo k naplnění podmínek § 32 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění, přičemž soud citované ustanovení nevykládá v kontextu § 20 téhož zákona, které vymezuje pojem „*dítě*“ pro účely tohoto zákona. Stěžovatelka dle znění citovaných ustanovení považuje za nepochybné, že pro hodnocení péče a výchovy dítěte jiného než vlastního nebo osvojeného při posuzování nároku ženy z důchodového pojištění není postačující pouhé zjištění její faktické péče o takové dítě.

Stěžovatelka nikterak nezpochybňuje skutečnost, že žalobkyně o dítě svého zemřelého manžela pečovala i v době před uzavřením manželství, a celková doba její péče o uvedené dítě tudíž přesahuje zákonem stanovenou dobu alespoň deseti let. Je však přesvědčena, že pro stanovení jejího důchodového věku lze přihlédnout k době péče až po uzavření manželství, neboť do té doby se nejednalo o dítě manžela ani nebyly naplněny podmínky pro převzetí dítěte do trvalé péče. Z citovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění nevyplývá, že péči o dítě druhá lze stavět na roveň péče o dítě manžela. Pokud by takový úmysl zákonodárce měl, nepochybně by to v zákoně vyjádřil. Při aplikaci § 32 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění tedy krajský soud nesprávně zohlednil obsah a účel § 20 odst. 2 téhož zákona.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Pro nárok na starobní důchod má rozhodující význam doba pojištění a důchodový věk. Dle zákona o důchodovém pojištění je u žen důchodový věk závislý na počtu dětí ženou vychovaných (§ 32 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s přílohou k tomuto zákonu).

[15] Podle § 32 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění „*[p]odmínka výchovy dítěte pro nárok ženy na starobní důchod je splněna, jestliže žena osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti alespoň po dobu deseti roků. Pokud se však žena ujala výchovy dítěte po dosažení osmého roku jeho věku, je podmínka výchovy dítěte splněna, jestliže žena osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení zletilosti aspoň po dobu pěti roků; to však neplatí, pokud žena před dosažením zletilosti dítěte přestala o dítě pečovat.*“

[16] Dle § 20 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění „*[d]ítětem se pro účely tohoto zákona rozumí dítě vlastní nebo osvojené, a pokud se dále nestanoví jinak, též dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů*“. Podle § 20 odst. 2 téhož zákona „*[z]a dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů se považuje dítě, jež bylo převzato do této péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu, dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu nebo na základě dohody rodičů schválené soudem, dítě manžela, nemá-li druhý z rodičů rodičovskou zodpovědnost, a dítě manžela, zemřel-li druhý rodič dítěte nebo není-li znám. Za dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů se považuje dále dítě, jež bylo převzato do péče na základě rozhodnutí soudu, orgánu sociálně-právní ochrany dětí nebo dřívějšího příslušného orgánu o svěřením dítěte do péče budoucího osvojitele nebo do péče osoby, která má zájem stát se pěstounem, a dítě, jež bylo převzato do péče na základě předběžného opatření vydaného v rámci ří-*

zení o svěřeni dítěte do výchovy“ (zvýraznění doplněno).

[17] Zákon o důchodovém pojištění tudíž jako podmínku výchovy dítěte mající vliv na vznik nároku a výši starobního důchodu ženy stanoví osobní péči o takové dítě ve věku do dosažení zletilosti, a to po dobu deseti roků. Pamatuje ovšem i na případy, kdy žena nemohla podmínku péče o dítě po dobu deseti let splnit z vážných, objektivních důvodů. Jde o případ, kdy se žena ujala výchovy dítěte po dosažení osmého roku jeho věku. Pak je podmínka výchovy dítěte splněna, jestliže osobně pečuje nebo pečovala o dítě ve věku do dosažení jeho zletilosti alespoň po dobu pěti roků, pokud žena před dosažením zletilosti nepřestala o dítě pečovat. Platí to nejen pro dítě vlastní či osvojené, ale též pro dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů. Za „dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů“ se přitom považuje dítě, u kterého je splněna některá z definic uvedených v § 20 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. V posuzovaném případě je rozhodná definice, dle níž se jedná o *dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu nebo na základě dohody rodičů schválené soudem*.

[18] Nejvyšší správní soud podotýká, že faktická doba péče žalobkyně o dítě manžela, Filipa J., není mezi účastníky řízení sporná. Stěžovatelka se však na rozdíl od žalobkyně a krajského soudu domnívá, že pro účely zákona o důchodovém pojištění lze tuto dobu uznat až od okamžiku uzavření manželství s otcem tohoto dítěte.

[19] Žalobkyně se ujala výchovy Filipa J. nejpozději od května 1980, kdy žila s jeho otcem jako družka a o dítě se společně s ním starala. Rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech čj. 11 C 57/81-15, který nabyl právní moci dne 15. 4. 1981, byl po rozvodu rodičů na základě dohody tehdy nezletilý Filip J. svěřen do výchovy a výživy otce. S žalobkyní uzavřel otec dítěte manželství dne 29. 8. 1987.

[20] Z citovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění je zjevné, že osobní péče po dobu deseti, resp. pěti let o nikoliv vlastní (či osvojené) dítě může být pro stanovení důchodového věku ženy vzata v úvahu, jen jde-li o dítě manžela (první podmínka), jemuž bylo toto dítě soudem svěřeno do výchovy (druhá podmínka).

[21] Stejnou otázkou, jež je předmětem sporu v nyní posuzovaném případě, se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 5. 2015, čj. 10 Ads 66/2015-30, v němž vyslovil, že „[s]plnění první podmínky – existence manželství – může být konstatováno až ode dne (platného) uzavření manželství (§ 1 a 3 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině⁷⁾. Shodně jako u druhé podmínky je zde rozhodná účinnost právního aktu zakládajícího právní vztah vyžadovaný § 20 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.“ A dále, že „legální definice dítěte převzatého do péče nahrazující péči rodičů v § 20 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění obsahuje dvě podmínky; obě přitom musí být splněny kumulativně, nepostačuje splnění jen jedné z nich nebo jejich splnění postupně. Dojde-li ke splnění jedné z obou podmínek dříve, jako tomu bylo i v projednávané věci, lze konstatovat naplnění obou podmínek až v závislosti na splnění podmínky zbývající. Citované zákonné ustanovení zde nedává prostor pro volbu správnímu orgánu, od kterého data může každou z uvedených dvou podmínek považovat za splněnou, nýbrž z jeho znění jasně vyplývá, že obě podmínky jsou naplněny až účinností příslušného právního aktu.“

[22] V citovaném případě Nejvyšší správní soud opřel své rozhodnutí o závěry vyslovené v rozsudku čj. 3 Ads 134/2012-23, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou splnění druhé z vymezených podmínek. Hodnotil zde, zda má být doba péče o dítě uznána již od počátku faktické péče o dítě, nebo až od okamžiku právní moci rozhodnutí soudu o schválení dohody rodičů o péči o dítě, jímž bylo dítě svěřeno

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

do výchovy manžela. Přiklonil se k závěru, že „převzetí dítěte do péče nahrazující péči rodičů“ je založeno až účinností některého z úkonů uvedených v definicích § 20 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, zde tedy od právní moci příslušného rozhodnutí soudu. Ve věci čj. 10 Ads 66/2015-30 proto Nejvyšší správní soud nahlížel na věc toutéž optikou, když konstatoval, že „[n]ení žádného důvodu, aby v případě druhé podmínky bylo její splnění vázáno na účinky příslušného právního aktu (soudního rozhodnutí), zatímco v případě podmínky první tomu bylo jinak a účinky teprve v budoucnu uzavřeného manželství byly vztahovány na dobu dřívější“, a dále že „[p]okud by pro naplnění pojmu ‚výchova dítěte‘ ve smyslu § 32 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění bylo relevantní pouze splnění podmínky druhé spolu s naplněním podmínky osobní péče, jak uzavřel krajský soud, postrádalo by zcela smyslu zakotvení i podmínky první – existence manželství, což zákonodárce jistě nezamýšlel; naopak její uvedení slovem ‚manžel‘ ve druhé definici v § 20 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění (stejně jako ve třetí a čtvrté definici tohoto ustanovení) má význam. V opačném případě mohl zákonodárce tento pojem vypustit, resp. jej nahradit jinými pojmy nebránícími plnému zohlednění právě (jen) faktické osobní péče (osoby) o dítě.“

[23] Na rozdíl od krajského soudu (který též odkazoval na rozsudek čj. 3 Ads 134/2012-23) desátý senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku vysvětlil, proč do jisté míry při posouzení předmětné otázky vycházel z rozsudku třetího senátu a jak jej interpretoval, přičemž mu v tomto rozsahu nelze nic vytkat. Naopak krajský soud bez dalšího konstatoval, že k předmětnému rozsudku přihlédl, aniž by vysvětlil, jakými úvahami se řídil.

Nejvyšší správní soud tak v nyní posuzovaném případě nemá důvodu se od již dříve vysloveného názoru jakkoliv odchylovat. I v rozsudku ze dne 28. 5. 2015, čj. 7 Ads 277/2014-43, vymezenou otázkou posoudil Nejvyšší správní soud stejným způsobem, tedy že nelze „uznat dobu faktické péče předcházející splnění některé ze dvou podmínek vymezených v § 20 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, tzn., že se jedná o dítě manžela při splnění dalších podmínek“. Jelikož se tedy šestý senát Nejvyššího správního soudu ztotožnil s převládající judikaturou vyslovenou již dříve jinými senáty tohoto soudu, nepovažuje za důvod pro opačné posouzení věci ani odkaz krajského soudu na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 10. 2002, sp. zn. 2 Cao 16/2002, který dospěl k jinému závěru. Jmenovanou judikaturou zdejšího soudu byl totiž tento názor překonán, aniž by bylo nutné věc předkládat rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu vzhledem ke všemu shora uvedenému proto nezbylo než napadený rozsudek zrušit.

[24] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že předestřený výklad se může vůči žalobkyni jevit na první pohled jako nespravedlivý, nicméně je jen na vůli jednotlivých osob, zda vůbec a kdy manželství uzavřou. Převzetí závěrů krajského soudu by nadto představovalo judikaturní interpretaci nerespektující jasný text zákona, a to aniž by pro takovouto *contra verba legis* interpretaci existovaly vážné a rozumné důvody. Může přitom nastat i situace, kdy žena o dítě pečující uzavře s jeho otcem manželství až po dosažení zletilosti dítěte, dokonce i bezprostředně před dosažením požadovaného důchodového věku. Uznání dodatečně uzavřeného manželství v jakémkoliv okamžiku by proto mohlo vést až k absurdním situacím, zákonodárcem zjevně nezamýšleným.

Státní sociální podpora: rodičovský příspěvek

k § 30 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 22. 9. 2014

Rodičovský příspěvek podle § 30 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, se poskytuje rodiči pouze jednou, bez ohledu na to, o kolik dětí pečuje. Souběžné pobírání více rodičovských příspěvků v případě dvojčat či vícčetat je vyloučeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 Ads 42/2015-34)

Prejudikatura: č. 835/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 220/2012 Sb. a č. 42/2013 Sb.

Věc: Petra V. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o rodičovský příspěvek, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hlavní město Prahu, rozhodnutím ze dne 19. 8. 2014 zamítl žádost žalobkyně o dávku sociální podpory – rodičovský příspěvek podle § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 22. 9. 2014.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného u žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 12. 2. 2015, čj. 4 Ad 35/2014-32.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

Stěžovatelka namítla, že správní orgány vyložily § 30 zákona o státní sociální podpoře v rozporu s obsahem spisu a nesprávně uzavřely, že nejmladším dítětem stěžovatelky je dcera N. Stěžovatelka je matkou dvojčat (dcery N. a syna M.). S ohledem na skutečnost, že podle všech právních předpisů se věk osoby počítá na dny, měsíce a roky, jsou obě děti „nejmladší“. Žalovaný ani městský soud se nijak nevypořádali s námitkou, že u dětí stěžovatelky nelze jednoznačně určit, které z nich je mladší.

Městský soud odůvodnil napadený rozsudek pouze svými domněnkami, které nemají oporu v zákoně, a vyložil rozhodný právní předpis v rozporu s jazykovým výkladem. Stěžovatelka připustila, že § 30 zákona o státní sociální podpoře ve znění účinném do 31. 12. 2007 neumožňoval žádosti o více příspěvků, pokud se narodila dvojčata nebo jiná vícet-

čata. Byla však přesvědčena, že po tomto datu zákonodárce žádost o více příspěvků umožnil právě s ohledem na nové znění, které použilo pojem „nejmladší“. Zákonodárce tak zcela vědomě otevřel prostor v rámci právního řádu pro případy vícečetných porodů. I městský soud označil použití slova „nejmladší“ za nešťastnou formulaci, čímž v podstatě připustil oprávněnost žádosti stěžovatelky.

Dále stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že rodičovský příspěvek není příspěvkem pro dítě, ale pro rodiče, kterému má kompenzovat ztrátu příjmu z důvodu péče o dítě. Pokud určité dávky sociální podpory kompenzují ztrátu příjmu (např. podpora v nezaměstnanosti, peněžitá pomoc v mateřství), jsou vypočítávány procentuální částkou z předcházejícího příjmu oprávněné osoby. Oproti tomu rodičovský příspěvek je omezen maximální celkovou částkou a rodič je oprávněn si zvolit jeho měsíční výši. Omezení měsíční výše podle příjmu rodiče je zavedeno pouze z důvodu zamezení zneužití příspěvku. Stěžovatelka byla přesvědčena, že rodičovský příspěvek je příspěvkem na výchovu a výživu nového občana státu. Uvedenou argumentaci podporuje také skutečnost, že rodič pobírající rodičovský příspěvek může být výdělečně činný. Napadený rozsudek byl podle stěžovatelky nesrozumitelný a nebyl dostatečně odůvodněn.

Závěrem stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že je namístě požádat Ústavní soud o přezkum § 30 zákona o státní sociální pod-

poře. Pokud má být rodičovský příspěvek poskytnut pouze na jedno dítě i v případě vícečetného porodu, je takové ustanovení diskriminační a rozporné se základními lidskými právy.

Podle žalovaného je podstatou sporu výklad § 30 zákona o státní sociální podpoře, proto neobstojí námitka, že bylo rozhodnuto v rozporu se skutkovým stavem. Městský soud jednoznačně vyjádřil svůj právní názor a podpořil jej dostatečnými důvody.

Rodičovský příspěvek náleží rodiči v témže čase pouze jednou. Tomuto závěru svědčí jazykový výklad, neboť § 30 zákona o státní sociální podpoře hovoří o nejmladším dítěti v jednotném čísle. Dále jej potvrzuje důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb., jímž byl změněn § 30 zákona o státní sociální podpoře, i ustálená praxe žalovaného a Úřadu práce ČR. Od počátku účinnosti zákona o státní sociální podpoře byl rodičovský příspěvek koncipován tak, že náležel pouze jednou. Uvedený zákon neupravuje situace, kdy se narodí vícero dětí, ale upravuje jiné druhy kolizí, z nichž je patrný účel zákona, podle kterého se příspěvek poskytne jen jednou.

Ze znění „[r]odič [...] má nárok na rodičovský příspěvek“ je zřejmé, že rodičovský příspěvek náleží rodiči, nikoliv dítěti. Je určen pro potřeby rodiče, kterému částečně kompenzuje ztrátu na výdělku. Žádná právní norma nestanoví, jak mají být určeny a vypočteny dávky, jejichž účelem je kompenzovat ztrátu na výdělku. Odvození z příjmu je cestou obvyklou, ale ne jedinou možnou. Dávky stanovené procentuální částkou z předchozího příjmu jsou obvykle dávkami některého pojistného systému (zdravotní, sociální, v nezaměstnanosti), nikoliv dávkami státní sociální podpory. V systémech pojištění je odvození dávky od předchozího příjmu namístě, protože solidarita je v těchto systémech omezená. Naopak u dávek státní sociální podpory se s dávkou odvozenou procentuálně z příjmu nesetkáme.

Žalovaný souhlasil se stěžovatelkou, že pokud právní řád pracuje s věkem, určuje jej na dny. Fakticky je ale jedno dítě vždy starší.

V případě první žádosti úřad práce vyhodnotil stáří dětí podle žádosti stěžovatelky, při podání druhé žádosti jej určil podle záznamů matiky. Otázka, které z dvojčat je starší, ovšem není rozhodná pro posouzení nároku na druhý rodičovský příspěvek, pokud již stěžovatelka pobírala rodičovský příspěvek na jedno z dvojčat. Dávka totiž náleží pouze jednou.

Závěrem žalovaný dodal, že úpravu rodičovského příspěvku nepovažuje za diskriminační. Naopak by bylo nesystémové, pokud by byl rodičovský příspěvek poskytnut dvakrát rodiči, jehož dvojčata se narodila ve stejný den, ale jen jednou rodiči, jehož dvojčata se narodila v různé dny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [16] Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že rodičovský příspěvek je nárokem pečujícího rodiče, nikoliv nárokem dítěte, o něž rodič pečuje. Účelem této dávky státní sociální podpory je alespoň částečně nahradit pečujícímu rodiči ztrátu příjmů či jejich podstatné snížení, a tím zvýšit sociální úroveň rodiny (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, čj. 9 Ads 278/2014-73, nebo ze dne 19. 2. 2009, čj. 3 Ads 93/2008-55). Shodně vyjadřuje úmysl zákonodárce důvodová zpráva k zákonu o státní sociální podpoře: „*Rodičovský příspěvek je dávkou, která má umožnit rodiči věnovat se osobně péči o dítě.*“ (sněmovní tisk č. 1444, 1. volební období, www.psp.cz).

[17] Rodičovský příspěvek se poskytuje rodiči pouze jednou, bez ohledu na to, o kolik dětí pečuje. Tento závěr vyplývá již ze samotného znění § 30 zákona o státní sociální podpoře, který přiznává nárok na rodičovský příspěvek pouze ve vztahu k nejmladšímu dítěti v rodině („*Rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok na rodičovský příspěvek*“). Vylučuje tedy souběžné pobírání více rodičovských příspěvků v případech, kdy se v rodině na-

cháží více dětí, o které se rodič současně stará. Také Nejvyšší správní soud potvrdil, že rodičovský příspěvek se může vztahovat vždy pouze k jednomu konkrétnímu dítěti (viz citovaný rozsudek čj. 3 Ads 93/2008-55).

[18] Domněnka stěžovatelky, že zákonodárce zamýšlel otevřít novelou zákona o státní sociální podpoře provedenou zákonem č. 261/2007 Sb. prostor pro přiznání rodičovského příspěvku i na více než jedno dítě v rodině, je mylná. Tomuto závěru neodpovídá text zákona, který hovoří o nejmladším dítěti v jednotném čísle, jak správně poukázal žalovaný. Zároveň důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb. jednoznačně potvrzuje, že „[d]o rodiny se poskytuje jen jeden rodičovský příspěvek (jen jednomu z rodičů), i když v ní rodiče pečují o více dětí příslušného věku“ (sněmovní tisk č. 222/0, 5. volební období, www.psp.cz).

[19] Pobírala-li tedy stěžovatelka rodičovský příspěvek ve vztahu k dceři N., nemohl jí být přiznán druhý rodičovský příspěvek ve vztahu k synu M. Otázka, které z dvojčat je starší, je pro posouzení podstaty sporu zcela podružná, neboť je nepochybné, že stěžovatelce mohl být přiznán pouze jeden rodičovský příspěvek.

[20] K námitce stěžovatelky týkající se tvrzení diskriminace a požadující předložení věci Ústavnímu soudu Nejvyšší správní soud připomíná, že žalobní či kasační bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). V soudním řízení správním to je žalobce, resp. stěžovatel, který vymezuje hranice soudního přezkumu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. V nyní posuzované kasační stížnosti stěžovatelka nepodpořila své tvrzení o diskriminační právní úpravě žádnými argumenty. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkami tvrzení protiústavnosti a diskriminace pouze v nezbytně nutném rozsahu, rozpor s ústavním pořádkem však neshledal.

[21] Právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, ze zásady rovnosti však neplatí závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. Jinými slovy, ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze hodnotit jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání s jinými subjekty. Meze přípustného odlišného zacházení sahají v závislosti na předmětu regulace a rozlišovacím kritériu od pouhého zákazu libovůle až k přísnému posouzení testem proporcionality. V oblasti hospodářských a sociálních práv má zákonodárce zpravidla široký prostor k uplatnění své představy o přípustných mezích odlišného zacházení (blíže viz zejména nálezná pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb., a judikatura citovaná v bodu [74] tohoto nálezu, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 8 Afs 31/2012-53, bod [38] a násl.).

[22] Zdrženlivost při přezkumu ústavnosti sociálních práv a konkrétně právě rodičovského příspěvku Ústavní soud potvrdil také v nálezu pléna ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/09, č. 42/2013 Sb., v němž posuzoval zejména přechodná ustanovení zákona č. 261/2007 Sb.: „*Ústavní soud se ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že rozsah sociálních práv (mezi něž patří též poskytování rodičovského příspěvku) je limitován možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity dané příslušnými články Listiny, upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické. Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (článek 41 Listiny).*“ Tato absence

přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich zákonného vymezení, které je pak současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv.“

[23] S ohledem na výše uvedená východiska Nejvyšší správní soud neshledal, že by zákonodárce překročil přípustnou míru uvážení, pokud se rozhodl poskytnout rodičovský příspěvek rodiči v určité době vždy pouze jednou, a to bez ohledu na to, o kolik

dětí rodič současně pečuje. Pro opačný závěr stěžovatelka nenabídla žádné argumenty. Práva na přiměřené hmotné zabezpečení se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů (článek 30 ve spojení s článkem 41 Listiny základních práv a svobod) a žalovaný postupoval v souladu s § 30 zákona o státní sociální podpoře. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že se žalovaný nedopustil nepřipustné diskriminace vůči stěžovateli.

3426

Služební poměr: přezkum rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru

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

I. Při přezkumu rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, v němž byl příslušník propuštěn podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, není zprošťující rozsudek vydaný o stejném jednání v trestním řízení vždy a bez dalšího důvodem ke zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru.

II. K rozsudku vydanému v trestním řízení až po nabytí právní moci rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, správní soud přihlíží pouze tehdy, tvrdí-li žalobce, že soud v trestním řízení vyslovil závěry, které zpochybňují zákonnost posouzení služebního funkcionáře, a tato svá tvrzení odůvodňuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, čj. 10 As 87/2014-65)

Prejudikatura: č. 1572/2008 Sb. NSS.

Věc: Jiří R. proti Generálnímu ředitelství cel o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ředitele Celního ředitelství Praha (dále jen „služební funkcionář“) ze dne 16. 6. 2010 byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Celní správy České republiky podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, neboť měl *porušit služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru.*

Služební funkcionář vycházel z usnesení Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 ze dne 15. 6. 2010, kterým bylo proti žalobci zahájeno trestní stíhání pro trestný

čin vydírání podle § 175 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009 spáchaný formou spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku z roku 2009. Dosavadní skutková zjištění orgánů činných v trestním řízení vypovídala o tom, že žalobce poté, co osobním automobilem zamezil v jízdě druhému vozidlu, nutil spolu s Alenou J. Vlastimila A. sedícího v zablokovaném voze k podpisu listiny s názvem „mimosoudní uznání dluhu“ na částku 280 000 Kč ve prospěch Aleny J. To vše pod pohrůzkou podání trestního oznámení za smyšlené obtěžování dcery Aleny J. a oznámení, že se v areálu společnosti AUTO-PNEU

servisu KOFI, s. r. o., nacházejí odcizené automobily a prodávají drogy. Žalobce měl být přitom oblečen do uniformy celní správy a na opasku mít zavěšena služební pouta a pouzdro se služební zbraní. Poté, co Vlastimil A. odmítl listinu opakovaně podepsat, měl žalobce i s Alenou J. z místa odjet.

Na základě popisu skutku uvedeného v usnesení o zahájení trestního stíhání přistoupil služební funkcionář k propuštění žalobce ze služebního poměru z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, přičemž rozhodnutí o propuštění žalobce bylo současně prvním úkonem v řízení ve smyslu § 184 odst. 2 téhož zákona.

Pro účely odvolacího řízení byly správním orgánem I. stupně opatřeny kopie úředních záznamů o podaných vysvětleních a protokoly o výsledku obviněného a svědků pořizovaných v rámci trestního řízení vedeného pro shora popsany skutek proti žalobci. Žalovaný na základě těchto podkladů svým rozhodnutím ze dne 22. 11. 2010 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí o jeho propuštění potvrdil.

Žalobu ze dne 6. 1. 2011, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 27. 2. 2014, čj. 7 Ad 1/2011-49. V průběhu žalobního řízení (při ústním jednání) žalobce městskému soudu předložil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. 52 T 112/2011, kterým byl žalobce podle § 226 písm. b) trestního řádu zproštěn obžaloby pro shora popsany skutek, kterým měl spáchat přečin vydírání dle § 175 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009, „neboť v žalobním návrhu označený skutek není trestným činem“. Žalobce dále soudu předložil vyzoomění Městského státního zastupitelství v Praze ze dne 14. 11. 2011, ve kterém je v reakci na stížnost žalobce konstatováno pochybení policejního orgánu, který zástupci služebního funkcionáře umožnil nahlížet do trestního spisu a pořizovat si z něj kopie. Dle závěru státního zastupitelství nepatří zaměstnavatel obviněného mezi osoby oprávněné ve smyslu § 65 odst. 1 trestního řádu nahlížet do trestního spisu, a to ani v ka-

tegorii trestním řádem uváděných *jiných osob*, neboť v trestním řízení neuplatňuje svá práva. Ke stejnému závěru dospěl na základě podnětu žalobce také ředitel Obvodního ředitelství policie Praha IV, jehož vyzoomění ze dne 5. 12. 2011 žalobce městskému soudu rovněž předložil.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. S městským soudem se neztotožnil v otázce hodnocení splnění podmínek pro propuštění stěžovatele dle § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru, který vydání rozhodnutí o propuštění, má-li být prvním úkonem v řízení, podmiňuje zjištěním skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. S podmínkou dostatečně zjištěného stavu věci se však městský soud náležitě nevypořádal; neztotožnil se současně s názorem městského soudu, že usnesení o zahájení trestního stíhání bylo dostatečným podkladem pro propuštění stěžovatele ze služebního poměru, neboť obsahovalo všechny rozhodné skutečnosti. Naopak je přesvědčen, že rozhodnutí služebního funkcionáře je založeno pouze na jeho názoru vytvořeném přečtením si usnesení o zahájení trestního stíhání, což nespňuje zákonem stanovené podmínky na náležité odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru.

V této souvislosti stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že žalovaný obdržel v průběhu odvolacího řízení od správního orgánu I. stupně listiny pocházející z trestního řízení vedeného proti stěžovateli; městský soud však řádně neposoudil zákonnost postupu žalovaného v odvolacím řízení, včetně způsobu zákonného zajištění důkazů a od něj se odvíjejícího náležitého zjištění skutkového stavu věci bez důvodných pochybností. Městský soud nezkoumal, zda žalovaný deklaroval orgánům činným v trestním řízení svoji pravomoc a řádně odůvodnil žádost k získání listin. V rozporu s principem plné jurisdikce naopak městský soud odmítl hodnotit listinný důkaz, který prokazatelně zpochybňuje zákonnost postupu žalovaného při opatření důkazů. Městský soud se nezabýval ani právní relevancí zajištěných důkazů či možností

stěžovatele využít jeho práv a klást svědkům otázky.

Stěžovatel s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, čj. 7 Ca 104/2005-26, č. 1422/2007 Sb. NSS, dále namítal, že v řízení o služebním poměru je třeba při zjišťování skutečného stavu vycházet zejména z původních důkazů; nelze vycházet pouze z provedených úředních záznamů, ale (je-li to možné) je nutné vyslechnout svědky a umožnit příslušníkovi, se kterým je řízení vedeno, klást svědkům otázky a vyjádřit se ke skutečnostem, které tito svědci uvádějí.

V projednávané věci bylo o propuštění stěžovatele rozhodnuto na základě podkladů opatřených od orgánů činných v trestním řízení, aniž jejich správnost byla ověřena vlastním dokazováním žalovaného. Z listin opatřených v počátečním stadiu trestního řízení si žalovaný nemohl učinit spolehlivý úsudek o tom, že stěžovatel skutečně porušil služební slib zavrženíhodným jednáním majícím znaky trestného činu. Městský soud měl připustit důkaz pravomocným zprošťujícím rozsudkem trestního soudu, který zpochybňuje zjištěný skutkový stav věci, který tu byl v době vydání rozhodnutí žalovaného.

Stěžovatel v této souvislosti upozornil na čestné prohlášení poškozeného Vlastimila A., ve kterém skutečnosti uvedené v trestním oznámení označil za smyšlené. Tato listina byla přitom součástí trestního spisu v době, kdy správní orgán I. stupně pořizoval dne 12. 11. 2010 kopie listin z trestního spisu. Žalovaný tedy nezjistil náležitě skutkový stav věci vlastní činností.

Žalovaný se v podaném vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s hodnocením i postupem městského soudu. Ve vztahu k jednotlivým námitkám konstatoval, že stěžovateli nebylo umožněno klást otázky svědkům, neboť nebylo prováděno dokazování výpovědí svědků. Zdůraznil, že zákon o služebním poměru způsob získání důkazů pro zjištění skutkového stavu neomezuje; § 180 odst. 2 zákona o služebním poměru naopak stanoví, že důkazem je vše, co může přispět ke zjiště-

ní skutkového stavu věci. Postup služebního funkcionáře tedy nelze označit za nezákonný. Žalovaný dále upozornil, že stěžovatel kromě odkazu na nové důkazy ničím samotné jednání, které bylo důvodem jeho propuštění ze služebního poměru, nevyvrací, naopak je ve svých výpovědích (včetně odvolání proti rozhodnutí o propuštění) víceméně potvrzuje. Důvod pro propuštění stěžovatele tak byl dle žalovaného jednoznačně dán a prokázán.

Replikou stěžovatel žalovanému vytknul, že se nevyjádřil ke splnění podmínek pro jeho propuštění dle § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru. Zopakoval, že žalovaný vycházel pouze z listin pocházejících z trestního řízení, aniž sám učinil jakýkoli úkon ke zjištění skutkového stavu; připomněl rovněž otázku procesní použitelnosti důkazů opatřených z trestního řízení a zdůraznil potřebu přihlídnout ke zprošťujícímu rozsudku trestního soudu.

V duplice žalovaný vyjádřil přesvědčení, že skutkový stav byl náležitým a nezpochybnitelným způsobem zjištěn a listinné důkazy nebyly získány v rozporu s právními předpisy, neboť jejich použitelnost v trestním řízení nemá vliv na možnost z nich vycházet v řízení ve věcech služebního poměru. Dále uvedl, že si služební funkcionář nečiní úsudek o spáchání trestného činu a nevyslovuje vinu, nýbrž pouze posuzuje, zda jednání příslušníka naplňuje znaky (nutno rozumět formální znaky) trestného činu. Předpokladem pro vydání rozhodnutí o propuštění není způsob ukončení trestního řízení; požadavek stěžovatele, aby bylo přihlídnuto ke zprošťujícímu trestnímu rozsudku, proto nemá opodstatnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Hodnocení

Nejvyššího správního soudu

(...) [20] Podstatou meritorních námitek stěžovatele je zpochybnění dostatečného a zákonného zjištění skutkového stavu žalovaným pro účely splnění podmínek pro pro-

puštění stěžovatele ze služebního poměru. Stěžovatel v této souvislosti městskému soudu vytýkal, že v rozporu s principem plné jurisdikce nehodnotil jednak důkazy zpochybňující zákonnost opatření listin z trestního spisu a dále především zprošťující rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4. Městský soud měl dle názoru stěžovatele připustit důkaz pravomocným zprošťujícím rozsudkem trestního soudu, který zpochybňuje zjištěný skutkový stav věci, který tu byl v době vydání rozhodnutí žalovaného.

[21] Nejvyšší správní soud k takto formulované námitce konstatuje, že městský soud nepochybně důkaz zprošťujícím rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 provedl, neboť po jeho přijetí od zástupce stěžovatele při ústním jednání sdělil jeho obsah, dal prostor žalovanému, aby se k němu vyjádřil. Poté v odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k tomuto důkazu vyhodnotil, že není rozhodné, zda stěžovatel byl či nebyl trestně odsouzen, neboť pro posouzení je rozhodné to, jakého konkrétního faktického jednání se dopustil. Dle názoru městského soudu doklady založené ve spisovém materiálu svědčí o tom, že se stěžovatel jednání, pro které byl ze služebního poměru propuštěn, dopustil, přičemž toto jednání mělo znaky trestného činu. K námitce nezákonného postupu při nahlížení do trestního spisu městský soud na úvod konstatoval, že tato námitka nebyla uplatněna v zákonné žalobní lhůtě. S ohledem na povahu této námítky k ní však věcně uvedl, že se Městské státní zastupitelství v Praze nezabývalo skutečností, že ani žalovaný, ani správní orgán I. stupně nebyli pouze v pozici zaměstnavatele, nýbrž byli současně v pozici správního orgánu, který je zákonem nadán rozhodovací pravomocí. Z vyrozumění státního zastupitelství ani policie přitom nevyplývá absolutní nemožnost správních orgánů postupovat způsobem, který byl v této věci zvolen; ani jeden z těchto orgánů se navíc nezabýval postupem správních orgánů, nýbrž postupem orgánů činných v trestním řízení.

[22] V úvodu vypořádání námítky týkající se povinnosti správního soudu přihlížet k rozhodnutí vydanému v trestním řízení Nejvyšší

správní soud odkazuje na důvody uvedené v § 42 zákona o služebním poměru pro propuštění příslušníka ze služebního poměru. Pro rozhodnutí dle prvních tří, tj. uvedených pod písmeny a) – c), je rozhodnutí vydané v trestním řízení zcela nezbytný předpoklad. V projednávané věci byl stěžovatel ze služebního poměru propuštěn dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, které stanoví, že „[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru“. Pro naplnění uvedených kumulativně stanovených podmínek propuštění dle citovaného ustanovení tedy jednání příslušníka nemusí být nutně shledáno trestným činem v trestním řízení, ale musí jím být porušen služební slib, být zavrženíhodné, způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru a především mít znaky trestného činu. Použití tohoto ustanovení pro propuštění ze služebního poměru je z hlediska odůvodnění velmi náročné. Kromě dalších podmínek musí služební funkcionář přesvědčivě odůvodnit, že jednání propouštěného příslušníka naplnilo znaky trestného činu, aniž se předpokládá, že má při rozhodnutí k dispozici rozhodnutí o vině v trestním řízení. Je přitom pravděpodobné, že v takových případech, tj. dopustí-li se příslušník jednání vykazujícího znaky trestného činu, bude zároveň s případným propuštěním ze služebního poměru probíhat i trestní řízení. Je však nutné akceptovat, že zákonodárce nezůstal u možnosti propuštění až na základě odsuzujícího rozsudku v trestním řízení (v kombinaci se zproštěním výkonu služby dle § 40 zákona o služebním poměru), ale výslovně zakotvuje i důvod k propuštění ze služebního poměru, který předpokládá rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění před ukončením trestního řízení. V takovém případě je nutnou součástí rozhodnutí o propuštění i posouzení jednání z hlediska naplnění znaků trestného činu služebním funkcionářem. Pokud by tuto úvahu mohl provést pouze soud v trestním řízení, § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru by bylo zcela obsoletní a nikdy by prak-

ticky nemohlo být použito. Je tedy nutno akceptovat úmysl zákonodárce postihnout s důsledkem propuštění ze služebního poměru i jednání mající znaky trestného činu, které z jakéhokoliv důvodu nebylo předmětem posouzení v trestním řízení, případně není sledováno trestným činem. Jako příklad lze uvést jednání příslušníka, u něhož je vedení trestního stíhání podmíněno souhlasem poškozené osoby. V případě odvolání souhlasu s trestním stíháním musí být trestní řízení zastaveno, což však neznamená, že služební funkcionář ho neposoudí jako naplňující všechny podmínky § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je nutno chápat jako možnost služebního funkcionáře autonomně posoudit, zda jednání příslušníka má znaky trestného činu.

[23] V této souvislosti je vhodné připomenout, že oproti předchozí právní úpravě trestního zákona z roku 1961⁷⁾ došlo v definici trestného činu (§ 13 trestního zákoníku z roku 2009) k vypuštění tzv. materiálního znaku („pro společnost nebezpečný čin“), a nová kodifikace trestního práva vychází z formálního pojmu trestného činu. Materiální korektiv je uplatňován prostřednictvím zásady subsidiarity trestní represe (viz § 12 odst. 2 trestního zákoníku z roku 2009). Organ činný v trestním řízení tak při posuzování otázky, zda skutek je či není trestným činem, si nejprve po potřebném zjištění skutkového stavu věci učiní závěr o tom, zda zjištěné skutkové okolnosti naplňují formální znaky trestného činu, a poté se případně, pokud to přichází v úvahu, vypořádá s tím, zda lze uplatnit s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe a z ní vyplývající princip *ultima ratio* trestní odpovědnost pachatele (k tomu bližze srov. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 127–187).

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že služební funkcionář při propuštění ze služebního poměru z důvodu dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru neposuzuje (a nesmí posuzovat – viz níže), zda byl spáchán

trestný čin. Jeho úvaha se soustředí pouze na to, zda jednání má znaky trestného činu, v čemž je nutno spatřovat rozdíly. Logicky je tedy nutno akceptovat závěr, že rozhodnutí vydané v trestním řízení o tom, že nebyl spáchán trestný čin, není bez dalšího způsobilé prokázat nezákonnost rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru z důvodu § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.

[25] Nejvyšší správní soud se na základě námítky stěžovatele zabýval otázkou, zda městský soud správně a v souladu se zákonem vyhodnotil důkaz – zprošťující rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 4 vydané v trestní věci stěžovatele po právní moci napadeného správního rozhodnutí.

[26] Dle § 52 odst. 2 s. ř. s. je soud „*vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2007, čj. 4 As 58/2006-95, dovodil, že „[s]myslem citovaného ustanovení [...] je zajistit soulad jednotlivých vzájemně souvisejících rozhodnutí, tzn. zabezpečit obsahovou shodu různých aktů veřejné správy, které se týkají podobné otázky“. V této souvislosti dospěl dokonce k závěru, že § 52 odst. 2 s. ř. s. je „*vzhledem ke svému smyslu, účelu a rozsahu speciálním ustanovením ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. a představuje legitimní prolomení zásady, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*“ Služební funkcionář však v řízení o propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona nečiní závěr o tom, zda byl spáchán trestný čin (viz body [22] a [23]), provádí pouze část úvahy týkající se naplnění znaků trestného činu.

[27] V projednávané věci byl stěžovatel v trestním řízení zproštěn obžaloby z důvodu

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2010 nahrazen zákonem č. 40/2009 Sb., trestním zákoníkem.

uvedeného v § 226 písm. b) trestního řádu, dle kterého „*soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže na základě důkazů předložených v hlavním líčení státním zástupcem a případně doplněných soudem, a to i k návrhu ostatních stran, v žalobním návrhu označený skutek není trestným činem*“.

[28] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že zprošťující rozhodnutí vydané v trestním řízení znamená automaticky, že důvod k propuštění dle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona neobstojí. Žádný z důvodů pro zproštění obžaloby uvedený v § 226 trestního řádu není formulován zcela shodně s některou z podmínek § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, tj. zejména, že jednání má znaky trestného činu. Je však nutno připustit, že je-li obžalovaný zproštěn obžaloby dle § 226 odst. 1 písm. b) trestního řádu, tj. protože v žalobním návrhu označený skutek není trestným činem, je pravděpodobné, že v trestním řízení bylo hodnoceno, zda jednání má znaky trestného činu. Jestliže tento závěr učinil soud v trestním řízení, jedná se o nejvýše povoláný subjekt k posouzení otázek trestního práva. Pro rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru sice není rozhodnutí soudu o vině v trestním řízení předběžnou otázkou, která musí být zodpovězena a na které rozhodnutí vždy závisí, ale i posouzení uvedené v odůvodnění rozhodnutí, zda jednání, pro které došlo k propuštění ze služebního poměru, naplňuje znaky trestného činu, je vzhledem k autoritě soudu v trestním řízení natolik významné, že musí být k případnému návrhu propuštěného příslušníka zváženo v každé fázi jakéhokoliv řízení, v němž je otázka naplnění skutkové podstaty trestného činu relevantní.

[29] Nejvyšší správní soud tedy považuje za nutné upřesnit závěr městského soudu, dle něhož není rozhodné, zda byl stěžovatel v trestním řízení odsouzen. V řízení o propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru sice není rozhodující, zda dotyčný příslušník v trestním řízení byl či nebyl odsouzen, ale

k návrhu příslušníka je vždy nutno zohlednit případný závěr trestního soudu ohledně toho, zda jednání naplňovalo znaky skutkové podstaty, či nikoliv. Je však třeba mít na paměti, že pro rozhodnutí o vině v trestním řízení mohou být významné i jiné skutečnosti, nežli je naplnění znaků skutkové podstaty u předmětného jednání. Trestní řízení je ovládáno velmi přísnými pravidly, v případě pochybností o objektivní či subjektivní stránce trestného činu je postupováno ve prospěch pachatele. Závěry soudu v trestním řízení je v řízení o propuštění ze služebního poměru nutno respektovat, je však nutno posoudit, zda vyvracejí správnost úvahy služebního funkcionáře, nebo nikoliv.

[30] Vzhledem k tomu, že zákon propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru nepodmiňuje existenci rozhodnutí v trestním řízení, nejedná se o skutečnost, kterou by správní orgán či správní soud musel zjišťovat z úřední povinnosti. Případné závěry soudu v trestním řízení musí do řízení o propuštění vnést propuštěný příslušník. Je na něm, aby prokázal, že soud v trestním řízení vyslovil závěry, které zpochybňují zákonnost posouzení služebního funkcionáře.

[31] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že pokud se v jakékoli fázi řízení o propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru (včetně přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví) domáhá propuštěný příslušník zohlednění závěrů vyslovených v rozhodnutí vydaném v jeho věci v trestním řízení, týkajících se toho, zda totožné jednání má či nemá znaky trestného činu, je nutno takový návrh připustit a věcně se s ním vypořádat. Břemeno tvzení a důkazní nese příslušník propuštěný ze služebního poměru, je na jeho odpovědnosti, aby přesvědčivě přednesl nutnost porovnání správnosti úvahy služebního funkcionáře ohledně naplnění znaků trestného činu se závěry soudu v trestním řízení.

[32] V projednávané věci však stěžovatel toto břemeno neunesl. Pouhým předložením rozhodnutí vydaného v trestním řízení

a obecným konstatováním, že je jím zpochybněno dostatečné zjištění skutkového stavu ze strany žalovaného, nebyly závěry žalovaného o tom, že se stěžovatel jedná, za které byl propuštěn ze služebního poměru, dopustil, a že mělo znaky trestného činu, vyvráceny. Městský soud jím předložený důkaz připustil, provedl a v souladu s výše uvedeným správně vyhodnotil. Nejvyšší správní soud si je vědom zvýšené obtížnosti splnění břemene tvrzení i důkazního v případě vydání rozhodnutí v trestním řízení ve zjednodušené podobě, tj. bez odůvodnění. Ani v takovém případě však není nemožné závěry vyslovené v trestním řízení zjistit a přednést, dále je nutno zdůraznit, že vydání zkráceného rozhodnutí v trestním řízení je závislé na souhlasném projevu vůle i ze strany propuštěného příslušníka, lze tedy dosáhnout vydání rozhodnutí obsahujícího odůvodnění.

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal nesplnění podmínek pro aplikaci § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru s tím, že usnesení o zahájení trestního stíhání nemohlo být dostatečným podkladem pro zjištění skutkového stavu věci bez důvodných pochybností. V této souvislosti rovněž zpochybňoval způsob, jakým si žalovaný opatřil listiny z trestního spisu, a správním orgánům vytýkal, že v řízení neprovedly vlastní dokazování a vycházely pouze z důkazů pořízených v rámci vedeného trestního řízení.

[34] Stěžovatelem namítaný § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru stanoví, že „[p]rvním úkonem může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář uvedený v odstavci 1 zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí“. Citované ustanovení představuje specifikum řízení o propuštění ze služebního poměru, neboť prvním úkonem v řízení může být doručení rozhodnutí o propuštění. V řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru tedy v prvoinstančním řízení nemusí probíhat klasické dokazování, a účastník řízení tak podle § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru nemá

možnost předkládat důkazní návrhy, vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, případně navrhnout jejich doplnění. Plná možnost k uplatnění všech uvedených procesních práv je účastníku řízení dána v řízení odvolacím.

[35] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že služební funkcionář čerpal veškeré informace pro vyslovení závěru o splnění podmínek pro propuštění stěžovatele ze služebního poměru z usnesení o zahájení trestního stíhání. V odůvodnění tohoto usnesení jsou shrnuty výpovědi jednotlivých svědků a veškeré skutkové okolnosti týkající se jednání stěžovatele, pro které byl propuštěn ze služebního poměru. Nejvyšší správní soud se proto zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že v daném případě představovalo usnesení o zahájení trestního stíhání dostatečný podklad pro postup služebního funkcionáře dle § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru. Městský soud se námitkou stěžovatele podrobně zabýval na s. 10 a 11 napadeného rozsudku a správně poukázal na skutečnost, že stěžovatel v žalobě neuvádí žádná konkrétní tvrzení, kterými by zjištěný a popsáný skutkový průběh jeho jednání zpochybňoval, a soustředil se výlučně na procesní otázky.

[36] Ve vztahu k průběhu odvolacího řízení Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli byl před skončením řízení dán prostor pro uplatnění veškerých jeho procesních práv, a jak již konstatoval městský soud, nic mu nebránilo v tom, aby nejen navrhol důkazy, ale rovněž se vyjadřoval k obsahu důkazů již pořízených. S tím souvisí námitka stěžovatele, že žalovaný vycházel pouze z listinných důkazů pocházejících z trestního řízení, aniž ve věci provedl vlastní dokazování. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS, konstatoval, že listiny, z nichž je patrný obsah výpovědi svědků z jiných řízení, mohou být podkladem pro rozhodnutí. Uvedené listiny musí být účastníku řízení zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem

a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění z nich vyplývající upřesnily, korigovaly či vyvrátily. Zmiňovaná podmínka byla v daném případě splněna, neboť jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel bylo umožněno se s předmětnými listinami seznámit, stěžovatel však svého práva nevyužil, zůstal důkazně pasivní a k úplnosti či správnosti zjištění skutkového stavu se ani nevyjádřil. Součástí listinných důkazů opatřených z trestního řízení byly jak výpovědi jednotlivých svědků, tak i výpověď stěžovatele v pozici obviněného. Za této situace proto nelze vytýkat žalovanému, že nepřistoupil k vlastnímu dokazování, neboť stěžovatel se takového postupu nedomáhal a žádný z důkazních prostředků nezpochybnil, nežádal doplnit či opakovat dokazování. Shromážděné důkazy poskytovaly dostatečný podklad pro vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i se závěrem městského soudu, že za těchto okolností není rozhodné, kdy přesně byly předmětné listinné důkazy založeny do správního spisu, pokud se tak stalo nejpozději před vyzváním stěžovatele k seznámení se s jeho obsahem.

[37] Námitka nezákonného postupu správních orgánů při nahlížení do trestního spisu nebyla včas uplatněna v žalobě, městský soud nicméně k předkládanému důkazu sděleními Městského státního zastupitelství v Praze a Obvodního ředitelství Praha IV o chybném postupu orgánu činného v trestním řízení konstatoval, že ani z jednoho z těchto dokumentů nevyplývá absolutní nemožnost správních orgánů postupovat způsobem, který byl v této věci zvolen. Upřesnil, že ani jeden z orgánů se nezabýval postupem správních orgánů, nýbrž postupem orgánů činných v trestním řízení. Nejvyšší správní soud ověřil, že včas uplatněnou žalobní námitkou „*kdo a kdy jednotlivé listinné důkazy opatřil*“ stěžovatel poukazoval pouze na to, že služební funkcionář listiny opatřené z trestního řízení k dispozici neměl, stěžovatel se s nimi

neseznámil a žalovaný ve věci neprovedl vlastní dokazování s tím, že není možné směřovat trestní řízení a řízení ve věci propuštění ze služebního poměru. Uvedenou námitku městský soud řádně vypořádal na s. 11 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se za této situace ztotožňuje se závěrem městského soudu, že důkaz sděleními o chybném postupu orgánu činného v trestním řízení nic nevyovídá o správnosti postupu správních orgánů, a požadavek kladený na městský soud, aby se postupem správních orgánů při obstarávání listinných důkazů z trestního řízení zabýval, je nad rámec včas uplatněných žalobních námitek.

[38] Stěžovatel dále v kasační stížnosti argumentoval čestným prohlášením poškozeného Vlastimila A., který měl obsah učiněného trestního oznámení označit za smyšlený s tím, že k jeho podání byl motivován pomstou stěžovatele. Toto prohlášení mělo být obsahem trestního spisu v době, kdy si z něj žalovaný pořizoval kopie. Uvedená námitka je ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná, neboť ji stěžovatel v řízení před soudem neuplatnil včas v žalobě, ač tak učinit mohl, nýbrž až v podané replice. Nad rámec Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že stěžovatel měl možnost vyjádřit se k úplnosti obsahu podkladů pro rozhodnutí žalovaného v rámci odvolacího řízení, této možnosti však nevyužil. Ani v žalobě stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti, které by zpochybnilly skutkový stav zjištěný správními orgány. Stejně tak v replice podané v žalobním řízení pouze obecně konstatuje, že došlo k odchýlkám v jednotlivých výpovědích svědků a rozporům ve výsleších poškozeného Vlastimila A., z čehož opakovaně ryze v procesní rovině dovozoval nedostatečně zjištěný skutkový stav žalovaným. Institut plné jurisdikce, jehož se stěžovatel domáhá, není nástrojem ke zhojení jeho ničím neodůvodněné pasivity v průběhu řízení před žalovaným. (...)

Územní řízení: posouzení záměru

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

k § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

k čl. 101 odst. 4 Ústavy

Kritériem pro posouzení záměru dle § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 není to, zda záměr žadatele bude ekonomicky výhodnější či technicky efektivnější než jiné podobné projekty, a to ani v případech, kdy je žadatelem obec a navrhovaným záměrem má být veřejně prospěšná stavba. Opačný přístup by byl nepřipustným zásahem státní moci do práva obce na samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy; § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2015, čj. 47 A 15/2013-165)

Věc: Mgr. Vladimír U. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti Gabriely K. a dalších, o územní rozhodnutí.

Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odbor stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 10. 1. 2013 územní rozhodnutí, jímž bylo obci Přezletice povoleno umístění stavby nové tlakové kanalizace po trase původního gravitačního kanalizačního řádu. Námitky uplatněné žalobcem v předmětném územním řízení stavební úřad v tomto rozhodnutí zamítl s tím, že mu nepřísluší zkoumat, proč chce obec stavbu umístit ani vhodnost či nevhodnost změny gravitační kanalizace za tlakovou, neboť to je na vlastníku stavby. Kanalizační řád je stavba jako každá jiná a její vlastník je dle § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 povinen ji po celou dobu její existence udržovat, a pokud by údržba stavby nebyla hospodárná (např. stavební materiál by nesplňoval předepsané požadavky), umožňuje stavební zákon vlastníkovu takovou stavbu odstranit a místo ní vystavět novou. Stavbu přípojek řeší až stavební řízení, územní řízení řeší jen umístění stavby, nikoli technické parametry budoucí stavby včetně následků z ní vyplývajících. Odvolání žalobce proti tomuto územnímu rozhodnutí žalovaný zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze. Žalobce předně namítal porušení § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006. Podle tohoto

ustanovení má stavební úřad zkoumat, zda je záměr žadatele v souladu s výsledkem řešení rozporů a ochranou právem chráněných zájmů účastníků řízení, a to s ohledem na legitimní očekávání, že do práv spojených s přípojkou nebude svévolně zasahováno jinými osobami, včetně obce Přezletice. Nelze tedy připustit výklad správních orgánů, že jim nepřísluší důvodnost stavby vůbec posuzovat, neboť pokud by byl takový výklad doveden do krajnosti, pak by mohla být kdykoliv a bez jakýchkoliv omezení vydávána územní rozhodnutí, jejichž realizace by nezbytně vedla k rušení a stavění kanalizačního řádu i se souvisejícími zásahy do kanalizační přípojky žalobce, potažmo vlastníků sousedních pozemků. Vzhledem k tomu, že se zde střetává právo obce Přezletice na provedení stavby a právo žalobce na ochranu pokojného stavu a ochranu vlastnictví, byl stavební úřad povinen přistoupit ke zkoumání důvodů pro stavbu.

Žalobce dále tvrdil, že řešení je technicky nevhodné a nevhodné. Mimo to byly pomínuty zájmy vlastníků sousedních pozemků a přípojek na stávající kanalizaci, neboť s nimi nebyla vypořádána otázka náhrady nákladů na vybudování nového kanalizačního řádu, a rovněž nebyl dán souhlas těchto vlastníků s realizací záměru. Tato povinnost pro stavebníka (obec Přezletice) vyplývá z obecných

ustanovení zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění účinném do 31. 12. 2013, a lze ji dovodit i z judikatury (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, čj. Konf 24/2008-21) a literatury (Chaloupka, V. a kol. *Zákon č. 274/2001 Sb. v úplném znění k 1. lednu 2007 s rozšířeným komentářem: Vyhláška č. 428/2001 Sb., v úplném znění s rozšířeným komentářem*. 3. vyd. Praha : Soudy, 2007, s. 35).

Žalobce rovněž nesouhlasil s tvrzením správních orgánů, že předmětem daného řízení je pouze umístění stavby, kterým stavební úřad potvrzuje soulad záměru s výše uvedenými požadavky § 90 stavebního zákona z roku 2006, a že daným rozhodnutím tedy nemůže dojít k omezení práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. To je však dle žalobce v přímé kontradikci s § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, který mimo jiné předpokládá posouzení záměru žadatele v souladu s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků. Stavební úřad ani žalovaný však své zákonné povinnosti posoudit existenci těchto rozporů nedostáli, když se jí zbavili s odůvodněním, že zákonem předpokládaná možnost omezení práv a právem chráněných zájmů účastníků nemůže vůbec nastat. Napadené rozhodnutí je odůvodněno tím, že „*námítky odvolatele neobsahují uvedení rozporu územního rozhodnutí s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, a proto nejde o námítky, které mohou být uplatněny a vyřešeny v rámci územního řízení*“. Žalobce si tuto větu nemůže vyložit jinak, než že žalovaný patrně pominul část jím vznesených námitek, a proto považuje rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že napadeným rozhodnutím došlo pouze k umístění stavby kanalizačního řadu na základě zákonem požadovaného posouzení podle § 90 stavebního zákona z roku 2006. Předmětem územního rozhodnutí nebylo odstranění stavby stávající kanalizace. Kana-

lizační řad je vodním dílem ve smyslu § 55 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013. Pro odstranění stavby kanalizace je stejně jako pro její provedení potřeba povolení vodoprávního úřadu podle § 15 vodního zákona. Žalobce se v průběhu řízení domáhal řešení otázek, které nepřísluší správním orgánům v rámci územního řízení posuzovat. Zejména se jednalo o řešení otázky úhrady nákladů na vybudování přípojek odběratelů na kanalizační řad v rámci územního řízení. Otázka financování staveb však není předmětem řízení vedených podle stavebního zákona z roku 2006. Pokud má žalobce obavu z možné budoucí povinnosti úhrady nákladů na v budoucnu možná budovanou přípojku na umísťovaný kanalizační řad, nemůže se domáhat řešení této předjímané skutečnosti v rámci územního řízení vedeného podle stavebního zákona z roku 2006. Stavebnímu úřadu není zákonem svěřena kompetence k ukládání povinnosti nést náklady spojené se stavbou, uložení povinnosti vyžadované žalobcem by naopak bylo nezákonné.

Dle žalovaného nebyla žalobci upřena možnost podávat v územním řízení námítky, tato možnost nicméně nezahrnuje záruku vyhovění námítkám, které nepřísluší stavebnímu úřadu v rámci územního řízení řešit. Žalobce své právo na podání námitek v územním řízení uplatnil a stavební úřad v souladu s § 92 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 o jeho námítkách rozhodl. Žalovaný souhlasil se stavebním úřadem, že předmětem daného řízení je pouze umístění stavby, v rámci něhož stavební úřad potvrzuje soulad záměru s požadavky § 90 stavebního zákona z roku 2006. Po stavebním úřadu nelze vyžadovat překročení jeho pravomocí řešením jemu nepříslušících otázek s odkazem na rychlost a hospodárnost řízení, jak požadoval žalobce.

Stavebník – obec Přezletice – neuplatnil právo osoby zúčastněné na řízení. Práva osob zúčastněných uplatnili pouze vlastníci sousedních pozemků, kteří se s obsahem žaloby ztotožnili. Ve svých vyjádřeních shodně namítali, že z vlastních finančních prostředků hra-

dili výstavbu kanalizační přípojky napojené na stávající kanalizační řad, přičemž žalobou napadené rozhodnutí je bezpochyby podstatným zásahem do jejich práv. V případě realizace stavby nového kanalizačního řadu bude jejich majetek znehodnocen, neboť jimi vybudovaná a řádně zkolaudovaná kanalizační přípojka napojená na stávající kanalizaci se stane v okamžiku vyřazení tohoto kanalizačního řadu z provozu zcela nefunkční. Připojení na novou tlakovou kanalizaci bude možné jen při vybudování nové přípojky, což povede k zásahům do pozemků osob zúčastněných, a navíc to přinese nemalé finanční náklady. Řešení prosazené obcí je zcela nevhodné i proto, že místo opravy stávající gravitační kanalizace a její následné údržby (což by bylo pro obec daleko méně finančně náročné) má být stávající kanalizace nahrazena tlakovou, která bude z technického hlediska nevhovující a její provoz bude ekonomicky nákladnější nežli provoz té dosavadní.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V projednávané věci je jádrem sporu otázka, co všechno je stavební úřad povinen v rámci projednávání žádosti o umístění stavby kanalizace vypořádat. Zatímco žalovaný i stavební úřad vyšli z úvahy, že námítky vznesené žalobcem (popř. osobami zúčastněnými) v územním řízení řešeny být nemají, žalobce byl naopak názoru, že správní orgány tyto námítky řešit měly, avšak neučinily tak, a proto považuje jejich rozhodnutí za nepřezkoumatelná. K tomu soud poznamenává, že z odůvodnění žalovaného i prvoinstančního rozhodnutí plyne, že na námítky vznesené žalobcem vždy určitým způsobem reagováno bylo, byť zpravidla právě se závěrem, že jejich posouzení není předmětem územního řízení. Krajský soud připouští, že v tomto směru bylo vypořádání uplatněných námitek mnohdy poměrně stručné, nicméně i navzdory tomu lze z odůvodnění rozpoznat, jaký závěr k té či oné námitce správní orgány zaujaly. S ohledem na toto zjištění musí soud konstatovat, že rozhodnutí žalovaného ani stavebního úřadu nepřezkoumatelností pro

nedostatek důvodů netrpí, neboť i závěr, že námítky některého typu se v daném řízení neřeší, je závěrem přezkoumatelným. Jiná otázka samozřejmě je, jestli tento závěr není v rozporu s hmotným právem. Krajský soud proto v rámci uplatněných žalobních bodů zkoumal, zda žalovaný (potažmo stavební úřad) při vypořádání žalobcem vznesených námitek správně aplikoval příslušná hmotněprávní ustanovení.

V prvé řadě je třeba vyjasnit nejpalcivější problém, a to jak dalece má v daném případě umístění stavby vliv na práva dosavadních odběratelů – vlastníků sousedních nemovitostí připojených na stávající gravitační kanalizaci prostřednictvím vlastních kanalizačních přípojek. V tomto ohledu považuje soud za podstatné, že nově umísťovaný řad tlakové kanalizace má vést sice po stejné trase jako řad stávající gravitační kanalizace, avšak má být umístěn v prostoru nad ním, což plyne z obsahu připojené dokumentace (*zejména její výkresové části, viz výkresy D.1–D.3*), na které výslovně odkazují i závazné podmínky vydaného územního rozhodnutí (*viz výrok II. bod 1 rozhodnutí stavebního úřadu*). To znamená, že plánované umístění nové kanalizace se nijak „*nekříží*“ s kanalizací stávající, ani bezpodmínečně nevyžaduje její přemístění, či dokonce odstranění. Na tom nic nemění ani skutečnost, že projekt obce Přezletice se zrušením stávající gravitační kanalizace do budoucna počítá, neboť samotné rozhodnutí o umístění stavby takovýto důsledek nevyvolá. Ke zrušení stávající gravitační kanalizace by totiž muselo dojít až v rámci samostatného rozhodovacího procesu, jehož předmětem by byla právě tato kanalizace či s ní související provozování. Předmětem územního řízení není řešit konkrétní stavbu, ale poměry území, do něhož se určitá stavba bude situovat, a vyšlo-li v proběhlém územním řízení najevo, že prostorové umístění staré i nové kanalizace se navzájem nevyklučuje, pak není zřejmé, proč by samotné umístění mělo představovat překážku pro užívání dosavadní gravitační kanalizace ani jak by toto umístění mělo zasáhnout do dosavadních práv a povinností vlastníků stávajících kanalizačních přípojek.

Jakkoli bylo odůvodnění žalovaného týkající se této problematiky značně stručné, tak jádro shora popsáné úvahy v něm nalézt lze.

Soud je navíc přesvědčen, že v daném případě by dokonce ani navazující stavební povolení na nový řad tlakové kanalizace ještě nemělo zásadní vliv na možnost užívat stávající gravitační kanalizaci ani by neznamenalo nutnost přepojit stávající přípojky. Jak již bylo nastíněno výše, podstatný zásah do existujícího „pokojného stavu“ [což je to, oč jde v rámci hodnocení požadavku plynoucího z § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 především] by mohl přivodit až teprve některý z aktů, jímž by se do provozu stávající kanalizace přímo zasáhlo. K tomu by mohlo dojít například v okamžiku, kdy by obec Přezletice v rámci zahájení provozu nové tlakové kanalizace přistoupila i ke změně dosavadního kanalizačního řádu, který má zpracovaný pro účely provozu stávající gravitační kanalizace. Za této situace by měl vodoprávní úřad schvalující nový kanalizační řád (§ 14 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích) důsledně zohlednit i zájmy dosavadních uživatelů kanalizace, které by měl v rámci řízení o schválení nového kanalizačního řádu přibrat jako účastníky (§ 27 odst. 2 správního řádu). K dotčení práv dosavadních uživatelů stávající kanalizace by nepochybně došlo i tehdy, pokud by v souvislosti s řízením o schválení provozu nové tlakové kanalizace bylo vyžadováno úplné nebo částečné zrušení rozhodnutí o provozování stávající gravitační kanalizace (§ 6 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích). Totéž by platilo i v případě žádosti obce Přezletice o provedení takových stavebních úprav na stávající gravitační kanalizaci, jejichž výsledek by technicky znemožnil či vyloučil napojení stávajících přípojek. Všechny shora zmínované situace však mají samostatné režimy schvalování, které jsou na výsledcích samotného územního rozhodnutí prakticky nezávislé. Obavy žalobce či osob zúčastněných, že by v důsledku vydání rozhodnutí o umístění stavby tlakové kanalizace pozbyli možnost uplatňovat námitky v případných dalších řízeních, jsou proto liché. Nehledě na to, že

procesy směřující k zásahu do stávající kanalizace a přípojek na ni napojených ani neprobíhají v linii jiných funkčně i věcně příslušných orgánů, ať už vodoprávního úřadu [*speciální stavební úřad pro povolení změn na stávající kanalizaci či schvalující kanalizační řád* – srov. § 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006; § 15 a § 106 vodního zákona; § 14 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích], či krajského úřadu [*prvoinstanční orgán pro povolení k provozování kanalizace a jeho změny* – srov. § 6 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích]. Stavební úřad vedoucí územní řízení tudíž při vypořádávání požadavků na ochranu práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení ve smyslu § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 jen sotva může jít až tak daleko, že by v rámci posuzování uspořádání poměrů v území podrobně řešil chystané dílčí úpravy či změny prováděné na sítích, které v tomto území již vedou.

Shora uvedené v zásadě platí i pro navazující žalobní bod, v němž je namítána absence dohody uzavřené mezi obcí Přezletice coby (budoucím) vlastníkem nově umístované kanalizace a osobami užívajícími stávající gravitační kanalizaci prostřednictvím vlastních kanalizačních přípojek. V rámci územního řízení stavební úřad rozhodně není povinen předložení takové dohody vyžadovat, a tuto povinnost dokonce nebude mít ani ve fázi navazujícího řízení o povolení stavby, bude-li se týkat výlučně jen nové tlakové kanalizace. I zde platí, že povinnost vypořádat se s vlastníky přípojek by měla přicházet v úvahu až za situace, kdy předmětem řízení budou změny na stávající kanalizaci, čili tehdy, kdy samotným **prováděním** stavby může být zasaženo do existujících přípojek či obecně možnosti stávající kanalizaci užívat (*navíc v těchto věcech nebude k řízení příslušný obecní stavební úřad, ale jiný funkčně příslušný orgán – zpravidla vodoprávní úřad*). Až v těchto situacích bude na investorovi, aby ke své žádosti připojil smlouvu s jednotlivými vlastníky přípojek o právu provést změny stavby kanalizace, do které jsou zaústěny stávající

přípojky [§ 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006]. Správní orgán rozhodující o žádosti bude moci předloženou smlouvu posoudit nanejvýš z hlediska toho, zda je v ní obsažen souhlas vlastníků s provedením stavby. V jeho pravomoci však již nebude zkoumat, jak dalece, či zda vůbec si investor a vlastníci ve smlouvě vyřeší způsob náhrady nákladů. Problém případné náhrady nákladů za vybudování přípojek je totiž otázkou soukromoprávního charakteru, o níž orgánům veřejné správy v zásadě nepřisluší rozhodovat (*pozn.: spory ohledně náhrady nákladů na budoucí výstavbu nových přípojek nelze řadit pod spory o rozsah oprávnění podle § 7 odst. 1 a 2 zákona o vodovodech a kanalizacích, o nichž přísluší rozhodovat vodoprávním úřadům, ani pod spory z dohod vlastníků provozně souvisejících kanalizací, o nichž dle § 8 odst. 3 téhož zákona rozhodovalo do 31. 12. 2013 Ministerstvo zemědělství*). S ohledem na uvedené se tudíž v územním řízení nelze dovolávat toho, aby stavební úřad uložil žadateli o vydání územního rozhodnutí předložení dohody, jejímž obsahem bude řešení náhrady nákladů za případné pozdější vybudování nových přípojek. Takto široce nelze § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 vykládat. (...)

Krajský soud dále souhlasí s žalovaným, že posuzuje-li stavební úřad soulad záměru podle kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona z roku 2006, pak není jeho povinností zkoumat ekonomickou vhodnost navrhovaného řešení. Úkolem stavebního úřadu je posoudit záměr z hlediska vlivů na území, nikoliv z hlediska jeho hospodářské vhodnosti pro koncového uživatele. Povinnost stavebního úřadu posuzovat soulad záměru s ochranou práv a právem chráněných zájmů vlastníků dle § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 je třeba chápat tak, že jde o povinnost vyhodnotit záměr z hlediska případných zásahů do stávajícího „pokojného stavu“. Hodnotícím kritériem dle zmínovaného ustanovení naopak není to, zda schvalovaný záměr bude pro budoucí uživatele představovat vyšší spotřební komfort či nižší ekonomické náklady, než by tomu bylo u jiných podobných projek-

tů. V tomto ohledu soud plně souhlasí s žalovaným i stavebním úřadem, že o vhodnosti změny stavby si musí primárně rozhodnout její vlastník (*byť stavební úřad v odůvodnění svého rozhodnutí k této problematice připojil ne zrovna přiléhavou argumentaci, že nehospodárnou stavbu je možno odstranit a postavit místo ní novou*). Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že v nyní posuzované věci byla stavebníkem veřejnoprávní korporace a jím požadovaný záměr má být stavbou provozovanou ve veřejném zájmu (§ 1 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích). Ani v takových případech stavebním úřadům nepřisluší ponoukat žadatele do hospodářsky výhodnějších či technicky efektivnějších variant záměru. Naopak: Jestliže by stavební úřad coby orgán územního plánování pověřený výkonem státní správy [srov. § 5 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 ve vztahu k § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] začal obci jakkoli radit či nařizovat, zda má pro účely rozvoje svého území a uspokojení potřeb svých občanů upřednostnit to či ono řešení, pak by takový postup byl zcela nepřipustným zásahem státní moci do práva obce na samosprávu (*čl. 101 odst. 4 Ústavy; § 7 odst. 2 obecního zřízení*). Je totiž primárně vůlí obce, jaké řešení si zvolí pro odvádění a čištění odpadních vod na svém území. Stavebnímu úřadu přísluší posouzení, zda je obcí navrhované řešení v dotčeném území přípustné z hlediska zájmů chráněných stavebním zákonem z roku 2006, nemůže však již hodnotit, zda je předložený projekt pro obec a její občany výhodnější než projekty jiné. Jestliže se žalobci a osobám zúčastněným řešení zvolené obcí Přezletice nelíbí nebo mají za to, že se jedná o neúčelné či nehospodárné využití obecních prostředků, pak tyto záležitosti musí vyřešit v rámci obecní samosprávy, ať už přímým vznesením požadavku na projednání určité záležitosti na obecním zastupitelstvu [§ 16 odst. 2 písm. f) a odst. 3 obecního zřízení], či prostřednictvím některého ze zvolených zastupitelů. Je však absurdní požadovat, aby vzájemné vztahy mezi obcí a občany autoritativně rozhodl stavební úřad v rámci územního řízení. (...)

Stavební řízení: prodloužení trvání dočasné stavby; změna dočasné stavby na stavbu trvalou

k § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.)⁷⁾ (v textu jen „stavební zákon z roku 1976“)

Prodloužení trvání dočasné stavby nebo její změnu na stavbu trvalou bez stavebně technických změn stavební úřad projedná v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Žadatel o takovou změnu v užívání stavby je povinen doložit, že je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, anebo že má k němu jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108)

Prejudikatura: č. 1200/2007 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS a č. 3383/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 275/2014 Sb. a č. 158/2010 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3168/09).

Věc: Akciová společnost CHOVSERVIS proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti Martina P., o změnu v užívání stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Magistrát města Hradec Králové rozhodnutím ze dne 20. 12. 2012 povolil osobě zúčastněné na řízení podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 a § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona⁸⁾, změnu v užívání stavby „Budova – provozní kanceláře a sklady firmy [osoby zúčastněné na řízení], umístěné v areálu [žalobkyně]“ na specifikovaném pozemku v katastrálním území Slezské Předměstí. Dočasná stavba s dobou trvání omezenou do 31. 12. 1999 se tím změnila na stavbu trvalou. Současně stavební úřad stanovil podmínky pro změnu v užívání stavby.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí magistrátu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 3. 2013 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Řízení o změně v užívání stavby bylo zahájeno na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 24. 1. 2000. Správní orgány postupovaly podle ustanovení stavebního zákona z roku 1976, neboť z § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 účinného od 1. 1. 2007

vyplývá, že „[ř]ízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů“. Stavba, která byla předmětem řízení, je složena z UNIMO buněk a byla postavena na základě rozhodnutí Městského národního výboru v Hradci Králové ze dne 21. 8. 1973. Jejich užívání bylo povoleno rozhodnutím téhož orgánu ze dne 8. 10. 1974 s tím, že objekty budou odstraněny nejdéle do 14 dnů od konce roku 1980. Úřad města Hradec Králové poté rozhodl dne 7. 2. 1997 o povolení užívání téže dočasné stavby do 31. 12. 1999. Osoba zúčastněná na řízení získala stavbu do svého vlastnictví na základě kupní smlouvy uzavřené dne 20. 11. 1992 se společností Východočeský chovatelský servis, a. s. (právním předchůdcem žalobkyně). Tato kupní smlouva se však nevztahovala na specifikovaný pozemek v t. ú. Slezské předměstí, na kterém je stavba umístěna. Tento pozemek je stále ve vlastnictví žalobkyně. Osoba zúčastněná na řízení pozemek užívala na základě nájemní smlouvy ze dne 17. 12. 1992, která byla uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 1999. Další nájemní

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

⁸⁾ S účinností od 1. 1. 2007 zrušena zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

smlouva na pozemek pod stavbou byla mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení uzavřena dne 31. 12. 1999, a to opět na dobu určitou do konce roku 2005. Poté osoba zúčastněná na řízení pozemek užívala bez právního titulu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 25. 4. 2014, čj. 30 A 27/2013-52, zamítl. Souhlas žalobkyně jako vlastníka pozemku není dle krajského soudu podmínkou povolení změny v užívání stavby.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítla, že krajský soud porušil ústavně zaručené základní právo stěžovatelky na pokojné užívání majetku. Rozsudek byl založen na výkladu stavebního zákona z roku 1976, který není ústavně konformní a jednostranně upřednostňuje vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení ke stavbě. Stěžovatelka byla v podstatě zbavena ochrany vlastnického práva k pozemku, to bylo fakticky vyprázdněno, aniž se jí za tento zásah dostalo jakéhokoli protiplnění. Podle článku 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má „[v]lastnické právo všech vlastníků [...] stejný zákonný obsah a ochranu“ a „[v]yvolání nebo nucené omezení vlastnického práva je možné [pouze] ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“. Rozsudek krajského soudu je založen na nesprávné interpretaci závěrů Nejvyššího správního soudu vyslovených v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, čj. 7 As 26/2008-140, č. 1990/2010 Sb. NSS. Správní orgán i soud měl v souladu s principem rovnosti vlastnického práva nalézt rovnováhu mezi vlastnickými právy stojícími v kolizi, tj. nemohl jednostranně a bez dalšího upřednostnit vlastnické právo jednoho z vlastníků. Nelze akceptovat závěr krajského soudu o irelevanci stanoviska vlastníka pozemku, resp. omezení ochrany vlastníka pozemku tím, že se jako účastník správního řízení pouze dozví o změně užívání stavby. Žalobou napadené rozhodnutí nicméně vytváří právní stav, kdy se z dočasně povolené stavby stává stavba trvalá a stěžova-

telka je fakticky zbavena svého vlastnického práva. Jedná se tedy o opatření, které je adekvátní vyvlastnění.

Osoba zúčastněná na řízení podala ke kasační stížnosti obsáhlé vyjádření, ve kterém argumentovala, že nedošlo k faktické změně stavby, ale pouze z formálního hlediska ke změně jejího užívání. Z materiálního hlediska je stavba užívána stejně jako dosud. Poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby se z hlediska ochrany vlastnických práv nezměnily. Stěžovatelka navíc své vlastnické právo sama dobrovolně omezila svým svobodným soukromoprávním úkonem – prodejem stavby na svém pozemku.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru odlišnému od názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v dřívějších rozhodnutích. Podle rozsudku čj. 7 As 26/2008-140 pro povolení změny v užívání stavby podle stavebního zákona z roku 1976 nebylo zapotřebí souhlasu vlastníka pozemku, na němž byla stavba umístěna. K témuž závěru Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 8. 10. 2014, čj. 1 As 128/2014-59, ve vztahu ke změně v užívání stavby podle stavebního zákona z roku 2006. V posledně citovaném rozsudku soud řešil skutkově i právně velmi podobný případ změny v užívání stavby, kterou se změnila stavba dočasná ve stavbu trvalou, a vyslovil závěr, že nesouhlas vyslovený vlastníkem pozemku, na kterém je stavba umístěna, není na překážku povolení takové změny v užívání stavby.

Podle osmého senátu naopak přeměna stavby ze stavby dočasné na stavbu trvalou představuje natolik podstatnou kvalitativní změnu stavby, že má být považována za změnu dokončené stavby ve smyslu § 139b odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, byť není spojena s žádnou stavební technickou přestavbou. Fakticky se totiž jedná o vytvoření „nové“ trvalé stavby namísto dosavadní dočasné stavby, která měla být po uplynutí doby jejího trvání odstraněna. Taková změna zasahuje do práv vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna, i do práv vlastníků sousedních pozemků takovým způsobem,

že musí být projednána jako změna dokončené stavby ve stavebním řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a musí k jejímu povolení být předložen souhlas vlastníka pozemku. Osmý senát poukázal i na judikaturu civilních soudů, podle níž teorií o rovnocennosti vlastnických práv vlastníka stavby a vlastníka pozemku, kterou zmiňoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 128/2014-59, nelze aplikovat v případě, že stavba nebyla zřízena na základě trvalého práva k pozemku. Proto osmý senát postoupil věc rozšířenému senátu.

K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřila podáním ze dne 25. 9. 2015 osoba zúčastněná na řízení. Poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS, a náleží Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06, č. 148/2009 Sb. ÚS, z nichž vyplývá, že důvěra jednotlivců v konstantní soudní judikaturu představuje významnou hodnotu, proto by ke změně existující judikatury mělo být přístupováno zdrženlivě a pouze tehdy, pokud pro to existují naléhavé důvody. Názor, jehož popření se osmý senát domáhá, nepředstavuje ojedinělý exces, nýbrž ustálenou judikaturu. Kromě obou výše citovaných rozsudků osoba zúčastněná na řízení poukazuje na to, že i sám osmý senát v rozsudku ze dne 15. 3. 2007, čj. 8 As 28/2005-120, č. 1200/2007 Sb. NSS, vyslovil názor, že změnu spočívající v prodloužení trvání stavby povolené jako stavba dočasná má stavební úřad projednat v režimu změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. I publikace citovaného rozsudku sedmého senátu, jakož i posledně citovaného rozsudku osmého senátu ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu po jejich schválení plénem představuje podstatný prvek, z něhož lze dovozovat legitimitu takového právního názoru a rovněž i větší důvěru adresátů práva v takto vyslovenou interpretaci právního předpisu. Výkladový spor se navíc týká již k 1. 1. 2007 zrušeného právního předpisu, proto legitimita změny judikatury je v takovém případě problematická. Osoba zúčastněná na řízení požádala o změnu v uží-

vání stavby již v roce 2000, jednala v důvěře v převládající výklad stavebního zákona. Proto by dodatečně učiněná změna výkladu právního předpisu nepřipustným způsobem zasáhla do ochrany její dobré víry.

Nesprávné je dle vyjádření pojetí změny v trvání stavby jako změny stavby, která má být projednávána dle osmého senátu v režimu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Stavební zákon z roku 1976 jasně vymezuje pojem změny stavby, která má být takto projednána, v § 139b odst. 3. Tuto úpravu zachoval i nový stavební zákon z roku 2006 (srov. jeho § 2 odst. 5). Stavební zákon z roku 2006 nyní již v § 129 odst. 6 výslovně uvádí, že u staveb, u kterých uplynula doba jejich trvání, lze v řízení o změně v užívání stavby prodloužit jejich trvání. Soudu nepřísluší pravomoc měnit zákon, pouze v mezích jeho znění jej interpretovat a aplikovat. Zákondárce měl zjevně v úmyslu řešení soukromoprávní otázky vztahu k pozemku, na němž je stavba umístěna, ponechat při prodlužování trvání stavby na soukromoprávním jednání vlastníků stavby a pozemku, případně na rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení.

Osoba zúčastněná poukazuje na to, že pokud by se jednalo v případě projednávání stavby o stavbu neoprávněnou, mohl by se vlastník pozemku domáhat nařízení jejího odstranění v řízení před civilními soudy. Za zcela nepřipadnou (tj. za „*střelbu do vlastní nohy*“) označila osoba zúčastněná i odkaz osmého senátu na judikaturu civilních soudů. Ta se totiž vztahuje pouze na „*neoprávněné stavby*“, tj. stavby, které byly zřízeny bez souhlasu vlastníka pozemku. To ovšem rozhodně není případ stavby projednáváné v nynějším řízení. Tuto stavbu totiž na svém vlastním pozemku před lety zřídila sama stěžovatelka (resp. její právní předchůdce), která následně v roce 1992 ze své svobodné vůle rozdělila právní režim stavby a pozemku, neboť stavbu prodala osobě zúčastněné na řízení, zatímco převod pozemku pod stavbou, o něž osoba zúčastněná na řízení po dlouhá léta usilovala, navzdory smlouvě o smlouvě budoucí z roku 1992, odmítla, a to i za nabízenou cenu několikanásobně převyšující cenu obvyklou.

Na projednávanou věc je proto třeba aplikovat závěry vyplývající z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2013, sp. zn. 22 Cdo 4681/2009: „Zřídil-li na cizím pozemku stavbu stavebník, který měl časově neomezené právo mít na tomto pozemku stavbu, nelze se v zásadě domáhat vyklizení této stavby podle § 126 odst. 1 [občanského zákoníku z roku 1964], a to ani proti jeho právnímu nástupci. To platí tím spíše, zřídil-li stavbu ten, kdo byl právě vlastníkem pozemku, k čemuž podle zjištění odvolacího soudu došlo v daném případě.“ I v projednávané věci je navíc civilními soudy vedeno řízení, v němž se osoba zúčastněná na řízení snaží prokázat své oprávnění k umístění stavby na pozemku stěžovatelky. Toto civilní soudní řízení však bylo přerušeno do skončení řízení před správními orgány, resp. správními soudy. Celá situace proto připomíná známou Hlavu XXII. Legitimní očekávání stěžovatelky, že stavba bude po uplynutí její doby trvání odstraněna, zpochybnila osoba zúčastněná na řízení tím, že již v době převodu stavby (v roce 1992) se jednalo o stavbu nelegální, neboť její doba trvání stanovená ve stavebním povolení z roku 1974 do roku 1980 již dávno uplynula. Osoba zúčastněná na řízení dále upozornila, že projednávaná stavba není souborem UNIMO buněk, nýbrž budovou pro administrativu a sklad, která má devitinásobnou cenu oproti pozemku stěžovatelky.

Stěžovatelka v replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení nesouhlasila s názorem, že by předkládací usnesení bylo v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Rozsudek čj. 1 As 128/2014-59 se týká právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně z roku 2006, tudíž na posuzovanou věc nedopadá. Rovněž rozsudek čj. 8 As 28/2005-120 se posuzované právní otázky netýká. Rozsudek čj. 7 As 26/2008-140 se také týkal odlišné věci, nikoli změny stavby z dočasné na trvalou, proto tento rozsudek nebrání osmému senátu vyslovit názor vyjádřený v předkládacím usnesení. Stěžovatelka je toho názoru, že změna stavby z dočasné na trvalou představuje změnu podmínek, za kterých byla stavba původně povolena, proto by tato změna měla

být povolována ve stavebním řízení, v němž má být zjištěno stanovisko vlastníka pozemku. Pro rozhodnutí správních orgánů, a tedy i správních soudů jsou rozhodné i otázky soukromoprávní, včetně ochrany vlastnického práva. Ke spleťtí historie právních vztahů mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení uvedla, že tyto okolnosti jsou pro posouzení obecné otázky výkladu práva, která byla rozšířenému senátu postoupena k rozhodnutí, bezvýznamné a mohou být posouzeny tříčlenným senátem poté, co mu věc bude rozšířeným senátem vrácena.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že prodloužení trvání dočasné stavby nebo její změnu na stavbu trvalou bez stavebně technických změn stavby stavební úřad projedná v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Žadatel o takovou změnu v užívání stavby je povinen doložit, že je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, anebo že má k pozemku jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[17] Předkládající senát se domnívá, že (i) prodloužení doby trvání stavby povolené jako stavba dočasná, resp. změna na stavbu trvalou, má být projednávaná jako změna dokončené stavby v režimu podle § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a (ii) že k povolení takové změny je nezbytné, aby žadatel (vlastník stavby) předložil stavebnímu úřadu souhlas vlastníka pozemku, na němž je stavba umístěna, jedná-li se o osobu odlišnou od vlastníka stavby.

[18] K otázce ad (i) se Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že prodloužení doby trvání

stavby v případě stavby, u níž uplynula doba jejího trvání stanovená ve stavebním povolení, řeší stavební úřad v řízení o změně v užívání stavby dle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. V rozsudku čj. 8 As 28/2005-120, ve věci ZEAS, Nejvyšší správní soud uvedl, že ze spisu vyplývá, že „stavba byla povolena jako stavba dočasná (cca na 10 let) a že již uplynula stanovená doba jejího trvání a rovněž pomínil účel, pro který byla zřízena. Dne 31. 3. 2004 tedy bylo v souladu s § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona [z roku 1976] (ex officio) zahájeno řízení o odstranění této stavby. Pokud však během tohoto řízení vlastník stavby – stěžovatel – požádal dle § 85 stavebního zákona [z roku 1976] o změnu užívání stavby, měl stavební úřad řízení o podané žádosti s tím, že bylo-li by této žádosti vyhověno, řízení o odstranění stavby by se zastavilo a v opačném případě by se v něm pokračovalo. To se však v daném případě nestalo, když došlo naopak k přerušení řízení o žádosti stěžovatele na změnu v účelu užívání stavby, kterou podal dne 14. 4. 2004, a řízení o odstranění stavby bylo stavebním úřadem dokončeno. [...] [V] podmínkách nové právní úpravy na úseku stavebního práva je daná otázka již explicitně řešena, a sice v § 129 odst. 5 [stavebního zákona z roku 2006], který stanoví, že: ‚Stavební úřad nařídí odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání. Pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.‘ *Zhlediska budoucího vývoje na úseku stavebního práva jde tedy o otázku zřejmou a bezrozpornou. Nicméně v daném případě s ohledem na výše uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než konstatovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky Krajským soudem v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, když tento soud aproboval shora popsany inverzní postup stavebního úřadu, který namísto pře-*

rušení řízení o odstranění stavby přerušil řízení ve věci žádosti stěžovatele o změnu v účelu užívání stavby a o prodloužení doby jejího trvání a následně dokončil řízení o odstranění stavby.“

[19] Tento názor zopakoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 30. 9. 2008, čj. 4 As 2/2007-285: „Správní orgán by nemohl zmíněnou žádost pomínout ani v případě, že by předmětné stavby vyhodnotil jako dočasné. Každé podání účastníka řízení totiž musí být vykládáno podle jeho obsahu a za dané situace by mělo být podání žalobkyně považováno za žádost o změnu užívání stavby. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, v případě, že vlastník dočasné stavby v průběhu řízení o jejím odstranění podle § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976 podá žádost o změnu užívání této stavby nebo prodloužení doby jejího trvání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti. Pokud této žádosti stavební úřad vyhoví, řízení o odstranění zastaví; v opačném případě v řízení o odstranění stavby pokračuje‘ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu [čj. 8 As 28/2005-120]). O takové žádosti musí správní orgán pochopitelně rozhodnout i tehdy, byla-li podána před zahájením řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona [z roku 1976], což nastalo v projednávané věci. Z citovaného judikátu je přitom zřejmé, že o odstranění stavby může být rozhodnuto teprve poté, kdy správní orgán o žádosti o změnu užívání stavby rozhodne.“

[20] Otázkou postupu stavebního úřadu při uplynutí stanovené doby trvání dočasné stavby, byť na půdorysu stavebního zákona z roku 2006, se zabýval Nejvyšší správní soud dále i v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, čj. 4 As 217/2014-37, v němž posuzoval kasační stížnost ve věci zamítnutí žádosti OKD, a. s., o změnu v užívání staveb v areálu Dolu Frenštát spočívající v prodloužení doby jejich trvání do roku 2031.

[21] Co se týče posouzení nutnosti doložení souhlasu vlastníka pozemku s prodloužením doby trvání stavby [otázka předložená

rozšířenému senátu ad (ii)], Nejvyšší správní soud se touto otázkou výslovně zabýval v rozsudku čj. 1 As 128/2014-59, kde uvedl: „S nářky stěžovatele se lze ztotožnit pouze do té míry, že stavba dočasně stavby na stavbu trvalou se dotýká práv vlastníka pozemku intenzivněji nežli změna spočívající např. ve způsobu provozu stavby (resp. v případech, kdy stavba stále stojí a její účinky navenek jsou v podstatě stejné jako před změnou v užívání). V případě posuzování změny dočasné stavby na stavbu trvalou se totiž de facto rozhoduje o tom, zda se bude stavba na pozemku i nadále nacházet, či nikoliv. Vzhledem k charakteru takové změny by se mohlo zdát jako vhodnější tuto změnu řešit v rámci řízení o povolení stavby, které by bylo patrně přílehavější než postup stanovený pro změnu v užívání stavby. Stavební zákon [z roku 2006] ovšem zcela jednoznačně považuje změnu dočasné stavby na stavbu trvalou za typ změny v užívání stavby dle § 126 stavebního zákona [z roku 2006] (viz § 129 odst. 5 stavebního zákona [z roku 2006]), a proto není pochyb o tom, že i v případě posuzování této změny musí stavební úřad postupovat dle § 126 a § 127 stavebního zákona [z roku 2006]. Nepřipadá tak v úvahu přiměřená aplikace ustanovení upravujících stavební řízení, neboť tu pro tyto případy zákon nepřipouští. [...] Své soukromoprávní nároky tedy mohla osoba zúčastněná na řízení uplatnit vůči žalobci v rámci civilního soudnictví, nikoliv v řízení u stavebního úřadu o změně v užívání stavby, kde stavební zákon nedává pro jejich posuzování prostor. Není možné připustit, aby absence práva k pozemku zcela znemožnila vlastníku stavby provedení jakékoliv změny v užívání stavby. Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že v řízení o změně v užívání stavby nemusí vlastník stavby dokládat soukromoprávní titul k pozemku pod stavbou. Toto rozhodnutí odpovídá smyslu stavebního zákona [z roku 2006] a nejedná se neproporcionální rozhodování, jež by bylo v rozporu s logikou celého právního řádu.“

[22] Rozšířený senát zdůrazňuje, že jakkoli právní úprava změny v užívání stavby ve stavebním zákonu z roku 1976 a ve stavebním zákonu z roku 2006 vykazuje určité dílčí odlišnosti (např. možnost v některých případech povolit změnu v užívání stavby souhlasem mimo správní řízení), ohledně řešených otázek (i) a (ii) lze považovat tuto úpravu za shodnou, a proto by bylo krajně nežádoucí tato v zásadě shodná ustanovení vykládat zcela odlišným způsobem pouze s odkazem na to, že se jedná (formálně) o jiný právní předpis.

[23] S ohledem na výše uvedené rozšířený senát konstatuje, že osmý senát v usnesení o postoupení věci vyjádřil ohledně otázek (i) i (ii) odlišný názor od názoru dosud zastávaného v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána. (...)

IV.2 Posouzení věci

[25] Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 ve znění účinném do 31. 12. 2006 platí, že „[s]tavbu lze užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Změny ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu nebo podstatném rozšíření výroby, popřípadě činnosti, která by mohla ohrozit zdraví a život nebo životní prostředí, jsou přípustné jen na základě rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby; na řízení se vztahují přiměřeně § 76 až § 84.“ Odstavec 2 stanoví, že „[z]měnu v užívání stavby, která je spojena se změnou stavby, projedná stavební úřad ve stavebním řízení a po jejím dokončení provede kolaudaci změny stavby“. Podle § 85 odst. 3 tohoto zákona „[z]měna v užívání stavby nemůže být povolena, pokud je v rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace“.

[26] Podle § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2006 se k návrhu na povolení změny v užívání stavby přiloží: a) dokumentace s vyznačením stávajícího a nového způsobu užívání jednotlivých prostorů; u starších staveb, kde se dokumentace nezachovala, lze k návrhu předložit pasport

stavby (§ 45 odst. 2), b) doklad o vlastnickém právu ke stavbě, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou ve způsobu jejího užívání, není-li navrhovatel vlastníkem stavby, c) doklady o jednání s orgány státní správy a s účastníky řízení, pokud byla předem o návrhu vedena, a rozhodnutí, stanoviska, vyjádření, souhlasy, posouzení, popřípadě jiná opatření dotčených orgánů státní správy vyžadovaná zvláštními předpisy, d) kolaudační rozhodnutí, popřípadě stavební povolení, ze kterého je zřejmé, k jakému účelu byla stavba povolena, anebo doklad podle § 45 odst. 5“.

[27] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda lze prodloužení trvání stavby (bez toho, aby byly prováděny jakékoli faktické stavebně technické změny stavby) považovat za změnu stavby ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Je nutno vycházet z toho, že pojem „změna stavby“ je definován v § 139b odst. 3 téhož předpisu, kde je stanoveno, že „[z]měnami dokončených staveb [na rozdíl od změn staveb před jejich dokončením, které jsou definovány v § 139b odst. 4 téhož zákona] jsou a) nástavby, jimiž se stavby zvyšují, b) přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou, c) stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby“. Výklad podle legální definice má přednost před výkladem podle obecného jazyka. Pokud zákonodárce sám definuje určitý právní pojem, činí tak zpravidla proto, že mu chce dát odlišný význam, než má tento pojem v obecném jazyce (srov. Wintř, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha : Auditorium, 2013, s. 52). Ačkoli tedy i změna doby trvání stavby, resp. změna ze stavby dočasné na stavbu trvalou, představuje v obecném smyslu určitou změnu, která se stavby týká, nelze ji považovat za změnu stavby ve smyslu stavebních předpisů. Stavební zákon z roku 1976 a shodně i stavební zákon z roku 2006 totiž za změnu stavby považují pouze staveb-

ní změnu ve smyslu změny výšky, půdorysu, či vnitřního stavebního uspořádání.

[28] Toto „stavebně technické“ pojetí změn stavby ostatně odpovídá tradicím českého stavebního práva: zákon č. 5/1889 čes. z. z., jímžto se vydává stavební řád pro království České, vyjímajíc obce, pro které platí stavební řád ze dne 10. 4. 1886 č. 40 z. z.²⁾, stanovil v § 27, že za podstatné opravy nebo změny pokládány budtež ty, a) jimiž předmět stavební změny se ve svých zevnějších rozměrech vůbec nebo ve své fačadě, b) jimiž hlavní části jeho se vyměňují, odstraňují nebo se posunují, nebo které mají jakýmkoli způsobem vliv na pevnost stavení, na bezpečnost jeho před ohněm, na zdravotní poměry jeho neb na práva sousedů. Podobně byla definována změna stavby v § 3 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu³⁾.

[29] Proto je třeba za změnu stavby spojenou se změnou v jejím užívání, kterou je ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 nutno projednat ve stavebním řízení, považovat pouze změnu stavebně technickou ve smyslu § 139b odst. 3 téhož zákona, tj. změny výšky, půdorysu nebo vnitřního uspořádání stavby. Pouhé prodloužení trvání stavby povolené jako stavba dočasná bez potřeby těchto stavebně technických změn tedy nelze projednávat ve stavebním řízení. Takové prodloužení trvání stavby bez stavebně technických změn stavby stavební úřad projedná v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci ZEAS, tato změna je již dle stavebního zákona z roku 2006 výslovně řešena v režimu změny v užívání stavby (srov. § 129 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.).

[30] Další otázkou, kterou musel rozšířený senát posoudit, je to, zda pro povolení takové změny v užívání stavby spočívající v prodloužení jejího trvání nebo v její změně na stavbu trvalou je třeba, aby vlastník stavby prokázal své právo k pozemku, na kterém je

²⁾ S účinností od 1. 1. 1951 zrušen zákonem č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí.

³⁾ S účinností od 1. 10. 1976 nahrazen zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

stavba umístěna, resp. souhlas vlastníka pozemku s takovou změnou.

[31] Nejprve je třeba konstatovat, že mezi doklady, které požaduje k žádosti o změnu v užívání stavby doložit vyhláška č. 132/1998 Sb., takový požadavek obsažen není. To ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud ve věci čj. 1 As 128/2014-59 i ve vztahu ke stavebním předpisům platným od 1. 1. 2007. Správní řád přitom stanoví v rámci základních zásad činnosti správních orgánů, že podklady mohou správní orgány od dotčené osoby vyžadovat jen tehdy, stanoví-li tak zvláštní předpis (srov. § 6 odst. 2 věta druhá správního řádu). Tento silný argument jistě mluví ve prospěch názoru vysloveného v rozsudku ve věci čj. 1 As 128/2014-59, že nelze od žadatele (vlastníka stavby) o změnu v užívání stavby dočasné spočívající v prodloužení jejího trvání nebo její změně na stavbu trvalou vyžadovat doklad o tom, že je (i nadále) oprávněn k umístění stavby na pozemku.

[32] Podle rozšířeného senátu však existují ještě silnější důvody pro přijetí opačného výkladu. Změna v užívání stavby dočasné spočívající v prodloužení doby trvání nebo změně na stavbu trvalou představuje skutečně kvalitativně zcela odlišnou změnu právního režimu stavby od jiných změn v užívání existujících staveb. Prodloužení závazné časové meze existenci stavby, po jejímž uplynutí musí být stavba odstraněna [srov. § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, resp. § 129 odst. 1 písm. g) stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 350/2012 Sb.] představuje závažný a nevratný zásah do práv vlastníka pozemku (je-li odlišný od vlastníka stavby na něm umístěné), který je srovnatelný se zřízením zcela nové stavby nebo s přístavbou stávající stavby. Z pohledu veřejného práva se vytváří zcela nová situace, kterou je vlastník pozemku podstatným způsobem omezen na praktických možnostech výkonu svého vlastnického práva k pozemku. I z hlediska fyzikálního je čas někdy považován za čtvrtou dimenzi tzv. časoprostoru, který určuje podobu světa, v němž žijeme. Proto nelze zcela odlišovat požadavky na ochranu vlastnického práva vlastníka pozemku v pří-

padě zřízení nové stavby, resp. její změny spočívající např. v nástavbě nebo přístavbě na jedné straně a v případech změny v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení jejího trvání nebo její změně na stavbu trvalou na straně druhé. Naopak v obou případech je třeba práva vlastníka pozemku zohlednit obdobným způsobem.

[33] Vlastník pozemku jistě má legitimní očekávání, že stavba dočasná umístěná na jeho pozemku, jejíž stanovená doba trvání již uplynula a ohledně jejíhož dalšího umístění na svém pozemku se s jejím vlastníkem nedohodl, bude odstraněna. Vlastník stavby, která byla provedena bez stavebního povolení, a jenž požádá o její dodatečné povolení, musí předložit doklad, jímž stavebník prokazuje, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu nebo provést změnu stavby [srov. § 88 odst. 1 písm. b) na konci stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 16 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb., resp. § 129 odst. 2 věta pátá stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb. ve spojení s přílohou 9 část B vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu]. Neexistuje žádný racionální důvod, proč by stejná ochrana práv vlastníka pozemku neměla být zajištěna v řízení o změně v užívání dočasné stavby, jejíž doba trvání uplynula, jako je tomu v nyní projednávaném případě.

[34] Naopak, rozšířený senát má za to, ve shodě s rozsudkem ve věci *ZEAS*, že situace vlastníka nepovolené stavby je v zásadě srovnatelná se situací vlastníka stavby, jejíž doba trvání uplynula, a která má být proto odstraněna. Je sice pravdou, že vlastník pozemku zřejmě musel v době povolování dočasné stavby udělit stavebníku (následně vlastníku stavby) právo stavbu na pozemku zřídit, zpravidla svůj souhlas s tímto záměrem vyjadřoval ve vztahu ke konkrétnímu záměru dočasné stavby, přičemž právo zřídit stavbu trvalou by odlišné osobě neposkytl, resp. nikoli za stejných podmínek. Jinými slovy, dočasnost stavby představovala typicky podstatnou

okolnost podmiňující vyslovení původního souhlasu vlastníka pozemku se zřízením stavby (udělení práva stavbu zřídit) a po uplynutí stanovené doby trvání stavby již není možné se tohoto původního práva zpravidla dovolávat, nevyplývá-li ovšem z něho jinak, např. nebylo-li sjednáno jako věcné břemeno na dobu neurčitou nebo na dobu určitou přesahující původně veřejnoprávně stanovenou dobu trvání stavby, popř. jako právo stavby podle § 1240 a násl. občanského zákoníku z roku 2012, které dosud trvá. Zákonodárce ostatně přijetím nového občanského zákoníku, kodifikujícího zásadu *superficies solo cedit*, vyjádřil vůli omezit do budoucna případy odlišného vlastnického režimu stavby a pozemku, na němž je stavba umístěna.

[35] Rozšířený senát si je vědom, že geneze vzniku komplikovaných právních poměrů v projednávaném případě je jiná a souvisí spíše se společenskou a právní entropií panující v době transformace společnosti, majetkových poměrů a právního řádu v devadesátých letech minulého století. Na posouzení věci to však nic nemění. Pokud se osoba zúčastněná na řízení dovolává své dobré víry v dosavadní judikaturu, lze poukázat na to, že veškeré rozhodné skutkové okolnosti a jednání osoby zúčastněné na řízení (uzavření kupní smlouvy na stavbu, podání žádosti o změnu v užívání stavby) nastaly v době před vydáním rozsudků, kterých se osoba zúčastněná na řízení nyní dovolává. Tudíž logicky tato osoba nemohla v době před vznikem nyní částečně korigované judikatury jednat v důvěře v ní. Zásah do práv osoby zúčastněné na řízení je rovněž relativizován tím, že již v době uzavření kupní smlouvy na posuzovanou stavbu mezi právním předchůdcem stěžovatelky a osobou zúčastněnou na řízení se jednalo o stavbu, jejíž stanovená doba trvání uplynula (v roce 1980), což jistě bylo možné ověřit na stavebním úřadu. Navzdory této skutečnosti po dobu 24 let po zakoupení této „*nelegální*“ stavby osoba zúčastněná na řízení stavbu užívala a užívá pro své podnikání. Dále je třeba vzít v úvahu, že k následně podané žádosti osoby zúčastněné na řízení o změnu v užívání stavby došlo k prodlouže-

ní doby trvání stavby, avšak pouze na dobu do konce roku 1999, po kterou měla osoba zúčastněná na řízení právo k umístění stavby na pozemku stěžovatelky na základě nájemní smlouvy ze dne 17. 12. 1992. Osoba zúčastněná na řízení si tak musela být vědoma toho, že další prodloužení doby trvání stavby, resp. její změna na stavbu trvalou, nemůže být bez prokázání práva k pozemku pod stavbou povolena. Pokud se dále osoba zúčastněná na řízení odvolává na smlouvu o budoucí smlouvě kupní, kterou se právní předchůdce stěžovatelky zavázal pozemek pod stavbou prodat osobě zúčastněné na řízení, je třeba konstatovat, že taková kupní smlouva nikdy uzavřena nebyla a ze spisu nijak nevyplývá, že by se osoba zúčastněná na řízení domáhala uzavření takové kupní smlouvy soudní cestou (srov. zásadu *vigilantibus iura*). Vzhledem k těmto okolnostem případu má rozšířený senát za to, že změna výkladu právních předpisů, k níž nyní přistupuje, nedopadne na osobu zúčastněnou na řízení nepřiměřeně tvrdě a nespravedlivě [srov. nález ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09, N 158/58 SbNU 345, č. 158/2010 Sb. ÚS, bod 23 a násl.].

[36] Pokud tedy prováděcí předpisy ke stavebnímu zákonu z roku 1976 ani ke stavebnímu zákonu z roku 2006 nestanoví žadateli o povolení změny v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení doby trvání stavby, příp. změně na stavbu trvalou, povinnost doložit, že je vlastníkem pozemku nebo stavby, anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku, lze v tom shledávat mezeru v zákoně (resp. zde v jiném právním předpise).

[37] Rozšířený senát v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, ve kterém se soud zabýval řešením obdobné situace: „*Dále je proto třeba posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně (srov. Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Brno : Knihovnička, 2008, s. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v ju-*

dikatuře. Praha : Karolinum, 2002, s. 205 a násl., který hovoří o axiologické mezeře), nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezeře v zákoně je podmiňována nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce neuzal v potaz hodnoty, principy či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.“

[38] Rovněž Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb., posuzoval situaci do určité míry srovnatelnou s nyní posuzovanou věcí, kdy neaplikace podzákonného předpisu na určité případy v souladu s jeho doslovným výkladem vedla k protiústavním důsledkům. V bodu 37 nálezu Ústavní soud uvedl: *„Jinak řečeno, zatímco na advokáty (a zprostředkovatele tedy i na jimi zastoupené účastníky řízení) dopadá jasná podzákonná úprava vymezující vyšší paušální náhrady hotových výdajů, na nezastoupené účastníky řízení žádná výslovná právní úprava nedopadá, což je nutno chápat jako mezeru v právu, způsobující protiústavní důsledky, jak bylo vyloženo výše. Tuto mezeru je nutno překlenout použitím analogie iuris, tedy tím, že na řešení situace, na niž žádná – v tomto případě podzákonná – právní úprava výslovně nedopadá, se použije ustanovení toho podzákonného právního předpisu, který řeší situaci nejpodobnější, v daném případě tedy § 13 odst. 3 [vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], pokud by nepoužití takové analogie mělo protiústavní důsledky. Nejde přitom o použití analogie nepřípustné, neboť nejde o oblast, v níž by její použití bylo vyloučeno, jako je tomu v trestním právu hmotném, a její použití jde v daném případě ve prospěch nezastoupených účastníků řízení, na*

než toto analogické vztažení advokátního tarifu dopadne. Zároveň jde o analogické použití podzákonného předpisu, jež výslovně umožňuje text předpisu zákonného, totiž ona výše zmíněná demonstrační povaha výčtu hrazených nákladů řízení v § 137 odst. 1 o. s. ř. Jde pak především o analogické použití, které je přikázáno imperativem ústavně konformního výkladu podústavního práva, a to ve výše vymezených situacích, kdy by vztažení možnosti paušální náhrady hotových výdajů jen na advokáty založilo protiústavní nerovnost mezi zastoupenými a nezastoupenými účastníky. Text zákonné úpravy tedy toto analogické vztažení podzákonné úpravy i na nezastoupené účastníky umožňuje, čl. 37 odst. 3 Listiny jej v určitých situacích prikazuje.“

[39] V nyní posuzované věci má rozšířený senát za to, že se jedná o mezeru v zákoně nevědomou a nepravou (ohledně podrobnějšího výkladu k těmto kategoriím rozšířený senát pro stručnost odkazuje na rozsudek ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS). Taková mezera může a s ohledem na čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny musí být zaplněna pomocí *analogie legis*, tj. aplikováním požadavku na doložení toho, že žadatel o změnu v užívání stavby je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, anebo že má k pozemku jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku dle § 16 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb., resp. dle přílohy 9 části B vyhlášky č. 503/2006 Sb. Tomuto požadavku vlastník stavby umístěné na cizím pozemku, u níž má být povoleno prodloužení jejího trvání nebo změna na stavbu trvalou, zpravidla vyhoví tím, že doloží souhlas vlastníka pozemku, na němž je stavba umístěna, s povolením takové změny v užívání stavby.

[40] Rozšířený senát zdůrazňuje, že v nyní projednávané věci se nejedná o případ nepřípustnosti analogie (např. zákaz analogie v neprospěch pachatele v trestním právu hmotném, založení daňové povinnosti v důsledku analogické aplikace daňových předpisů, srov. Wintř, J., op. cit., s. 161) či založení pravomo-

ci správného orgánu pomocí analogie (srov. Boguszak, J.; Čapek, J.; Gerloch, A. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2004, s. 183).

[41] Analogickou aplikací ustanovení vyhlášek vydaných k provedení stavebního zákona z roku 1976, resp. stavebního zákona z roku 2006, nedojde ani k nespravedlivému porušení práv vlastníka stavby. I vlastník stavby totiž musí počítat s tím, že po uplynutí doby, na kterou byla stavba povolena, bude muset být odstraněna. Neexistuje zde nárok na jakési automatické prodloužení doby trvání stavby a stavební úřad při posuzování žádosti o změnu v užívání stavby musí vzít v úvahu celou řadu dalších faktorů, zejména veřejné zájmy, jako jsou ochrana života a zdraví osob, životního prostředí atp. (srov. § 85 odst. 1 na konci ve spojení s § 81 odst. 1 větou druhou stavebního zákona z roku 1976), resp. změna v užívání stavby musí být v souladu i s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování a obecnými požadavky na výstavbu (srov. § 126 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.). Nejedná se o žádnou formalitu. Vlastník stavby musí její dočasnost, resp. podmíněnost dalšího trvání stavby mj. i dohodou s vlastníkem pozemku, zohlednit jak v rámci případných investic do své stavby, tak i ve vztazích a jednání s vlastníkem pozemku. Je totiž zřejmé, že cena stavby (jak v posuzovaném případě dokládá osoba zúčastněná na řízení) může být vyšší než cena pozemku pod ním, je však také zřejmé, že reálná cena stavby, u níž uplynula doba jejího trvání a má být odstraněna, je dramaticky odlišná od stavby, jejíž další trvání je z hlediska práva neproblematiké. Je rovněž odlišná reálná cena

pozemku, na kterém je zřízena stavba cizího vlastníka, který majiteli pozemku nehradí nic, neboť není uzavřena ani nájemní smlouva na pozemek, případně pouze nízkou kompenzací, od stavebního pozemku, který je nezastavěný a jeho vlastník s ním může volně nakládat. Nelze pak jednostranně zvýhodnit pouze vlastníka stavby, jejíž právní status je obdobný jako u stavby nepovolené, oproti vlastníkovi pozemku. Naopak ochrana práv vlastníka pozemku musí být v zásadě podobná v případě nepovolené cizí stavby na pozemku jako v případě cizí stavby, jejíž doba trvání uplynula.

[42] Rozšířený senát dodává, že v případě jiných změn v užívání stavby, než je prodloužení doby jejího trvání, se použije výčet dokladů, které je žadatel povinen připojit k žádosti dle § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., resp. dle části B přílohy č. 14 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., tj. v takových řízeních se od žadatele nepožaduje doložení souhlasu vlastníka pozemku. Tím samozřejmě nejsou nijak dotčeny povinnosti vlastníka stavby ve vztahu k vlastníku pozemku vyplývající ze soukromoprávních vztahů (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 9. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1340/2004). Pokud by se ovšem jednalo o podstatnou změnu v užívání stavby, která má vliv na životní prostředí, resp. nároky na veřejnou dopravní či technickou infrastrukturu, žadatel by musel nejprve získat územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území podle § 81 stavebního zákona z roku 2006. K žádosti o vydání územního rozhodnutí by byl povinen doložit i souhlas vlastníka pozemku s takovou změnou v užívání stavby (srov. § 5 odst. 2 a část B přílohy č. 3 k vyhlášce č. 503/2006 Sb.).

3429

Pobyt cizinců: maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění

k § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění zákonů č. 379/2007 Sb., č. 427/2010 Sb. a č. 314/2015 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Důvodné podezření, že by cizinec mohl mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na

území České republiky (a to i ve znění účinném do 17. 12. 2015), existuje mj. tehdy, pokud cizinec vyjádřil záměr pokračovat v cestě přes území jiných členských států EU, aniž by byl držitelem oprávnění k pobytu v rámci EU.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2016, čj. 8 Azs 171/2015-52)

Prejudikatura: č. 1840/2009 Sb. NSS, č. 2129/2010 Sb. NSS, č. 2192/2011 Sb. NSS a č. 2524/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 229/2009 Sb.

Věc: Nazar K. J. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, Odboru cizinecké policie, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 1. 10. 2015 žalovaná zajistila žalobce podle § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho předání podle Dohody mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o předávání a přebírání osob s neoprávněným pobytem a protokolu k ní (č. 102/2005 Sb. m. s. a č. 103/2005 Sb. m. s., dále jen „readmisní dohoda“). Doba zajištění byla stanovena na 45 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce, tj. od 30. 9. 2015. Rakousko odmítlo žádost o převzetí žalobce dne 9. 10. 2015. Nato žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 10. 2015 zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dobu zajištění stanovila na 60 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji zamítl rozsudkem ze dne 11. 11. 2015, čj. 78 A 27/2015-28. Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že jediným důvodem, pro který byl již ode dne 30. 9. 2015 omezen na svobodě, je neoprávněný vstup a pobyt na území České republiky v délce jednoho dne. Byl zadržen na cestě do Švédska za svou rodinou (bratram má povolen pobyt a s manželkou a dětmi je vedeno azylové řízení). Stěžovatel je přitom držitelem platného cestovního dokladu. Do země původu se nemůže vrátit, jelikož má důvodné obavy o své zdraví a život.

Žalovaná byla povinna již v řízení o zajištění posoudit možné překážky správního vyhoštění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, čj. 2 As 31/2011-104). Mezi důvody znemožňující vycestování patří i rozpor vyhoštění s mezinárodními závazky, např. z důvodu bezpečnostní situace v zemi

původu. V případě stěžovatele existují přinejmenším důvodné pochybnosti, zda je správní vyhoštění právně i fakticky možné. Aktuální bezpečnostní situace v Iráku je nestabilní, probíhají těžké boje mající charakter občanské války a státní orgány nejsou schopny zajistit bezpečnost svých občanů. Žalované tedy muselo být od počátku zřejmé, že vyhoštění do země původu bude těžko uskutečnitelné a bylo by v rozporu s právním řádem i mezinárodními dokumenty o základních právech. Tvrzení stěžovatele dokládá skutečnost, že nebyl vyhoštěn během doby 60 dnů, která byla stanovena pro jeho zajištění a kterou žalovaná označila za přiměřenou a dostatečnou. Žalovaná se vůbec nezabývala otázkou, zda lze stěžovatele skutečně vyhostit.

Za zásadní okolnost svědčící proti jeho vyhoštění stěžovatel považoval skutečnost, že jeho manželka a děti žijí ve Švédsku. Tuto informaci uvedl na počátku řízení o správním vyhoštění, žalovaná ji ale neprověřila, ani nevyzvala stěžovatele k doplnění. Stěžovatel je cizinec neznalý právního prostředí, nelze mu proto vyčítat, že nesdělil všechny rozhodné skutečnosti ihned sám od sebe. V důsledku této neznalosti stěžovatel také nepodal odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, nevysvětlil sám od sebe otázku pobytu své rodiny ve Švédsku ani nezmínil, že v Iráku několik let pracoval pro armádu Spojených států amerických, což je v Iráku vnímáno jako zrada. Stěžovatel potřeboval k ochraně svých práv pomoc ze strany žalované a zajištění zastoupení.

Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle kterého ze záměru stěžovatele pokračovat v cestě do Švédska vyplývá důvodná obava z maření správního vyhoštění.

ní, protože správní vyhoštění je spojeno se zákazem vstupu i na území jiných členských států EU, tedy i Švédska. Záměr pokračovat v cestě do Švédska, kde chce stěžovatel požádat o mezinárodní ochranu a kde má své nejbližší, je lidsky logický a nelze jej podřadit pod pojem maření či stěžování správního vyhoštění. Pokud získá mezinárodní ochranu, stane se rozhodnutí o správním vyhoštění bezpředmětné. Kromě toho, v době zajištění stěžovatele Německo i Švédsko veřejně deklarovaly, že umožní žadatelům o azyl podat žádost bez ohledu na to, že nebudou první bezpečnou zemí na jejich cestě. Stěžovatel nicméně ze svého původního záměru odcestovat do Švédska a požádat tam o mezinárodní ochranu upustil a v polovině prosince 2015 podal žádost v České republice, o níž dosud nebylo rozhodnuto.

V napadeném rozhodnutí dle stěžovatele chybí dostatečné odůvodnění nezbytnosti využít krajního prostředku, kterým je zajištění cizince. Pokud by důvodem pro zajištění měl být pouze neoprávněný pobyt, nejednalo by se o krajní prostředek, protože by musel dopadnout na naprostou většinu cizinců, se kterými je zahájeno řízení o správním vyhoštění. Běžně přitom nejsou zajišťováni ani cizinci, kteří s platným cestovním dokladem pobývají na území České republiky neoprávněně několik měsíců a kteří by také mohli mařit správní vyhoštění překročením hranice do sousední země. Zbavení osobní svobody je mimořádným zásahem do základních práv a svobod dokonce i v trestním řízení. Lze jej použít pouze tehdy, je-li to nezbytné k zabezpečení řádného vedení řízení a nelze-li účelu zajištění/vazby dosáhnout jinak. Stěžovatel plně spolupracoval s pracovníky žalované a řízení nijak nekomplikoval. Navíc disponoval platným cestovním dokladem, o jeho totožnosti proto nebylo pochyb. Krajský soud opakovaně nesprávně uvedl, že stěžovatel vstoupil na území České republiky a pobýval zde bez platného cestovního dokladu.

Dále stěžovatel vytkl žalované, že vypořádala otázku využití mírnějších opatření pouze jedním odstavcem o třech řádcích, v němž paušálně konstatovala jejich nemožnost, resp.

neúčinnost. Tento závěr nedostál požadavkům na přezkoumatelnost. Také krajský soud vyšel pouze ze skutečnosti, že stěžovatel nemá na území České republiky žádné sociální a ekonomické vazby, opomněl ale, že stěžovatel má rodinné příslušníky na území EU, kteří by jistě byli připraveni stěžovateli pomoci.

Závěrem stěžovatel namítl, že žalovaná postupovala nezákonně, pokud vydala napadené rozhodnutí ještě v době platnosti předchozího rozhodnutí o zajištění stěžovatele z důvodu předání podle mezinárodní smlouvy. Původní rozhodnutí bylo nezákonné samo o sobě a nebylo zrušeno. Přesto žalovaná vydala nové rozhodnutí na základě jiných, dříve neuplatněných důvodů. Pokud existovaly důvody pro zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění, měly být použity již v původním rozhodnutí. „*Přezajištění*“ cizince je možné pouze výjimečně, zejména podle § 46a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Stěžovatel byl současně zajištěn dvěma platnými rozhodnutími o zajištění. Zákon přitom nestanoví, že by původní rozhodnutí automaticky zaniklo vydáním nového rozhodnutí. Takový postup porušil zásadním způsobem právo stěžovatele na spravedlivý proces.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že v době vydání napadeného rozhodnutí měla k dispozici pouze informace, které stěžovatel sdělil při podání vysvětlení dne 30. 9. 2015. Stěžovatel se tehdy nezmínil o jiných rodinných příslušnících ve Švédsku kromě bratra, kterého již deset let neviděl. Naopak vypověděl, že celá jeho rodina (rodiče, manželka, děti i sourozenci) žijí v Iráku. Stěžovatel neupřesnil ani svá tvrzení o špatné politické a bezpečnostní situaci v zemi původu a nezmínil konkrétní obavy vztahující se k jeho osobě. Nové informace sdělené stěžovatelem v rámci řízení o správním vyhoštění žalovaná posoudila v daném řízení. Součástí řízení o správním vyhoštění bylo také posouzení možných překážek vycestování. V době rozhodování o zajištění žalovaná nezjistila žádné zřejmé překážky uskutečnění vyhoštění ani skutečnosti svědčící o nepřiměřeném dopadu do soukromého a rodinného života stěžovatele.

Neochota stěžovatele požádat o mezinárodní ochranu v první či následné bezpečné zemi, přestože byl o takové možnosti opakovaně poučen, svědčí o snaze nadále cestovat nelegálním způsobem do zemi EU s mnohem silnějším sociálním systémem.

Tvrzení stěžovatele, že důvodem zajištění byl pouze jeden den neoprávněného pobytu, není pravdivé. Nelegální byl již jeho vstup na území členských států EU. Stěžovatel připustil, že si byl vědom protiprávnosti svého jednání a povinnosti cestovat po Evropě s vízem, přesto tuto povinnost nerespektoval a využil služeb převaděčů. Žalovaná nalezla cestovní doklad stěžovatele až v rámci prohlídky po umístění do policejní cely, sám stěžovatel jej nepředložil. Zvláštní opatření nepřipadala v úvahu, protože stěžovatel nemá na území České republiky žádné vazby, pouze tudy projížděl, nemá zde tedy žádnou adresu, kde by měl hlášen pobyt a mohl se zdržovat, a nedisponuje ani dostatečnými finančními prostředky, které by mohly sloužit jako finanční záruka. Sám uvedl, že nemá v úmyslu setrvat v České republice, nechce se vrátit do domovského státu a hodlá pokračovat v cestě do Německa a následně do Švédska. Vyjádřil tedy záměr opět nedodržovat platná pravidla pro pohyb a pobyt osob v EU. Z těchto skutečností jednoznačně vyplývá nebezpečí, že stěžovatel mohl mařit či stěžovat výkon správního vyhoštění. Správním vyhoštěním se rozumí nejen vycestování z území České republiky, ale také z území členských států EU a zákaz vstupu na toto území po stanovenou dobu. Podle žalované tak byly splněny veškeré podmínky pro zajištění stěžovatele.

Žalovaná tvrdila, že dostatečně odůvodnila také možnost naplnění účelu zajištění (uskutečnění správního vyhoštění do země původu) i délku zajištění. Vycházela především z běžné praxe i ze skutečností sdělených stěžovatelem a popsala jednotlivé kroky, které je třeba k uskutečnění vyhoštění udělat i jejich odhadovanou dobu trvání. Výkon správního vyhoštění byl naplánován na 21. 12. 2015, ale musel být odložen, protože stěžovatel podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem s návrhem na uložení

předběžného opatření, o níž Městský soud v Praze dosud nerozhodl.

Konečně žalovaná nesouhlasila s tvrzením, že původní rozhodnutí o zajištění bylo nezákonné. Zákon o pobytu cizinců zakazuje řešit neoprávněný pobyt cizinců uložením správního vyhoštění v případě, kdy mají být předáni podle readmisních dohod. Žalovaná zahájila řízení o správním vyhoštění stěžovatele až po odmítnutí převzetí stěžovatele Rakouskem. Zajištění stěžovatele z jiného právního důvodu neporušilo jeho právo na spravedlivý proces, naopak mu umožnilo uplatnit práva, která mu nenáležela po dobu zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců (např. právo požádat o mezinárodní ochranu nebo možnost využít dobrovolného návratu).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že nebyly splněny podmínky pro zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Se stěžovatelem lze sice souhlasit v obecných východiscích (mimořádnost užití institutu zajištění a z toho vyplývající požadavky na náležitě odůvodnění), Nejvyšší správní soud však nepřisvědčil tvrzenému pochybení žalované a krajského soudu při aplikaci těchto východisek na posuzovanou věc.

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom mimořádnosti institutu zajištění a zohledňuje, že zajištění cizince znamená omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení jeho osobní svobody. Jedná se o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného článkem 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny. Proto takový zásah může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem [blíže viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As

79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010-74, č. 2129/2010 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.]. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal, že by přísné požadavky na řádné odůvodnění rozhodnutí o zajištění nebyly splněny.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že se žalovaná nezabývala důvody znemožňujícími vycestování. Především je třeba podotknout, že posouzení předmětné otázky v rámci řízení o zajištění cizince je předběžné a subsidiární. Jakkoliv lze v obecné rovině souhlasit, že existence reálného předpokladu pro vyhoštění představuje jednu z podmínek zajištění cizince, je třeba mít na zřeteli smysl řízení o zajištění, jímž není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uloženo správní vyhoštění, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován. Správní orgán je povinen předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění cizince alespoň potenciálně možné, jsou-li překážky vycestování správnímu orgánu v době rozhodování o zajištění známy nebo vyšly-li v řízení najevo (blíže viz usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 79/2010-150). V řízení o zajištění proto není nutné postavit najisto, že vyhoštění cizince bude skutečně realizováno. Postačí závěr o možnosti vyhoštění.

[22] Stěžovatel opřel svou námitku o obecné tvrzení o špatné bezpečnostní situaci v Iráku v důsledku probíhajícího ozbrojeného konfliktu, aniž by uvedl, z jakých konkrétních skutkových okolností dovozuje, že by jemu samotnému hrozilo „*skutečné nebezpečí vážné újmy*“ ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců.

[23] Pro posouzení existence skutečného nebezpečí vážné újmy v situacích ozbrojeného konfliktu ve smyslu § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců lze podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vycházet z výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2016, čj. 4 Azs

250/2015-51 a čj. 4 Azs 262/2015-31). Podmínky citovaného ustanovení nejsou bez dalšího naplněny existencí ozbrojeného konfliktu na území země původu, ale cizinci musí v důsledku takového konfliktu hrozit vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (resp. nerozlišujícího) násilí. Pouze v situacích tzv. totálního konfliktu lze předpokládat, že vážná újma hrozí v zásadě každému, kdo přichází z této země původu či postiženého regionu, neboť pouhá přítomnost na daném území jej vystavuje skutečnému nebezpečí ohrožení života a tělesné integrity. Pokud ale ozbrojený konflikt nemá charakter tzv. totálního konfliktu, cizinec musí „*prokázat dostatečnou míru individualizace, a to např. tím, že prokáže, (1) že již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice* [směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany]; (2) *že ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu jeho země původu, ve kterém skutečně pobýval, a že nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země* [...]; či (3) *že jsou u něj dány jiné faktory (at už osobní, rodinné, či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on*“ (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 Azs 28/2008-68, č. 1840/2009 Sb. NSS).

[24] Nejvyšší správní soud se v nedávné době zabýval stížnostmi zajištěných občanů Iráku, kteří shodně jako stěžovatel namítali nemožnost naplnění účelu zajištění v důsledku překážky správního vyhoštění spočívající v bezpečnostní situaci v Iráku. Soud uzavřel, že situace, která panovala v Iráku v druhé polovině roku 2015 (tedy ve shodném období, kdy také stěžovatel opustil Irák a byl zajištěn v České republice), byla vyhrocená a nepřehledná. Ozbrojeným konfliktem však nebylo zasaženo celé území a konflikt nedosáhl intenzity, kterou by bylo možné označit za tzv.

totální konflikt (srov. výše citované rozsudky čj. 4 Azs 250/2015-51 nebo čj. 4 Azs 262/2015-31). Ostatně, ani stěžovatel netvrdil existenci totálního konfliktu. Nelze proto vycházet z předpokladu, že vážná újma ve smyslu § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců hrozí každému cizinci přicházejícímu z této země původu, ale je třeba zohlednit v každém jednotlivém případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, zda vážná újma ve smyslu citovaného ustanovení je zřejmá nebo vyšla v řízení najevo, např. tím, že cizinec prokáže nebo alespoň důvěryhodným způsobem uvede důvody nasvědčující tomu, že právě jemu hrozí vážná újma.

[25] Při podání vysvětlení dne 30. 9. 2015 se stěžovatel omezil na zcela obecné tvrzení: „Z Iráku jsem odcestoval kvůli špatné politické situaci, není tam bezpečno.“ Neuvedl žádné skutkové okolnosti, které by svědčily pro závěr, že by konkrétně jemu samotnému hrozila vážná újma v důsledku probíhajícího ozbrojeného konfliktu nebo že by u něj bylo zvýšené riziko, že nezozlišujícím násilím bude zasažen právě on. Stěžovatel neuvedl ani žádné okolnosti, které by bylo možné podřadit pod ostatní případy vážné ujmy [§ 179 odst. 2 písm. a), b) nebo d) zákona o pobytu cizinců]. Jiné rozhodné skutečnosti, které by vylučovaly stěžovatelovo vyhoštění, a tím i zajištění, nevyšly v řízení najevo. Za této situace nelze žalované vytknout, že podrobněji nezkoumala, jaká případná vážná újma by mohla být překážkou vyhoštění stěžovatele, a tedy i překážkou jeho zajištění za účelem správního vyhoštění.

[26] Existenci důvodů znemožňujících vycestování nelze dovodit ze skutečnosti, že vyhoštění stěžovatele nebylo realizováno ve lhůtě 60 dnů ode dne omezení osobní svobody. Ze spisu vyplývá, že žalovaná připravovala výkon rozhodnutí vyhoštění na den 21. 12. 2015, ale byla nucena jej odložit v důsledku podání žaloby podle § 82 s. ř. s. stěžovatelem s návrhem na vydání předběžného opatření. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatel předmětnou žalobou brojil proti nezákonnému zásahu Ministerstva vnitra, který měl spočívat v ne-

umožnění stěžovateli účinně prohlásit úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany (věc vedená Městským soudem v Praze pod sp. zn. 9 A 257/2015). Odložení výkonu správního vyhoštění z popsaného důvodu proto neprokazuje, že správní vyhoštění nebylo v době vydání rozhodnutí o zajištění alespoň potenciálně možné.

[27] Část námitek, v nichž stěžovatel vytkl žalované, že blíže neproověřila jeho tvrzení, podle kterého pracoval pro armádu Spojených států amerických, což je vnímáno v Iráku jako zrada, a tvrzení, že má ve Švédsku manželku a děti, spadá do řízení o správním vyhoštění. Ze spisu vyplývá, že tyto skutečnosti stěžovatel uplatnil ve vyjádření do protokolu v rámci řízení o správním vyhoštění dne 13. 10. 2015, tedy až po vydání nyní napadeného rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatel namítl v kasační stížnosti, že v důsledku neznalosti práva a nedostatku právního zastoupení, nepodal proti rozhodnutí o vyhoštění odvolání, a nemohl tedy předmětné skutečnosti účinně uplatnit. S ohledem na skutečnost, že námitka nespadá do předmětu řízení nyní posuzované věci, soud pouze podotýká, že ve správním spisu je založena plná moc, kterou stěžovatel udělil dne 16. 10. 2015 advokátovi Mgr. Vratislavu Polkovi, který jej zastupuje i nyní v řízení před Nejvyšším správním soudem (kopii předmětné plné moci stěžovatel přiložil i ke kasační stížnosti). Rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno dne 4. 11. 2015, tedy po udělení předmětné plné moci.

[28] O tvrzení, že ve Švédsku pobývá manželka stěžovatele a jejich děti, stěžovatel opřel také zdůvodnění svého úmyslu pokračovat v cestě do Švédska. Jakkoliv by taková motivace mohla být lidsky pochopitelná, neopravňovala by stěžovatele ke vstupu a pobytu na území členských států EU bez víza. Pohyb státních příslušníků třetích zemí, kteří nejsou rodinnými příslušníky osoby požívající právo na volný pohyb v rámci EU, se v rámci schengenského prostoru řídí pravidly stanovenými v tzv. schengenském *acquis* (této problematice se soud podrobně věnoval např. v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, čj. 2 As

79/2010-79, č. 2192/2011 Sb. NSS). Stěžovatel je státním příslušníkem Iráku, proto podléhá na území EU vízové povinnosti [viz článek 1 ve spojení s přílohou I nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni].

[29] Navíc soud shledal předmětné tvrzení nevěrohodným. Při podání vysvětlení dne 30.9. 2015 stěžovatel výslovně uvedl, že celá jeho rodina, tj. rodiče, manželka, děti a sourozenci, žijí v Iráku. O tom, že by manželka s dětmi měla pobývat ve Švédsku, se zmínil pouze v rámci řízení o správním vyhoštění. V žalobě proti rozhodnutí o zajištění toto tvrzení opět neuplatnil. Ze žalobních námitek naopak zřetelně vyplývá, že hlavní motivací pro vstup stěžovatele na území EU byl příslib některých členských států přijmout žádosti o mezinárodní ochranu bez ohledu na to, zda budou první bezpečnou zemí. Nelze rovněž přehlédnout, že stěžovatel opakovaně zmínil jako možný cíl své cesty nejen Švédsko, ale i Německo (srov. tvrzení *„důvodem tohoto jednání byla vůle přes ČR dojít do Německa, případně až do Švédska“*, *„stěžovatel jasně deklaroval úmysl žádost o udělení mezinárodní ochrany [podat], ačkoli nikoliv v České republice, ale v Německu či Švédsku“*, *„za situace, kdy některá země veřejně de facto přislíbí náběh žádosti o udělení mezinárodní ochrany nehledě na platné mezinárodní smlouvy, lze jen těžko označit vůli a jednání cizince, směřujícího do takové země za účelem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jako za zjevné budoucí maření výkonu úředního rozhodnutí“*).

[30] Stěžovatel ostatně připustil i v kasační stížnosti, že jeho záměrem je pokračovat v cestě do Švédska za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu. Uvedený cíl podle stěžovatele ospravedlňuje jeho pohyb v rámci EU, byť postrádá potřebné povolení k pobytu, a nemůže být podle jeho názoru považován za maření správního vyhoštění. Tato domněnka stěžovatele je mylná.

[31] Především soud podotýká, že politické prohlášení jednoho členského státu

nemůže zavazovat jiný členský stát, aby strpěl porušování svých právních předpisů a předpisů EU, za jejichž výkon na svém území odpovídá. V době vydání rozhodnutí o zajištění stěžovatel vyjádřil názor, že nehodlá v České republice požádat o mezinárodní ochranu. Stěží lze proto žalované vytknout, že zohlednila jeho neoprávněný vstup a pobyt při rozhodování o zajištění a nezacházela s ním jako s potencionálním uprchlíkem ve smyslu článku 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.; *„Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“*).

[32] Krajský soud zcela správně zdůraznil, že správní vyhoštění je svázáno se zákazem vstupu na území všech členských států EU. Podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se správním vyhoštěním rozumí *„ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie“*. Doplnění slov „členských států Evropské unie“ novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. bylo reakcí na povinnost provést do vnitrostátního práva směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“). Jedním z cílů návratové směrnice je přiznat vnitrostátním opatřením pro navracení evropskou působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států (bod 14 preambule). Za tímto účelem návratová směrnice definuje *„zákaz vstupu“* jako *„správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím*

o navrácení“ (čl. 3 odst. 6 návratové směrnice, zvýraznění doplnil soud).

[33] Zákaz vstupu uložený rozhodnutím o správním vyhoštění se tedy bez výjimky vztahuje na území všech členských států Evropské unie, nikoliv pouze České republiky. Zákaz vstupu se přitom neukládá „vedle“ správního vyhoštění, ale je jeho pojmovou součástí (blíže viz rozsudek ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 As 93/2012-41). Deklaroval-li stěžovatel svůj záměr pokračovat v cestě přes území jiných členských států EU do Švédska, aniž by byl držitelem oprávnění k pobytu v rámci EU, vyvolal důvodné podezření, že by mohl mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění [srov. také § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, který nyní výslovně uvádí vyjádření úmyslu neopustit území jako příklad nebezpečí maření správního vyhoštění, přičemž s ohledem na shora uvedené je třeba „územím“ rozumět území celé EU].

[34] Žalovaná dostatečně odůvodnila také závěr, že by zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců nebyla v posuzované věci dostatečná ani účinná. Tvrzení stěžovatele, že žalovaná věnovala předmětné otázce pouze tři řádky, nemá oporu v napadeném rozhodnutí. Žalovaná vyšla především ze zjištění, že stěžovatel pouze projížděl územím České republiky a neměl zde žádné ekonomické nebo sociální vazby, stěží by tak mohl splnit povinnost oznámit policii adresu místa pobytu, kde se bude zdržovat [§ 123b odst. 1 písm. a) citovaného zákona]. Stěžovatel nedisponoval dostatečnými prostředky ke složení finanční záruky a takovou skutečnost ani netvrdil [§ 123b odst. 1 písm. b) téhož zákona; pro úplnost soud doplňuje, že zvláštní opatření podle písmene c) téhož ustanovení bylo zavedeno až s účinností od 18. 12. 2015]. Oproti těmto zjištěním žalované stěžovatel vnesl pouze obecnou námitku, že možnost použít zvláštních opatření podle jeho názoru dostatečně neodůvodnila, aniž by zároveň upřesnil, v čem konkrétně spatřuje nedostatky odůvodnění, a aniž by tvrdil a doložil, že byl schopen splnit podmínky pro uložení zvláštních opatření. Tvrzení uplatněné v ka-

sační stížnosti, podle něhož jsou příbuzní stěžovatele žijící na území EU připraveni mu pomoci, je natolik obecné a nepodložené, že není způsobilé vyvrátit závěry žalované.

[35] S ohledem na výše uvedené skutkové okolnosti Nejvyšší správní soud plně přisvědčil žalované, že u stěžovatele existovala důvodná obava, že by nespolupracoval s Policií České republiky v případě, že by mu byla uložena zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, a že by nevycestoval v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Uložení zvláštních opatření by nebylo účinné ani dostačující k zajištění výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

[36] V posledním okruhu námitek stěžovatel tvrdil, že vydáním napadeného rozhodnutí bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, protože byl již dříve zajištěn rozhodnutím ze dne 1. 10. 2015, které nebylo zrušeno a které bylo navíc samo o sobě nezákonné. Ani této námitce soud nepřisvědčil. Rozhodnutím ze dne 1. 10. 2015 byl stěžovatel zajištěn za účelem předání podle readmisní dohody s Rakouskem. Stěžovatel nenapadl předmětné rozhodnutí žalobou, soud proto nemůže v nyní posuzované věci zkoumat, zda bylo zákonné. Ze spisu vyplývá, že Rakousko odmítlo žádost České republiky o převzetí stěžovatele dne 9. 10. 2015. V důsledku změny okolností (nemožnosti realizace účelu zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy) byla žalovaná oprávněna zajistit stěžovatele z jiného důvodu, pokud pro takový postup byly splněny zákonné podmínky.

[37] Již výše soud přisvědčil žalované, že důvody pro zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byly s ohledem na skutkové okolnosti splněny. Stěžovatel se nesprávně domníval, že jej žalovaná nemohla zajistit z důvodů, které neuplatnila v předchozím rozhodnutí o zajištění ze dne 1. 10. 2015. Již krajský soud stěžovatele upozornil, že zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy podle § 129 zákona o pobytu cizinců má přednost před zajištěním podle § 124 téhož zákona (blíže viz citovaný rozsudek čj. 9 As 5/2010-74). Tento závěr vyplývá i z § 119a odst. 7

zákona o pobytu cizinců, podle kterého se rozhodnutí o správním vyhoštění nevydává, „jde-li o předání cizince podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. 1. 2009“. Žalovaná proto nepochybila, pokud nezahájila řízení o správním vyhoštění ihned po zadržení stěžovatele dne 30. 9. 2015 a nezajistila ho za tímto účelem, ale nejprve na základě readmisní dohody s Rakouskem využila možnosti požádat o převzetí stěžovatele.

[38] Přestože rozhodnutí o zajištění ze dne 1. 10. 2015 nebylo formálně zrušeno, jeho účinky fakticky pominuly vydáním nového rozhodnutí. S účinností od 18. 12. 2015 takový účinek nového rozhodnutí o zajištění výslovně předvídá § 125 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle kterého „[j]sou-li v průběhu zajištění zjištěny nové skutečnosti odůvodňující zajištění z jiného důvodu, vydá policie nové rozhodnutí o zajištění. Vydáním nového rozhodnutí o zajištění dosavad-

ní platnost rozhodnutí o zajištění zaniká; doba zajištění se počítá od okamžiku omezení osobní svobody.“ Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 314/2015 Sb. předmětné ustanovení zakotvuje standardní praxi.

[39] Soud neshledal, že by postup žalované zkrátil stěžovatele na jeho právech. Stěžovatel nebyl zajištěn bez právního důvodu, naopak veškeré podmínky pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byly splněny. Žalovaná i v novém rozhodnutí stanovila dobu zajištění již od počátku omezení stěžovatele na svobodě a nebyla překročena ani maximální přípustná doba zajištění podle § 125 odst. 1 tohoto zákona. Jak již také podotkla žalovaná, zajištění podle § 124 citovaného zákona přineslo stěžovateli práva, která nenáleží cizincům zajištěným podle § 129 téhož zákona. Stěžovatel neupřesnil, v čem spatřuje porušení práva na spravedlivý proces, soud proto neshledal důvod se touto námitkou podrobněji zabývat.

3430

Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu EU; předpoklad dosažení účelu zajištění; žádost o mezinárodní ochranu

k § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 222/2003 Sb., č. 428/2005 Sb. a č. 427/2010 Sb.⁷⁾ (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k článku 28 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 (v textu jen „nařízení Dublin III“)

I. Zajištění cizince pro účely jeho předání do jiného členského státu Evropské unie příslušného k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a článku 28 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 (nařízení Dublin III), není možné, absentuje-li reálný předpoklad dosažení účelu zajištění, tedy je-li evidentní, že cizinec nebude do jiného členského státu Evropské unie ve lhůtách stanovených čl. 28 odst. 3 citovaného nařízení předán.

⁷⁾ S účinností od 18. 12. 2015 změněn zákonem č. 314/2015 Sb.

II. Ze statistik, které vypovídají o nízké až mizivé úspěšnosti předávání cizinců do jiného členského státu Evropské unie v minulém období, nelze mechanicky a bez dalšího dovozovat, že i do budoucna absentuje reálný předpoklad dosažení účelu zajištění [§ 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a článek 28 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].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, čj. 10 Azs 256/2015-55)

Prejudikatura: č. 2524/2012 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 30. 11. 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, Sb. rozh., s. I-11189), a rozsudky ze dne 30. 5. 2013, Arslan (C-534/11), a ze dne 5. 6. 2014, Mahdi (C-146/14 PPU); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996, Chahal proti Spojenému království (stížnost č. 22414/93, Reports 1996-V, § 113), a ze dne 19. 2. 2009, A. a další proti Spojenému království (stížnost č. 3455/05, Reports 2009), a rozsudky ze dne 26. 7. 2011, M. a další proti Bulharsku (stížnost č. 41416/08), ze dne 11. 10. 2011, Auad proti Bulharsku (stížnost č. 46390/10), a ze dne 22. 9. 2015, Nabil a další proti Maďarsku (stížnost č. 62116/12).

Věc: Asjad M. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, o prodloužení doby zajištění cizince.

Rozhodnutím ze dne 16. 10. 2015 žalovaná dle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem jeho předání podle přímo použitelného nařízení Dublin III, a to o 15 dnů, tj. do 7. 11. 2015.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 16. 11. 2015, čj. 33 A 66/2015-35, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Přitom mj. odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, dle něhož správní orgán nemůže zajistit cizince, pokud nebude pravděpodobně možné uskutečnit zákonný účel omezení osobní svobody cizince. V tomto případě měl krajský soud za to, že předání žalobce do Maďarska v patnáctidenní lhůtě stanovené výrokem napadeného rozhodnutí bylo naprosto nepravděpodobné, neboť dle statistických údajů o úspěšnosti dublinských transferů cizinců z České republiky do Maďarska v měsíci srpnu, září a říjnu neexistovala reálná šance, že se předání žalobce do Maďarska uskuteční.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatelka nerozporovala samotnou aplikaci

principu potenciality transferu, tvrdila však, že se krajský soud jednak řídil nesprávnými úvahami ohledně relevance zdrojů rozhodných informací, jednak nesprávně vyložil citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 79/2010-150.

Dále měla za to, že krajský soud užil vadný způsob výpočtu potenciality. Statistické údaje, z nichž krajský soud vycházel, údajně neodpovídají skutečnosti. Stěžovatelka, jako jedno ze čtrnácti krajských ředitelství policie, v srpnu provedla dvě předání cizinců do Maďarska, avšak dle statistik ministerstva vnitra byl v srpnu předán pouze jeden cizinec. V září 2015 realizovala 7 dublinských transferů cizinců do Maďarska. Dne 10. 11. 2015 pak bylo z České republiky do Maďarska předáno 40 cizinců a do 30. 11. 2015 byly do Maďarska předány ještě 2 další cizinci.

Kromě toho stěžovatelka zdůraznila, že z vypočteného poměru žádostí a realizovaných transferů není zřejmé, zda se jedná o poměr počtu žádostí podaných v kalendářním měsíci a počtu těchto žádostí, na základě nichž v tomtéž měsíci byli cizinci předáni do Maďarska. S ohledem na odkazovaný zdroj se stěžovatelka domnívala, že jde o absolutní počet žádostí a transferů realizovaných v jed-

nom kalendářním měsíci, a to bez ohledu na to, kdy byla žádost o převzetí cizince podána. Přitom upozornila, že dublinské řízení není otázkou dnů a často bohužel ani jednoho kalendářního měsíce. Samotné ministerstvo vnitra má na podání žádosti o zpětné přijetí cizince jeden měsíc a stěžovatelka není schopna toto podání nijak urychlit. Dožadnému státu z hlediska reakce na žádost svědčí lhůta dvou týdnů. Pro samotnou realizaci transferu nařízení Dublin III stanoví lhůtu dalších šest týdnů. Transfery realizované v konkrétním kalendářním měsíci se tedy zpravidla vztahují k žádostem a k zajištění z měsíců předchozích. „*Opožděná matematika*“ krajského soudu tak zjevně nekoresponduje s požadavkem na předběžné posouzení otázky, zda předání bude, či nebude zřejmě nemožné.

Krajský soud při zpracování statistických údajů dále nezohlednil, že dublinské transfery nejsou v některých případech realizovány z jiných důvodů, nezávislých na vůli stěžovatelky. Domnívá se, že v době největšího náporu běženců byla značná část žádostí o zpětné převzetí cizince ministerstvem vnitra podána opožděně, což mělo za následek propuštění cizinců ze zajištění před realizací jejich předání. V některých případech cizinec mohl v průběhu řízení před správním orgánem zamlčet skutečnost, že mu již jiným členským státem Evropské unie byla přiznána mezinárodní ochrana, nebo také to, že jeho žádost o mezinárodní ochranu již byla zamítnuta. Dále v průběhu řízení může být rovněž zjištěno, že členským státem odpovědným za posouzení žádosti je stát odlišný od toho, na který byl prvotně zjištěn tzv. hit v systému EURODAC, a to například z důvodu slučování rodin.

O potencialitě provedení transferu cizince dle nařízení Dublin III přitom mnohem více než výsledek práce krajského soudu se statistickými daty vypovídá aktuální vývoj situace. Aniž by krajský soud zohlednil mimořádné společenské a logistické okolnosti, za kterých k dočasnému faktickému omezení počtu zpětně přijímaných žadatelů o mezinárodní ochranu ze strany Maďarska došlo,

soudní přezkum omezil pouze na hru se statistickými daty. Představitel Maďarska v souvislosti se zajištěním své hranice se Srbskem a Chorvatskem a vyprazdňováním zařízení pro cizince ostatně deklarovali, že důvody, pro něž Maďarsko fakticky omezilo zpětné přijímání cizinců, odpadly.

Krajský soud údajně pochybil, neboť za nezákonné považoval, že stěžovatelka prodlužovala dobu zajištění již podruhé. Stěžovatelka se domnívala, že tento závěr je nepřezkoumatelný, neboť dobu zajištění žalobce neprodloužila nad rámec nařízením stanovené maximální doby zajištění.

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

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení

Nejvyššího správního soudu

(...) [16] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce, státní příslušník Pákistánu, byl dne 15. 8. 2015 zadržen policejní hlídkou při pobytové kontrole na nádraží v Břeclavi, a to v rychlíku R 406 Chopin jedoucího do směru Vídeň. Neměl u sebe cestovní doklad, vízum ani jiný doklad opravňující jeho pobyt na území České republiky. Po sejmutí jeho otisků prstů stěžovatelka ze systému Eurodac zjistila, že žalobce požádal o azyl v Maďarsku. V rámci řízení o uložení povinnosti opustit území žalobce sdělil, že Pákistán opustil v srpnu 2009 a odešel do Íránu, pak do Turecka a Řecka. Z Řecka vycestoval dne 10. 8. 2015 směrem do Německa přes Makedonii, Srbsko a Maďarsko. V Maďarsku byl zadržen policií, která mu odebrala otisky prstů, a „*podepsal tam nějaké papíry*“. Po propuštění se ale nedostavil do uprchlického tábora, nýbrž pokračoval v cestě do Budapešti, kde si koupil jízdenku do Vídně. Odtud cestoval dále do České republiky, kde byl zadržen. Dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stěžovatelka rozhodnutím ze dne 15. 8. 2015 žalobce zajistila, a to na 32 dnů. Dobu jeho zajištění dále ve smyslu § 129 odst. 5 zá-

kona o pobytu cizinců prodloužila rozhodnutím ze dne 11. 9. 2015 o 38 dnů, tj. do 23. 10. 2015. Přípisem ze dne 12. 9. 2015 ministerstvo vnitra stěžovatelce oznámilo, že téhož dne odeslalo žádost o přijetí žalobce zpět do Maďarska a že se lhůta k odpovědi maďarské strany stanovuje do 26. 9. 2015. Ministerstvo vnitra pak přípisem ze dne 4. 10. 2015 stěžovatelce sdělilo, že ve stanovené lhůtě neobdrželo odpověď dožádané strany, a proto má za to, „že žádosti bylo vyhověno. V nejbližších dnech bude níže uvedenému cizinci předáno rozhodnutí o zastavení řízení a předání níže uvedené osoby do Maďarska. Dovolujeme si Vás tímto požádat o případné prodloužení lhůty pro zajištění níže jmenovaného.“ Stěžovatelka pak sporným rozhodnutím ze dne 16. 10. 2015 prodloužila trvání doby zajištění žalobce za účelem předání žalobce, a to o 15 dnů, tj. do 7. 11. 2015.

[17] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle přímo použitelného právního předpisu Evropské unie. Podle odstavce 5 téhož ustanovení policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. Podle odstavce 6 je policie povinna jednat tak, aby byl cizinec předán v nejbližším možném termínu ode dne zajištění.

[18] Přímo použitelným právním předpisem Evropské unie, na který odkazuje výše citovaný § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je v nyní projednávané věci nařízení Dublin III. Jeho čl. 28 odst. 3 pododstavec 1 stanoví, že „[z]ajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení“. Pododstavec 2 téhož ustanovení pak stanoví, že „[p]okud je osoba zajištěna podle tohoto článku, lhůta pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden

měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Členský stát, který vede řízení v souladu s tímto nařízením, požádá v těchto případech o urychlenou odpověď. Tato odpověď musí být poskytnuta do dvou týdnů od okamžiku obdržení žádosti. Není-li odpověď poskytnuta v této dvoutýdenní lhůtě, má se za to, že bylo žádosti vyhověno, což má za následek vznik povinnosti převzít nebo přijmout dotýcnou osobu zpět, včetně povinnosti zajistit její řádný příjezd.“ Pododstavec 3 stanoví, že „[p]okud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3“. Konečně dle pododstavce 4 téhož ustanovení platí, že „[v] případě, že dožadující členský stát nedodrží lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, nebo pokud se přemístění neuskuteční ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci, nesmí být osoba dále zajištěna“.

[19] Mezi žalobcem a stěžovatelkou není sporu o dodržení maximální délky zajištění dle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III. Spor nevedou ani o to, zda bylo předání žalobce do Maďarska možné z právního hlediska. V řízení o kasační stížnosti se prou, zda v době vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění žalobce dle § 129 zákona o pobytu cizinců mohl být fakticky naplněn účel zajištění, tj. zda bylo možné předpokládat, že nejpozději ve lhůtě stanovené čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III bude žalobce předán do Maďarska.

[20] Předně je třeba uvést, že reálný předpoklad dosažení účelu zajištění sice není výslovně uveden v zákoně o pobytu cizinců ani v nařízení Dublin III, nicméně vyplývá přímo ze zákazu svévolného zbavení či omezení svobody zakotveného v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) a také z článku 6 Listiny základních práv Evropské unie. Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mimo jiné sledovat vymezený účel, kterým je v tomto případě předání cizince do státu příslušného k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Zajištění cizince tedy není účel sám o sobě, nejde o nějaký trest, ale o prostředek k dosažení cíle, kterým je právě předání cizince do jiného členského státu Unie.

[21] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení čj. 7 As 79/2010-150 dospěl k závěru, že *správní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona o pobytu cizinců možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu. Nároky, které dopadají na rozhodování o samotném zajištění, se rovněž vztahují na prodloužení doby zajištění cizince (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2011, čj. 1 As 119/2011-39, bod [30]).*

[22] Požadavek reálného předpokladu naplnění účelu zajištění je výslovně obsažen zejména v čl. 15 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), podle kterého *„[u]káže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajiš-*

tění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna“. Tato směrnice se ovšem s ohledem na její čl. 2 odst. 1 ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění na nyní projednávaný případ neuplatní (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11; první závěr Soudního dvora zněl, že čl. 2 odst. 1 návratové směrnice ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění *„musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí“.*) Soudní dvůr vysvětlil požadavek reálného předpokladu dosažení účelu zajištění mj. v rozsudku velkého senátu ze dne 30. 11. 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, Sb. rozh., s. I-11189. Podle bodu 67 tohoto rozsudku *„čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v odstavcích 5 a 6 téhož článku, odpovídá reálnému předpokladu pro vyhoštění a že tento neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotčený bude s přihlédnutím k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi“.* (shodně rozsudek Evropského soudu ze dne 5. 6. 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, bod 60).

[23] Kritérium reálnosti dosažení účelu zajištění, resp. provádění zajištění s náležitou pečlivostí (anglicky *due diligence*, resp. francouzsky *diligence requise*), si osvojil také Evropský soud pro lidská práva (srov. rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, Reports 1996-V, bod 113, a rozsudky ze dne 11. 10. 2011, *Auad proti Bulharsku*, stížnost č. 46390/10, body 128 a násl., ze dne 26. 7. 2011, *M. a další proti Bulharsku*, stížnost č. 41416/08, body 61 a násl., či ze dne 22. 9. 2015, *Nabil a další proti Maďarsku*,

stížnost č. 62116/12, bod 29). Z jeho judikatury plyne, že pokud stát zajistí cizince pro účely jeho vyhoštění nebo předání třetímu státu, musí včas činit všechny rozumné kroky k realizaci účelu zajištění, tedy transportu cizince do onoho třetího přijímajícího státu. Zbavení svobody nesmí být ani svévolné. Zajištění souladné s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy proto musí být realizováno v dobré víře, musí být úzce vázáno na jeho účel, místo a podmínky zajištění musí být přiměřené a délka zajištění nesmí překročit délku rozumně vyžadovanou pro dosažení účelu zajištění, tedy transportu cizince do třetího státu (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 2009, *A. a další proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05, Reports 2009, bod 164).

[24] V projednávaném případě krajský soud založil právní závěr o nedostatku potenciality předání žalobce ve lhůtě dle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III zejména na statistických údajích o dublinském řízení, jež jsou veřejně dostupné z internetových stránek ministerstva vnitra. Konkrétně uvedl, že „[z]e statistiky ministerstva vnitra zveřejněné dne 8. 9. 2015 odborem azylové a migrační politiky (přístupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2015.aspx>) za měsíc srpen 2015, která mapuje fungování Dublinského řízení z hlediska počtu přijatých a odeslaných žádostí a uskutečněných transferů do jednotlivých států, ve vztahu k Maďarsku vyplývá, že za měsíc srpen ČR odeslala do Maďarska 258 žádostí, přičemž byl na základě nich realizován jeden transfer. Krajský soud dále provedl před vydáním citovaného rozsudku dokazování statistikou ministerstva za měsíc září 2015, již se dovolávala žalovaná ve svém vyjádření k žalobě. Z této statistiky vyplývá, že bylo odesláno 330 žádostí podle Dublinského nařízení, z čehož bylo 328 žádostí o přijetí cizince zpět (tzn. ve věcech, v nichž je řízení o mezinárodní ochraně vedeno v dožadovaném státě) a z toho 2 žádosti o převzetí cizince (tzn. ve věcech, v nichž dožadovaný stát dříve cizinci udělil vízum či povolení k poby-

tu).“ Přitom odkázal na svůj závěr z rozsudku ze dne 5. 11. 2015, čj. 33 A 60/2015-59, v němž konstatoval, že „[z]míněná data vypovídají podle přesvědčení krajského soudu jednoznačně o tom, že ani v měsíci říjnu nebylo možno hovořit o tom, že by existovala reálná pravděpodobnost, že se transfer žalobce uskuteční. Přepočítáno na procentuální vyjádření činil rozdíl úspěšnosti transferů mezi měsíci srpen 2015 cca 2,3 %, což nepochybně dokládá vzrůstající úspěšnost transferů cizinců do Maďarska. Nicméně z pohledu situace k datu vydání napadeného rozhodnutí (tj. ke dni 5. 10. 2015) nebylo zjevně možno hovořit o reálné pravděpodobnosti předání žalobce do Maďarska, neboť predikce vyplývající ze statistických dat za měsíc srpen 2015 a září 2015 to neodůvodňovala. Stále je tedy třeba trvat na závěru, že i v měsíci říjnu byla úspěšnost transferů do Maďarska poměrně zanedbatelná.“ Krajský soud proto uzavřel, že předání žalobce do Maďarska v patnáctidenní lhůtě bylo naprosto nepravděpodobné.

[25] Nejvyšší správní soud nepovažuje tyto závěry krajského soudu za správné.

[26] Proti použití důkazu statistikou nelze krajskému soudu nic vytýkat, ostatně české soudy v některých případech statistikou při zjišťování skutkových otázek argumentují (srov. nedávno např. nálezh Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13, řešící prokazování nepřímé diskriminace romských dětí při jejich umísťování do zvláštních škol). Statistické údaje vskutku mohou pomoci ke zjištění míry pravděpodobnosti splnění účelu zajištění. Stěžejní otázkou tohoto případu však není, jaké důkazy soud v řízení připustí, ale jak s nimi pracuje. K použití statistiky je třeba přistoupit s náležitou opatrností a pečlivostí. Statistické ukazatele mohou být v soudním řízení významným důkazem, avšak jen a pouze za předpokladu, že zkoumaný vzorek odpovídá skutečnosti, nebyl vybrán arbitrárně a výsledky statistické analýzy byly rozumně interpretovány. V opačném případě nelze se statistickými údaji pracovat jako s číselnými hodnotami reprezentujícími skutečnost, či je považovat

za indikátory budoucího vývoje přemístování žadatelů o mezinárodní ochranu dle nařízení Dublin III.

[27] Krajský soud v napadeném rozsudku některým z těchto základních požadavků nedostál.

[28] Stěžovatelka předně v kasační stížnosti namítla, že krajským soudem použité podkladové údaje nejsou relevantní ve vztahu k závěru o pravděpodobnosti předání žalobce do Maďarska. Již ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 11. 2015 stěžovatelka upozornila, že Odbor cizinecké policie Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, jako jedna z místních organizačních složek stěžovatelky, zajistil v měsíci září 2015 za účelem předání dle § 129 zákona o pobytu cizinců celkem 6 cizinců, kteří měli být předáni do Maďarska, a ve stejném období do Maďarska předal 7 cizinců zajištěných v předchozím období. Krajský soud dovozoval míru pravděpodobnosti předání žalobce do Maďarska z dat, která byla oficiálně zveřejněna na stránkách ministerstva vnitra; odkaz stěžovatelky na poměr mezi počtem cizinců zajištěných konkrétní organizační složkou stěžovatelky a počtem touto organizační složkou provedených předání cizinců do Maďarska přitom nijak nezohlednil.

[29] Nejvyšší správní soud předpokládá, že soubor statistických dat ministerstva vnitra, z něhož krajský soud vycházel, obsahoval údaje, které věrným způsobem ilustrovaly činnost českých správních orgánů při předávání cizinců dle nařízení Dublin III. Pokud ovšem vyplynuly jakékoliv pochybnosti o relevanci těchto údajů, krajský soud měl u ministerstva vnitra jejich pravdivost ověřit. Co do obsahu v tomto souboru dat byly zahrnuty celostátní údaje o absolutním počtu žádostí o předání cizinců do Maďarska za každý kalendářní měsíc a o počtu skutečně realizovaných transferů. Stěžovatelka poukázala na to, že v měsíci předcházejícím rozhodnému období zajistila dokonce méně cizinců, než předala podle nařízení Dublin III. Krajský soud se tímto tvrzením měl podrobněji zabývat. Tyto relevantní údaje totiž zcela logicky mohly vedle celostátních statistik poukazo-

vat na úspěšnost konkrétní místní organizační složky stěžovatelky při předávání žadatelů o mezinárodní ochranu do Maďarska. Takový údaj může mj. podepřít závěr o tom, že právě zajištění žalobce mohlo naplnit svůj zákonem předpokládaný účel.

[30] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti polemizuje se způsobem výpočtu míry potenciality předání žalobce, jak jej provedl krajský soud. Namítá, že krajský soud použil „*opožděnou matematiku*“.

[31] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud při zjišťování reálnosti předání žalobce do Maďarska použil nesprávný algoritmus. Ze statistik provádění nařízení Dublin III uveřejněných na stránkách ministerstva vnitra je patrné, že zachycují absolutní počet žádostí o předání (převzetí zpět) žadatelů o mezinárodní ochranu za jednotlivé měsíce roku 2015. Kromě toho se v nich uvádí počet transferů cizinců realizovaných každý měsíc. Krajský soud pochybil, pokud jednoduchým porovnáním těchto dat (podílem zaslaných žádostí a realizovaných transferů za každý měsíc) vypočetl pravděpodobnost faktického předání cizince.

[32] Stěžovatelka zcela správně poukázala na skutečnost, že procedura předání žadatelů z praktického hlediska zpravidla neproběhne v řádu několika dní, ba dokonce ani jednoho měsíce. Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje na maximální administrativní lhůty, s nimiž nařízení Dublin III při proceduře předání počítá. Článek 28 odst. 3 nařízení Dublin III stanovuje prvotní dobu zajištění až jeden měsíc od podání žádosti o mezinárodní ochranu, v níž dožadující členský stát předloží žádost o přijetí cizince zpět dožádanému státu. Pak plyne maximálně dvoutýdenní lhůta dožádaného státu na odpověď. Není-li odpověď v této lhůtě poskytnuta, platí fikce souhlasu dožádaného státu s převzetím cizince zpět. Konečně by pak ve lhůtě nejpozději šest týdnů od explicitního nebo implicitního souhlasu dožádaného státu mělo dojít k předání, resp. přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do dožádaného státu. Tyto lhůty v součtu správním orgánům dožadujícího státu poskytují maximálně cca tři měsíce

k provedení úkonů předání žadatelů o mezinárodní ochranu (při stanovování délky zajištění ovšem výše uvedené lhůty nelze jednoduše sčítat; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 7 Azs 11/2015-32). V posuzovaném případě je relevantní pouze délka druhé a třetí zmíněné lhůty, neboť při výpočtu maximální možné doby od podání žádosti o předání cizince do dožádaného státu může uplynout nejvíce 8 týdnů (lhůta 2 týdnů k odpovědi dožádaného + lhůta 6 týdnů k realizaci přemístění cizince do dožádaného státu).

[33] Nejvyšší správní soud předpokládá, že ne každé takovéto předání cizince trvá až 8 týdnů. Neztotožňuje se však ani s východiskem krajského soudu, který porovnával počty žádostí o předání zaslaných do Maďarska v jednom měsíci s počty provedených předání v tomtéž měsíci. S ohledem na shora uvedené přece nelze rozumně očekávat, že v měsíci podání žádosti o předání bude současně tentýž cizinec do Maďarska také přemístěn. Krajský soud opomněl zohlednit skutečnost, že procedura předání zpravidla není otázkou jednoho týdne či měsíce, neboť vyžaduje součinnost nejen českých správních orgánů navzájem, ale také jejich spolupráci s protějšky z dožádaného státu. Tuto skutečnost měl také promítnout do práce se statistickými údaji, pokud s nimi zamýšlel pracovat jako s relevantními údaji o pravděpodobnosti realizace předání žalobce do Maďarska. Přitom by zřejmě bylo nejpřesnější od ministerstva vnitra vyžádat statistiku délky a úspěšnosti konkrétních řízení o předání cizinců dle data podání žádosti o převzetí zpět do dožádaného státu.

[34] Je současně zavádějící do výpočtu pravděpodobnosti realizace předání započíst statistické údaje o počtu podaných žádostí o předání do dožádaného státu, pokud tyto údaje obsahují nikoliv jen přípustné a právně realizovatelné žádosti o předání. Pokud krajský soud zamýšlel vypočíst pravděpodobnost realizace transferu do Maďarska, měl hrubá data o počtu podaných stížností očistit zejména od jednotek opožděně podaných žádostí o zpětné převzetí (žádosti, které

ministerstvo vnitra zaslalo po lhůtě jednoho měsíce) a také od žádostí ve věci cizinců, kteří zamlčeli, že jim již byla mezinárodní ochrana jiným členským státem Evropské unie přiznána, nebo zamlčeli, že jejich žádost byla zamítnuta. Nepřesnost v hrubých statistikách může zapříčinit i situace, kdy Česká republika zaslala žádost o převzetí cizince do státu, v němž cizinec sice prvně o mezinárodní ochranu požádal, ale k posouzení jeho žádosti, např. z důvodu slučování rodiny, je příslušný jiný členský stát. U takových z právního hlediska nerealizovatelných žádostí nelze počítat se skutečným naplněním jejich účelu, tj. s předáním cizince do dožádaného státu. Proto tyto intervenující proměnné nelze, jak učinil krajský soud, ani zahrnout do výpočtu pravděpodobnosti praktického předání žadatele o mezinárodní ochranu dle nařízení Dublin III.

[35] Práce se statistikou je o to problematictější, že tato čísla vypovídají o velké migrační vlně roku 2015, která, jak obecně známo, nemá v historii několika posledních dekád v Evropě paralelu. Je obecně známou skutečností, že počty uprchlíků v průběhu roku 2015 se dramaticky měnily, což souviselo se změnami počasí, ročního období a reálnou možností dostat se přes nejčastěji překračovanou řecko-tureckou hranici, respektive přes další hranice směrem do střední Evropy. Zatímco jeden měsíc byla záchytná centra v Maďarsku přeplněna a možnost realizace přemístění cizinců byla vskutku malá, následující měsíc se situace mohla zcela proměnit. Z údajů o počtu žádostí o předání žadatelů o mezinárodní ochranu za poslední měsíce a počtu v tomto období realizovaných transferů nelze proto bez dalšího zjistit pravděpodobnost předání cizince, a to ani tehdy, měl-li být cizinec předán do Maďarska v relativně krátké lhůtě, jak je tomu v případě žalobce (nejpozději do 22 dnů od data vydání rozhodnutí, tj. do 7. 11. 2015). Statistické údaje za rok 2015 je proto nutné považovat spíše za určité indikátory příštího vývoje než za důkazy o tom, jak úspěšné bude předávání žadatelů o mezinárodní ochranu v dalším, byť bezprostředně navazujícím období.

[36] Jak správně uvádí stěžovatelka, pokud by ze statistik o předávání cizinců za poslední období vyplynulo, že úspěšnost předání byla rovna nule, nelze bez dalšího uzavřít, že i v dalším období neexistuje rozumná šance na realizaci účelu zajištění, tedy předání cizince do Maďarska. Právě k takovému závěru ovšem krajský soud míří. Na základě takového výkladu statistických údajů by stěžovatelka musela navždy rezignovat na plnění svých zákonných úkolů, neboť v návaznosti na první období s „nulovou úspěšností“ předání by paušálně bylo vyloučené jakékoliv budoucí zajišťování cizinců za účelem jejich předání (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 3 Azs 283/2015-62). Případné vyprázdnění právního institutu zajištění za účelem předání žadatele o mezinárodní ochranu do státu, který je příslušný o jeho žádosti rozhodnout, by zcela jistě neprospělo ani dalšímu použití nařízení Dublin III v praxi.

[37] Nejvyšší správní soud tedy opakuje, že práce se statistickými údaji vyžaduje opatrnost a pečlivost. Vždy je třeba zkoumat, nakolik jsou vnesená data relevantním obrazem skutečnosti, je třeba si zvolit vhodnou metodu jejich zkoumání a nakonec se při výkladu výsledků neuchýlit k jejich nepřipustnému zjednodušení. Statistika jako výpověď o reáliích vnějšího světa jinak ztrácí jak na přesnosti, tak na přesvědčivosti. Právě uvedené nemá vést k rezignaci na používání statistiky jako relevantního důkazu, ale k jeho používání racionálním způsobem. Ke statistickým údajům o vývoji předávání cizinců dle nařízení Dublin III by vždy měly přistoupit další skutečnosti, a to zejména jiné než statistické prokázání aktuálních systémových překážek předání cizinců na straně dožadujícího či dožádaného státu (např. zavalení a paralyzace příslušných orgánů z důvodu množství probíhajících řízení). Nabízí se i použití oficiálních zpráv Evropské unie či vyjádření dotčeného státu k praxi provádění nařízení Dublin III.

POZNÁMKY:

POZNÁMKY: