

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2017 / XV. ročník / 31. 7. 2017}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

3577. Správní trestání: přezkum skutkových námitek podaných poprvé v řízení před správním soudem; zásada plné jurisdikce	565
3578. Správní trestání: přestupky v silniční dopravě	576
3579. Řízení před soudem: přezkum úkonu poskytovatele dotace Rozpočtová pravidla: nevyplacení dotace; porušení pravidel pro veřejné zakázky; porušení rozpočtové kázně	578
3580. Řízení před správními soudy: ochrana proti nezákonnému zásahu Veřejnoprávní smlouvy: obrana proti neuzavření veřejnoprávní smlouvy.	603
3581. Daň z příjmů: splatnost daně; záloha na daň z příjmů ze závislé činnosti.	609
3582. Daňové řízení: zajištění daně	614
3583. Právo na informace: znalecký posudek; obchodní tajemství; autorské dílo	618
3584. Právo na informace: statut a jednací řád škodní komise; informace o členství ve škodní komisi	625
3585. Střet zájmů: Kancelář prezidenta republiky jako evidenční orgán	633
3586. Hospodářská soutěž: místní šetření, nezákonný zásah	638
3587. Místní referendum: náležitosti podpisových archů, soudní přezkum	645
3588. Opatření obecné povahy: lhůta pro zpracování územní studie	655
3589. Opatření obecné povahy: aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy	659
3590. Důchodové pojištění: starobní důchod; náhrada příjmu z výdělečné činnosti.	667
3591. Státní sociální podpora: rodičovský příspěvek	670
3592. Myslivost: překročení normovaných stavů zvěře	676
3593. Školství: přijímací řízení ke studiu na vysoké škole	681
3594. Školství: podmínky pro přijetí do doktorského studia	688
3595. Pobyť cizinců: správní vyhoštění; právo na soukromý a rodinný život; překážky podání žádosti o pobytové oprávnění.	694
3596. Mezinárodní ochrana: doplňková ochrana; vylučující klauzule	704

I.

JUDIKÁTY

3577

Správní trestání: přezkum skutkových námitek podaných poprvé v řízení před správním soudem; zásada plné jurisdikce

k § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

k § 52 odst. 1, § 71 odst. 1 písm. e), § 75 a § 77 soudního řádu správního

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

I. Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní (§ 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jsou bez dalšího nepřipustné.

II. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak dle § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je dle § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými, a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit.

III. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s., je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71)

Prejudikatura: č. 1275/2007 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS, č. 1617/2008 Sb. NSS, č. 1742/2009 Sb. NSS a č. 3014/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1849/08).

Věc: Martin M. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o uložení pokuty a zákazu řízení motorových vozidel, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrem sporu je právní otázka, zda a z jakých důvodů lze v žalobě poprvé přednesená tvrzení, jež zpochybňují zjištěný skutkový stav, odmítnout, jakož i jak zacházet s novými důkazními návrhy, pokud žalobce v předchozím správním řízení o přestupku zůstal pasivní.

Magistrát města České Budějovice (správní orgán prvního stupně) dne 23. 1. 2014 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „rozhodnutí o přestupku“).

Žalobci byla dne 19. 6. 2013 v 16:13 hodin na silnici I. třídy č. 3, ve směru jízdy od obce Chotýčany směrem na obec Borek, silničním radarovým rychloměrem Ramer 10 C naměřena rychlost 146 km/h, tj. po odečtu 3 % možné odchylky 141 km/h, a to v úseku, kde je povolena nejvyšší rychlost 90 km/h. Žalobce tedy překročil nejvyšší povolenou rychlost o více než 50 km/h, čímž porušil § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu. Za uvedený přestupek správní orgán prvního stupně stěžovateli uložil pokutu ve výši 5 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

Správní orgán prvního stupně vycházel při rozhodnutí z *Oznámení přestupku* ze dne 20. 6. 2013; *Oznámení přestupku* z místa kontroly ze dne 19. 6. 2013, které žalobce podepsal a uvedl „*spěchal jsem z pracovních důvodů*“; Úředního záznamu z téhož dne; *Záznamu o přestupku* obsahujícího fotografii změřeného vozidla řízeného žalobcem a údaj o naměřené rychlosti, místu (GPS souřadnice, číslo silnice), datu a čase měření, registrační značku měřeného vozidla, jeho typ a barvu; *Výpisu z evidenční karty řidiče*; platného *Ověřovacího listu* silničního radarového rychloměru a *Dokladů o proškolení* obou zasahujících policistů o provádění obsluhy příslušného měřicího zařízení. Nad rámec uvedeného správní orgán prvního stupně provedl na návrh zástupce žalobce důkaz výsledkem obou zasahujících policistů, kteří shodně popsali průběh měření rychlosti žalobce a celkový skutkový děj. Dále potvrdili, že měření proběhlo v automatizovaném režimu, v souladu s návodem k obsluze a není jim známa žádná skutečnost, která by správnost měření vylučovala. Uvedli, že pokud by měření neproběhlo správně, nebyl by k dispozici žádný záznam.

Proti rozhodnutí o přestupku podal žalobce neodůvodněné (blanketní) odvolání, které ani přes výzvu žalovaného ve lhůtě nedoplnil. Žalovaný neshledal žádné procesní ani hmotněprávní pochybení správního orgánu prvního stupně, skutkový stav považoval za spolehlivě zjištěný, proto odvolání rozhodnutím ze dne 3. 6. 2014 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, v níž mimo jiné poprvé namítal, že si nechal ve věci zpracovat Mgr. Patrikem Šebestou „*odborný posudek*“. Z tohoto dokumentu má vyplývat, že měřicí zařízení nepracovalo v době měření správně z důvodu údajně chybné informace o GPS souřadnicích. Krajský soud ve vztahu k této námitce konstatoval, že stěžovatel danou listinu nepředložil správním orgánům, které se jí proto nemohly zabývat, a vzhledem k přezkumné povaze soudního řízení tak neučinil ani soud. Řízení před správním soudem není pokračováním řízení správního. Krajský soud považoval skutkový stav za dostatečně prokázaný, a to na základě záznamu o měření zařízením Ramer 10 C, platného ověřovacího listu autorizovaného metrologického střediska, dokladů o proškolení zasahujících policistů a svědecké výpovědi obou policistů o průběhu měření a souladu měření s návodem k obsluze měřicího zařízení. Dále krajský soud uvedl, že „*posudek*“ předložený žalobcem nemá hodnotu znaleckého posudku a jedná se navíc o důkaz pořízený až v době po právní moci napadeného správního rozhodnutí, nelze z něj proto vycházet ani jej provádět jako důkaz. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 16. 1. 2015, čj. 10 A 97/2014-37, zamítl.

Rozsudek krajského soudu následně napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které namítal, že v řízení před krajským soudem se uplatní plná jurisdikce, a může se tedy provádět dokazování. Krajský soud podle stěžovatele dostatečně neodůvodnil, proč odmítl provést důkaz „*odborným posudkem*“ Mgr. Patrika Šebesty. Pokud jej odmítl provést, měl skutečnosti v něm obsažené považovat za tvrzení stěžovatele, důkladně se s nimi vypořádat a uvést, proč je

nepovažuje za důvodná. Na věci podle stěžovatele nic nemění ověřovací list k rychloměru ani výpověď policistů, podle které by zařízení v případě špatného nastavení neprovedlo měření. Policisté nadto podle stěžovatele nepřiznají, že postupovali nesprávně, neboť by jim v takovém případě hrozil postih za nesprávný úřední postup. Krajský soud má kromě výslechu policistů i další možnosti, jak provést dokazování ohledně skutkového stavu. Správní orgány ani krajský soud proto neprokázaly, že v posuzované věci proběhlo měření správně, což podle stěžovatele zvýrazňuje skutečnost, že nebyl ve správním řízení proveden důkaz návodem k obsluze měřicího zařízení. Dále stěžovatel namítal, že místo spáchání přestupku nebylo dostatečně vymezeno a že, pokud se dopustil nějakého přestupku, tak pouze přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem, jehož rozsudek považuje za zákonný a přezkoumatelný. Podle žalovaného byl skutkový stav zjištěn dostatečně a neexistují o něm rozumné pochybnosti.

Při posuzování kasační stížnosti desátý senát dospěl k závěru, že v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu existují rozdílné pohledy na aplikaci principu plné jurisdikce v řízení před krajským soudem, konkrétně na povinnost krajského soudu zabývat se tvrzeními zpochybňujícími zjištěný skutkový stav, která nebyla bez zjevného důvodu uplatněna ve správním řízení.

Desátý senát v této souvislosti poukázal na rozsudek ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 114/2015-36, ve skutkově i právně obdobné věci s právě předloženým případem, v němž druhý senát uvedl, že řízení o žalobě dle § 65 s. ř. s. je řízením v plné jurisdikci. Stěžovatel v této věci taktéž až v řízení před krajským soudem vznesl návrh na provedení důkazu „*odborným posudkem*“ za účelem prokázání nesprávnosti měření a snažil se tímto způsobem zpochybnit spolehlivost důkazů provedených ve správním řízení. Podle názoru druhého senátu měl krajský soud tento návrh posoudit jako tvrzení stěžovatele o průběhu skutkového děje. Druhý senát tedy považoval za povinnost krajského soudu zabývat se jakýmkoliv tvrzením zpochybňujícím spolehlivost zjištěného stavu věci ve správním řízení, s výjimkou zjevně nesmyslných tvrzení.

Závěry přijaté druhým senátem ve výše uvedeném rozhodnutí jsou podle předkládajícího desátého senátu v rozporu s jinými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Konkrétně například v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, čj. 5 As 114/2015-33, za stejné procesní situace (blanketní odvolání, důkazní návrh přednesený poprvé před krajským soudem) pátý senát s odkazem na rozsudky ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91, ze dne 25. 1. 2012, čj. 1 As 148/2011-52, či ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 Afs 103/2009-232, rozhodl, že i přes princip plné jurisdikce není cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správních orgánů. V souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní a skutková tvrzení uplatnil poprvé v řízení před správními soudy.

Desátý senát pro úplnost uvedl, že z tohoto názoru vycházel Krajský soud v Brně při odůvodnění rozhodnutí, které bylo přezkoumáváno druhým senátem v již výše zmíněném řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 114/2015. Rozpor v judikatuře však není podle desátého senátu omezen jen na specifickou situaci předkládání „*odborného posudku*“ Mgr. Patrika Šebesty v různých řízeních o dopravních přestupcích. Ve skutečnosti v judikatuře existuje zásadní rozpor, jak zacházet v řízení před správním soudem s důkazními návrhy, pokud žalobce zůstal v předchozím správním řízení zcela pasivní. Ke shora popsané problematice identifikoval desátý senát v judikatuře Nejvyššího správního soudu dvě názorové linie.

Část judikatury ve věcech správního trestání vychází z teze, podle níž „*je třeba při přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví nalézat rozumnou rovnováhu, zohledňující jednak zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, a zamezu-*

jící zjevným obstrukcím účastníka řízení na straně druhé. V souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou vigilantibus iura scripta sunt (zákony jsou psány pro bdělé) tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé teprve v řízení před správními soudy“ (rozsudek ze dne 25. 1. 2012 čj. 1 As 148/2011-52, bod [26], ve věci pořádkové pokuty, odkazující na rozsudek ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 Afs 103/2009-232, č. 2033/2010 Sb. NSS).

Uvedená judikatura má svůj původ v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91, č. 1906/2009 Sb. NSS, ve věci *KCK Cyklosport – Mode*, který byl sice zrušen nálezem sp. zn. I. ÚS 2082/09, ovšem pouze z procesních důvodů, které nezpochybňují trvalou validitu závěrů tam obsažených, z nichž se vytvořila již konstantní judikatura (srov. shodně vedle již citovaných věcí např. rozsudky ze dne 23. 12. 2012, čj. 1 Afs 7/2012-22, bod [20] – pro oblast daňového práva; ze dne 31. 3. 2015, čj. 4 As 217/2014-37, bod [33] – pro oblast stavebního práva; ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 Ads 222/2014-42, bod [24], pro oblast práva sociálního zabezpečení).

Pro oblast přestupků uvedenou judikaturu výslovně použil např. rozsudek ze dne 14. 5. 2015, čj. 7 As 83/2015-56: *„Jak Nejvyšší správní soud konstantně dovozuje z výše citovaného § 77 odst. 2 s. ř. s., správní soudnictví není pokračováním správního řízení a určité skutečnosti je možné posuzovat nově až zde, a žalobce proto může uvádět také nové, ve správním řízení neuplatněné, důvody (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS). Stále však platí, že v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalobce proto nemůže v žalobě uvádět nová skutková tvrzení, jejichž cílem je rozšířit či změnit skutkový stav, ze kterého napadené rozhodnutí vycházelo. Jak tedy shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-9, „soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán [...]“. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. [...] nově prováděné dokazování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým vývotám se zásadně nepřihlíží.“* [Zde sedmý senát cituje pasáž z rozsudku čj. 2 Afs 35/2009-91, cit. v již předchozím bodě, dále pak cituje rozsudky čj. 1 As 148/2011-52 a čj. 1 Afs 103/2009-232, a souhlasně uvádí, že v „souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou vigilantibus iura scripta sunt (zákony jsou psány pro bdělé) tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé teprve v řízení před správními soudy“]. Sedmý senát v právě uvedeném rozsudku řešil s nynější kauzou naprosto srovnatelnou situaci, a potvrdil závěr krajského soudu, že důkaz „odborným posudkem“ provádět nemusel: *„Nejpozději po vydání rozhodnutí [I. stupně], v němž dospěl správní orgán k závěru, že stěžovatel přestupek spáchal, stěžovateli muselo být jasné, že existují důkazy prokazující jeho vinu. Za situace, kdy podal pouze blanketní odvolání, nemohl důvodně předpokládat, že nebude pravomocně uznán vinným z přestupku. Správní orgány řádně hodnotily provedené důkazy a dospěly k jednoznačnému závěru, že stěžovatel přestupek, ze kterého byl obviněn, spáchal. Domníval-li se stěžovatel, že správní orgán prvního stupně pochybil, nic mu nebránilo tato skutková zjištění rozporovat již v odvolacím řízení. Vzhledem k řádně provedenému dokazování ve správním řízení a zjevně účelové pasivitě stěžovatele v jeho celém průběhu nelze jeho námitku směřující do nesprávného skutkového zjištění (nesprávnosti měření rychlosti) projednat v řízení před správními soudy (obdobně viz rozsudek ze dne 23. 4. 2015, čj. 2 As 215/2014-43).“* Z tohoto důvodu sedmý senát uzavřel: *„Provádění důkazu odborným vyjádřením ze dne 16. 6. 2014 tedy nebylo namístě jednak*

proto, že skutek byl dostatečně prokázán, jednak proto, že se jím stěžovatel snažil doložit novou skutečnost, kterou nepřipustně účelově uplatnil až v řízení o žalobě. Krajský soud proto nepochybil, pokud shledal, že důkaz tímto posudkem není potřeba provádět.“

Tyto závěry vycházející z judikatury citované výše (rozsudek čj. 2 Afs 35/2009-91) na oblast přestupkového práva aplikoval i druhý senát: „S ohledem na shora uvedené konstatování, že správní soudnictví tady není proto, aby suplovalo řízení před správním orgánem, a rovněž s ohledem na omezený revizní přezkum v odvolacím řízení nelze v řízení před správními soudy posoudit důvodnost námitky ohledně nepřesnosti GPS souřadnic, která byla účelově uplatněna až v řízení před krajským soudem. Správní orgány důkaz videozáznamem provedly, řádně jej hodnotily samostatně i spolu s ostatními důkazy a dospěly k jednoznačnému závěru o tom, že stěžovatel předmětný přestupek spáchal. Domníval-li se stěžovatel, že správní orgán prvního stupně pochybil, nic mu nebránilo tato skutková zjištění rozporovat již v odvolacím řízení. Poněvadž však nyní namítaná skutečnost ohledně provedení měření nebyla ve správním řízení žádným způsobem rozporována, a nevyvolávala tak pochybnosti, nebylo povinností správních orgánů se jí nijak zvlášť, tj. preventivně, zabývat ani v řízení v prvním stupni a, s ohledem na rozsah přezkumu, ani v řízení odvolacím. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Vzhledem k pasivitě stěžovatele v průběhu celého správního řízení nelze jeho námitku ohledně souřadnic GPS v současné fázi řízení projednat, neboť nebyla v důsledku pasivity stěžovatele přezkoumávána v průběhu správního řízení.“ (rozsudek ze dne 23. 4. 2015, čj. 2 As 215/2014-43).

Shodně rozhodl druhý senát pro oblast přestupkového práva již v rozsudku ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 As 6/2009-79: „Žalobce se tedy nepochybně může v rámci řízení před krajským soudem domáhat provedení dosud neprovedených důkazů, mají-li prokázat rozhodné skutečnosti ke dni rozhodování správního orgánu. Zdejší soud se však k otázce provedení nově navržených důkazů před správním soudem vyslovil v tom smyslu, že „na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je [...] třeba trvat tehdy, pokud 1) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a 2) tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím“ (rozsudek ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91). Tento názor byl sice vysloven ve vztahu k přezkumu rozhodnutí vydaných v daňovém řízení (v němž leží důkazní břemeno na daňovém subjektu, zatímco v řízení přestupkovém leží důkazní břemeno na správním orgánu), přesto lze uvedené závěry nepochybně aplikovat i na nyní posuzovanou věc. Nelze totiž obecně připustit, aby si účastník správního řízení ponechával jisté důkazní prostředky v záloze a uplatňoval je až v řízení před soudem a účelově tak přenášel dokazování před soud, zejména jde-li o zpochybnění zásadních skutečností. Právo obviněného svobodně si volit strategii své obhajoby v řízení vedeném ve věci trestního obvinění (ve smyslu výkladu tohoto pojmu judikaturou Evropského soudu pro lidská práva – k tomu viz například rozsudek ze dne 8. 12. 1999, Pellegrin proti Francii, stížnost č. 28541/95, implikující i možnost uplatnit nové důkazy až v řízení před odvolací stolicí (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS) tím není nikterak dotčeno. Nelze totiž přehlédnout zásadní fakt, že tato práva jsou spojena s (nalézacím) řízením, v němž je o odpovědnosti za delikt a trestu rozhodováno; řízení před správními soudy již není pokračováním správního sankčního řízení, nýbrž jen soudní kontrolou jeho zákonnosti, vystavěnou na kasačním principu.“

Naprosto shodně vyznívají pro oblast přestupkového práva rovněž rozsudky ze dne 20. 4. 2012, čj. 2 As 133/2011-43, a ze dne 16. 12. 2009, čj. 2 As 42/2009-56. Rozsudek čj. 2 Afs 35/2009-91 „se sice týká daňového řízení, v němž leží důkazní břemeno na daňovém subjektu (zatímco v řízení přestupkovém leží důkazní břemeno na správním orgánu), přesto

je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že uvedené závěry je jako obecné možno aplikovat i na nyní posuzovanou věc“.

Desátý senát ve svém předkládacím usnesení poukazuje dále na skutečnost, že aplikovat důvody uvedené v rozhodnutí čj. 2 Afs 35/2009-91 na oblast správního trestání naproti tomu odmítl rozsudek ze dne 27. 1. 2015, čj. 6 As 229/2014-82, bod [17] násl., s tím, že závěry judikátu čj. 2 Afs 35/2009-91 mohou dopadat jen na oblast daňovou, nikoliv na oblast správního trestání. Tento závěr tedy odpovídá rozsudku čj. 2 As 114/2015-36.

Jak uvádí desátý senát, i tato judikaturní linie má dlouhou tradici. Příkladem je právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 21. 6. 2006, čj. 1 As 42/2005-62, č. 1617/2008 Sb. NSS, podle něhož „jedním z cílů reformy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo naplnit požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – tedy aby věci občanských práv a závazků, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, byly projednány způsobem, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označila termínem plná jurisdikce. Tento pojem znamená, že soud posuzuje nejen zákonnost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem soudu nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové. Právní závěr krajského soudu, že nemůže provést důkazy navržené žalobcem v žalobě, pokud jejich provedení žalobce nenavrhnul již v průběhu správního řízení, je s uvedeným principem plně jurisdikce v hrubém rozporu.“

Za těchto okolností proto desátý senát předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí následující právní otázky:

1) Je krajský soud povinen v řízení ve věcech správního trestání připustit jakákoliv tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav, s výjimkou tvrzení zjevně absurdních, irelevantních a nesmyslných, třebaže takováto tvrzení a jim odpovídající důkazy nebyly bez zjevného důvodu uplatněny ve správním řízení?

2) Případně, je krajský soud v řízení o žalobě ve věcech správního trestání povinen se zabývat pouze takovými nově uplatněnými tvrzeními o zpochybnění skutkového stavu, která prokazují, že správní orgán v řízení porušil povinnost zjistit stav věci, o němž nebyly v době vydání rozhodnutí důvodné pochybnosti; a provést pouze takové důkazy, které žalobce nemohl objektivně navrhnout v řízení před správními orgány?

V otázce možnosti žalobce přednést nové důkazy a povinnosti soudu je provést se desátý senát příklání k judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle které procesní pasivita přestupce v prvním stupni i v odvolacím řízení v zásadě znemožňuje, aby přestupce přenesl dokazování až ke krajskému soudu. Na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je třeba trvat obvykle jen tehdy, pokud tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím, a to kupř. proto, že odvolací rozhodnutí (resp. důvody, na nichž je založeno) bylo pro přestupce objektivně překvapivé, typicky proto, že vycházelo ze skutečností, které byly prokázány teprve v řízení odvolacím, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami, např. nebylo umožněno důkazní návrhy podat, správní orgán je odmítl přijmout atp.

Krajský soud je dále podle názoru desátého senátu v řízení o žalobě povinen zabývat se pouze takovými nově uplatněnými tvrzeními ohledně zpochybnění skutkového stavu, která by prokazovala, že správní orgán zjevně porušil povinnost zjistit stav věci, o němž nebyly v době vydání jeho rozhodnutí důvodné pochybnosti, jinak řečeno, že při vydání rozhodnutí nemohl i bez účastníkem vznesených námitek předpokládat, že zjištěný stav je dostatečný.

Opачný názor, zakládající v podstatě neomezenou možnost žalobce zpochybňovat skutkový stav zjištěný ve správním řízení, přestože sám zůstal ve správním řízení pasivní, vede podle desátého senátu k tomu, že by v takovýchto případech správní soud zcela nahradil činnost

správního orgánu. Je to správní orgán, který by měl posuzovat skutkové otázky, zatímco posuzování skutkových otázek a důkazů poprvé uplatněných až v řízení před správním soudem by mělo být spíše výjimečné. Z tohoto plně vychází i koncepce českého správního soudnictví, která dokonce znemožňuje správnímu soudu provádět rozsáhlé dokazování nebo jeho zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Podle názoru desátého senátu není jasné, na základě čeho by měl krajský soud zrušit rozhodnutí správního orgánu, pokud žalobce teprve v žalobě vznesl skutková tvrzení, která neumožnil posoudit ve správním řízení.

Stěžovatel ve svém vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu uvedl, že je možné uplatňovat v žalobě nové skutečnosti. Správní řízení vychází ze zásady materiální pravdy, a správní orgán je povinen dostatečně zjistit skutkový stav. Ten, kdo je obviněn z přestupku (tj. „*trestně obviněn*“), má právo na to, aby byl uznán vinným jen tehdy, pokud se protiprávního jednání skutečně dopustil. Zásada *vigilantibus iura scripta sunt* proto není v řízení o trestním obvinění aplikovatelná. Žalobci nemůže být upíráno právo prokázat, že správní orgán nezjistil skutkový stav dostatečně. Zároveň je realitou, že správní orgány do rozhodnutí pouze překopírují oznámení o přestupku doručené od policejního orgánu, aniž by provedly hlubší úvahu nad tím, zda je vůbec možné, aby k přestupku došlo, případně zda je dostatečně prokázán. Za takové situace není vhodné omezovat možnosti soudní ochrany.

Dále je podle stěžovatele třeba vycházet z koncepce procesní úpravy, podle které se vede přestupkové řízení. Podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro rozhodnutí správní orgán. Účastník podklady opatřuje jen tehdy, požádá-li o to sám a připustí-li tak správní orgán, tj. při kumulativním splnění obou těchto podmínek. Je proto správným a zákonem předjímaným postupem, když účastník pouze navrhne správnímu orgánu obstarat a provést znalecký posudek. Pokud tak správní orgán neučiní a účastník bude před soudem argumentovat, že takový posudek by byl způsobilý změnit zjištěný skutkový stav, Nejvyšší správní soud pravděpodobně shledá, že žalobce dostatečně nezpochybil skutkový stav. Otázkou však je, zda by v takovém případě žalobce vůbec mohl důkaz výstupem z rychloměru nějak zpochybnit.

Možnost předložení takového důkazu teprve před soudem je pak jedinou možností, jak fakticky zajistit řádné zjištění skutkového stavu, která je plně v souladu s koncepcí správního řízení. V opačném případě by totiž znalecký posudek musel zajišťovat samotný účastník řízení v řízení před správním orgánem, ač tak správní řád nepředjímá; nadto na své vlastní náklady (ostatně právě nemožnost požadovat po správním orgánu náhradu nákladů řízení v případě úspěchu ve správním řízení je kompenzována tím, že podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán).

Stěžovatel uzavřel, že rychloměr měří správně jen tehdy, je-li použit v souladu s návodem k obsluze (závěr uvedený v ověřovacím listu). Pokud správní orgán neprovede ani základní dokazování, ze kterého by vyplývalo, že byl užít v souladu s návodem k obsluze, ani nepřezkoumá alespoň v základních bodech, zda se výstup z rychloměru jeví tak, jako by bylo měřeno v souladu s návodem k obsluze, ani nekonstatuje, že bylo měřeno v souladu s návodem k obsluze, pak správní orgán k zásadní otázce neprováděl dokazování. Je proto zcela v pořádku, pokud účastník řízení v následně podané žalobě správnímu orgánu vytkne, že absence tohoto dokazování měla vliv na správné zjištění skutkového stavu, a své tvrzení, dle kterého taková vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí, podpoří důkazem. Zároveň, pokud by žalobce nemohl v žalobě navrhnout nové důkazy, ale soud by mohl provádět dokazování (v případě, že by bylo možné očekávat, že žalobcem vytykanou vadu rozhodnutí bude možné zhojit provedením dokazování před soudem), s ohledem na plnou jurisdikci správních soudů by docházelo k porušení zásady rovnosti zbraní.

Žalovaný se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní (§ 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jsou bez dalšího nepřijatelné. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak dle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je dle § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými, a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s. je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

Z odůvodnění:

VI.

Právní posouzení rozšířeným senátem

[33] Jak bylo popsáno shora, jádrem sporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu je právní otázka týkající se způsobu aplikace plné jurisdikce v řízení před krajským soudem v případech, kdy je žalobce v řízení o přestupku před správními orgány pasivní.

[34] Na přestupkové řízení se přiměřeně vztahují některé limity obsažené zejména v Listině základních práv a svobod a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Pro správní trestání tedy platí princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, č. 30/2010 Sb. ÚS). Ustanovení § 73 odst. 2 věty druhé zákona o přestupcích výslovně stanoví, že obviněný z přestupku nesmí být k výpovědi ani k doznání jakkoliv donucován.

[35] V této souvislosti rozšířený senát již ve svém usnesení ze dne 14. 11. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, uvedl, že v možnosti nabízet důkazy a uplatnit prostředky ke své obraně je zapotřebí primárně vidět právo osoby, proti níž se řízení vede. Obviněný z přestupku „*není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věty první správního řádu o povinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení se v řízení o přestupku neuplatní*“ (bod [21] citovaného usnesení). Obhajoba obviněného z přestupku proto může klidně spočívat i v tom, že v řízení před správními orgány zůstane zčásti nebo zcela pasivní.

[36] Avšak bez ohledu na to, jakou procesní taktiku obviněný v řízení o přestupku zvolí, je to vždy správní orgán, kdo nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci. Správní orgán je totiž podle § 3 správního řádu povinen postupovat „*tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž*

nejsou důvodné pochybnosti“, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Zákon proto správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného opatřil v řízení dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují. V opačném případě, tj. nebude-li obviněnému spáchání přestupku prokázáno, je správní orgán povinen řízení o přestupku zastavit (§ 76 zákona o přestupcích).

[37] Pokud jde o princip plné jurisdikce, rozšířeným senátem bylo již rozhodnuto, že „žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. [...] Žalobce zajisté nemůže účinně zpochybnovat zákonost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádá se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítnout nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007–62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[38] Je tedy plně v souladu se zásadou plné jurisdikce, aby žalobce použil i takové žalobní právní námitky, které ve správním řízení vůbec nepoužil. Nelze žalobci upírat ani možnost podat komplexní žalobu, přestože ve správním řízení zůstal zcela pasivní. Z citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Afs 54/2007–62 však plyne, že míří na otázky právní („bez omezení namítnout nesprávné právní posouzení věci“). Pro účely projednávání věci je tedy nutno objasnit, zda, případně do jaké míry, lze tyto závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na otázky skutkové.

[39] Při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu krajský soud vychází podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“. Podle § 75 odst. 2 první věty s. ř. s. soud napadené výroky rozhodnutí „přezkoumá v mezích žalobních bodů“. Výjimku z této zásady představuje pouze § 76 odst. 2 s. ř. s. (tj. vyslovení nicotnosti rozhodnutí) a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (tj. situace, kdy nepřezkoumatelnost rozhodnutí brání jeho přezkumu v mezích žalobních bodů – viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006–73, č. 1546/2008 Sb. NSS, část VI.).

[40] Ohledně postupu při dokazování podle § 52 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[s]oud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné“. Ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. pak stanoví, že „[v] rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.“ Limitem pro dokazování před krajským soudem je též § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož „[s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění“.

[41] Rozšířený senát se ztotožňuje se závěrem vysloveným v rozsudku ze dne 21. 6. 2006, čj. 1 As 42/2005–62, č. 1617/2008 Sb. NSS, podle něhož „jedním z cílů reformy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo naplnit požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“, tj. toho, aby věci týkající se občanských práv a závazků nebo oprávněnosti trestního obvinění (kterým je i obvinění z přestupku), „o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, byly projednány způsobem, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označila termínem plná jurisdikce. Tento pojem znamená, že soud posuzuje nejen zákonost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem soudu nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové.“

[42] Ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. je tak faktickou transpozicí požadavku tzv. plné jurisdikce coby atributu práva na spravedlivý proces. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS, tento požadavek „*lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Výhodiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.“ Soudem prováděné dokazování však musí současně respektovat požadavek uvedený v § 75 odst. 1 s. ř. s. a směřovat výlučně k zjištění či ověření skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu.*

[43] Jak vyplývá ze shora předeslaného, skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné. Může-li krajský soud v souladu s principem plné jurisdikce samostatně a nezávisle hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a na nich založené napadené výroky rozhodnutí přezkoumat v mezích žalobních bodů, musí být obviněnému z přestupku především umožněno tato skutková zjištění v řízení před krajským soudem zpochybňovat. Jinými slovy, jen proto, že obviněný z přestupku neuplatnil tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy v řízení před správními orgány, ač tak učinit mohl, nemůže krajský soud stejná žalobní tvrzení bez dalšího odmítnout jako opožděná nebo účelová.

[44] Otázkou pasivity obviněného z přestupku ve správním řízení se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 As 217/2015-47. S podstatnou částí argumentace v této věci se rozšířený senát ztotožňuje. Lze tak vymezit dvě situace, jejichž rozlišujícím kritériem je správně a úplně zjištění skutkového stavu (§ 3 správního řádu). Pokud správní orgány opatří takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění, změna pasivního postoje obviněného ve správním řízení v aktivitu u soudním řízení zřejmě nepovede k jeho úspěchu. Typicky tomu může být v situacích překročení nejvyšší povolené rychlosti jízdy, kdy bude závěr správního orgánu o naplnění skutkové podstaty přestupku podpořen navzájem nerozpornou a přesvědčivou sadou důkazů, přičemž teprve v žalobě přijde žalobce s obecnými a k věci se nijak blíže nevztahujícími důkazními návrhy ohledně možné chybovosti měřicího přístroje; podobně v případech obhajoby obviněného z přestupku týkajícího se řízení vozidla pod vlivem návykové látky, k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS (zejména body [3], [21], [23] a [28]).

[45] Odlišná situace nastane tehdy, neprovedou-li správní orgány dostatečné zjištění skutkového stavu věci, tedy úplné dokazování rozhodných skutečností, a přesto rozhodnou o vině. Pak obviněný v řízení před soudem jistě může poukázat na možné jiné rozumně se nabízejí-

cí varianty skutkového děje, případně k tomu nabídnout důkazy. Je na krajském soudu, aby v mezích možností soudního přezkumu tato tvrzení podrobil konfrontaci s napadeným rozhodnutím a s obsahem správního spisu a případným dokazováním „*oddělil zrna od plev*“, tzn. nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného eliminoval. Prostor pro dokazování vymezuje soudní řád správní (srov. bod [40] shora).

[46] Jak bylo uvedeno shora, je právem obviněného zvolit si způsob obhajoby, bez ohledu na to je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud je proto v mezích žalobních bodů povinen přezkoumat, zda správní orgány nezávisle i na případné pasivitě obviněného v řízení o přestupku této své povinnosti v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku dostaly.

[47] Jak ale současně uvedl rozšířený senát v usnesení citovaném v bodu 44 shora, obecný požadavek na souladnost přestupkového řízení s limity ústavněprávními a mezinárodními neopravňuje k tomu, aby u ustanovení upravujících procesní náležitosti přestupkového řízení byl použit takový výklad, který by ve svých důsledcích znemožnil účinný postih za protiprávní jednání. Jinými slovy, využije-li „*obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného ‚domyslel‘ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal*“ (body [20] a [21] usnesení). Správní orgán nedisponuje „*nekonečnou fantazií*“, není tedy povinen předvídat a ve svém rozhodnutí vypořádat každou myslitelnou budoucí námitku obviněného z přestupku. Zákon ovšem správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného v řízení o přestupku opatřil dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují.

[48] Krajský soud tedy na základě žaloby přezkoumá, zda správní orgány v řízení o přestupku opatřily takovou sadu důkazů, která po provedeném zhodnocení s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že se obviněný příslušného přestupku (skutku) dopustil, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku. Dospěje-li k závěru, že správní orgán své povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dostal, může krajský soud nově uplatněná žalobní tvrzení ve světle takto zjištěného skutkového a právního stavu věci shledat irelevantními (tj. soud zjistí, že s řízením nijak nesouvisí a nejsou pro jeho výsledek podstatná nebo jsou zcela nadbytečná) nebo nevěrohodnými (tj. soud jejich pravdivosti ve světle dostatečně zjištěného skutkového stavu věci nevěří) a nově vznesené důkazní návrhy k jejich prokázání jako nadbytečné odmítnout. Tyto své závěry však krajský soud musí vždy náležitě odůvodnit.

[49] Naopak pokud krajský soud zjistí, že správní orgány v řízení o přestupku nepostupovaly v souladu s požadavkem na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může v souladu s § 52 a § 77 s. ř. s. učinit porovnáním nových tvrzení s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových, resp. nově navrhovaných. Přitom platí, jak bylo uvedeno shora, že smyslem soudního přezkumu ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správních orgánů a vyprazdňovat účel správního řízení. Pokud tedy krajský soud dospěje k závěru, že nedostatky ve zjištění skutkového stavu jsou takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahradit činnost správních orgánů, uloží soud tuto povinnost správnímu orgánu [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Správní trestání: přestupky v silniční dopravě

k § 16 a § 17 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb. a č. 133/2011 Sb.

Jízdní manévr, jímž se řidič vozidla vyhýbá vozidlu, které před ním zastavilo před přechodem pro chodce ke splnění povinnosti neohrozit a neomezit přecházející chodce, je předjížděním ve smyslu § 17 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, nikoliv objížděním podle § 16 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 As 196/2016-24)

Věc: Zuzana F. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty a zákazu řízení motorových vozidel, o kasační stížnosti žalobkyně.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 16. 9. 2013 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 7 a písm. k) zákona o silničním provozu, neboť porušila povinnosti uložené v § 4 písm. c) a § 17 odst. 5 písm. d) téhož zákona. Žalobkyně se uvedených přestupků dopustila tím, že při řízení motorového vozidla dne 2. 7. 2013 kolem 10:19 na ulici Křížovnická v Praze ve směru od Smetanova nábřeží ke křižovatce s ulicí Platněrskou předjížděla po tramvajovém pásu, na nějž byl vjezd zakázán vodorovnou dopravní značkou č. V13a (šikmé rovnoběžné čáry), před ní jedoucí vozidlo, jehož řidič zastavoval před vyznačeným přechodem pro chodce, aby umožnil chodcům na přechodu bezpečné přejítí vozovky. Za spáchání těchto přestupků magistrát uložil žalobkyni pokutu ve výši 6 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 8 měsíců.

Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 14. 2. 2017. Z provedených důkazů jednoznačně vyplynulo, že se žalobkyně vytčených přestupků dopustila. Odvolacím námitkám, které směřovaly k posouzení řádnosti omluvy z ústního jednání, žalovaný nepřisvědčil.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 27. 6. 2016, čj. 4 A 37/2014-19, zamítl. Žalobkyně mimo jiné tvrdila, že nepředjížděla jedoucí vozidlo, ale objížděla vozidlo, které v době, kdy jej míjela, stálo. Nemohla se proto dopustit porušení pravidel o předjíždění. Žalobkyně připustila, že vjela na vodorovné dopravní značení a koleje tramvaje. Takové jednání však zákon o silničním provozu dovoluje v § 13 odst. 2 za účelem objíždění překážky. Správní orgány se těmito skutečnostmi nezabývaly. K této námitce městský soud konstatoval, že v rámci správního řízení žalobkyně neuvedla žádné právně významné skutečnosti týkající se stíhaného jednání, ani neoznačila žádné důkazy. Důkazy navržené v žalobě k těmto tvrzeným skutečnostem proto soud neprovedl.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Stěžovatelka vytkla městskému soudu, že připustil a potvrdil nesprávné posouzení skutku správními orgány, které odkázaly na § 17 odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu. Skutková podstata měla spočívat v tom, že stěžovatelka předjížděla před ní jedoucí vozidlo, jehož řidič zastavoval před přechodem pro chodce. Stěžovatelka již na místě nesouhlasila s určením druhu přestupku. Vozidlo jedoucí před stěžovatelkou zastavilo nebo stálo ve smyslu § 2 písm. n) a o) zákona o silničním provozu. Stěžovatelka tedy objížděla stojící vozidlo s rozsvíceným ukazatelem směru vpravo. Pokud neexistovaly důkazy prokazující vědomost stěžovatelky o tom, že se jednalo o zastavení vozidla ve smyslu § 2 písm. p) zákona o silničním provozu, neměl městský soud napadené rozhodnutí potvrdit, ale měl postupovat v souladu se zásadou *in dubio mitius*.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že správní orgány a krajský soud podřadily jednání stěžovatelky pod nesprávné ustanovení zákona o silničním provozu.

[14] Podle výroku rozhodnutí o přestupku stěžovatelka porušila mimo jiné zákaz stanovený v § 17 odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu, podle kterého „[ř]idič nesmí předjíždět na přechodu pro chodce nebo na přejezdu pro cyklisty a bezprostředně před nimi“. V kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že se porušení uvedeného zákazu nedopustila, protože „nepředjížděla“, ale „objížděla“ vozidlo, které stálo nebo zastavilo ve smyslu § 16 téhož zákona („Řidič, který při objíždění vozidla, jež zastavilo nebo stojí, nebo při objíždění překážky provozu na pozemních komunikacích anebo chodce vybočuje ze směru své jízdy, nesmí ohrozit ani omezit protijedoucí řidiče a ohrozit ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích. Přitom musí dávat znamení o změně směru jízdy.“).

[15] Z tvrzení stěžovatelky ani ze skutkových zjištění přitom nevyplývá, že by vozidlo nacházející se před vozidlem stěžovatelky stálo před přechodem z důvodu poruchy nebo jiného důvodu trvalejší povahy, a vytvořilo tak překážku provozu na pozemních komunikacích, kterou by bylo třeba objet ve smyslu § 16 zákona o silničním provozu. Sama stěžovatelka v žalobě potvrdila, že se jednalo o „vozidlo, které odbočovalo vpravo do ulice Platnéřská a zastavilo před přechodem pro chodce a dávalo přednost chodci jdoucímu po přechodu pro chodce“.

[16] Pro posouzení věci je nezbytné rozlišit pojmy „zastavení“ a „zastavení vozidla“. Podle § 2 písm. o) zákona silničním provozu „zastavit znamená uvést vozidlo do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob anebo k neprodlenému naložení nebo složení nákladu“, podle písmene p) téhož ustanovení pak „zastavit vozidlo znamená přerušit jízdu z důvodu nezávislého na vůli řidiče“. Podle § 5 odst. 2 písm. f) téhož zákona řidič (kromě řidiče tramvaje) „nesmí ohrozit nebo omezit chodce, který přechází pozemní komunikaci po přechodu pro chodce nebo který zjevně hodlá přecházet pozemní komunikaci po přechodu pro chodce, v případě potřeby je řidič povinen i zastavit vozidlo před přechodem pro chodce“.

[17] Z citovaných ustanovení zákona o silničním provozu je nesporné, že v případě, kdy řidič zastaví své vozidlo před přechodem pro chodce s úmyslem umožnit chodcům bezpečné přejítí a následně pokračovat v jízdě, jedná se o zastavení vozidla ve smyslu § 2 písm. p), nikoliv o zastavení podle písmene o) tohoto zákona. Činí tak totiž, kromě odlišného důvodu, v reakci na dopravní situaci vzniklou nezávisle na jeho vůli. Jízdní manévr, jímž se řidič vozidla vyhýbá vozidlu, které před ním zastavilo před přechodem pro chodce ke splnění povinnosti neohrozit a neomezit přecházející chodce, je proto předjížděním ve smyslu § 17 zákona o silničním provozu, nikoliv objížděním podle § 16 téhož zákona.

[18] Smyslem zákazu stanoveného § 17 odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu je zajištění bezpečnosti chodců, kteří přecházejí po přechodu pro chodce ve chvíli, kdy jim vozidlo jedoucí po vozovce dalo přednost. Jiné vozidlo, které jede za vozidlem, jež dalo chodcům přednost, jej nesmí předjet, neboť by tím ohrozilo bezpečnost chodců nacházejících se na přechodu. Je přitom nerozhodné, zda vozidlo, které dává chodcům přednost, pouze zpomaluje, zastavuje nebo již zastavilo. Vozidlo jedoucí za ním nesmí ani v jednom z těchto případů ohrozit chodce tím, že by zastavující či stojící vozidlo předjelo a pokračovalo v jízdě. Ať již vozidlo před přechodem zpomaluje nebo stojí, dává tím najevo, že před ním do vozovky vkročili nebo se chystají vkročit chodci. Řidič vozidla jedoucího za vozidlem dávajícím chodcům přednost je proto povinen dbát zvýšené opatrnosti, neboť pravděpodobnost střetu s chodci v případě pokračování v jízdě je vysoká. I kdyby vozidlo jedoucí před ním zcela před přechodem zasta-

вило, nejednalo by se o vozidlo nebo překážku provozu na pozemních komunikacích, které by bylo možné objet s odkazem na § 16 silničního zákona. Takovým výkladem by byl zcela popřen smysl zákazu stanoveného v § 17 odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu. Navíc, i v případě objíždění podle § 16 silničního zákona řidič nesmí ohrozit ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích.

[19] Námitky, v nichž stěžovatelka tvrdila, že nepředjížděla, ale objížděla stojící vozidlo, a že městský soud neměl potvrdit napadené rozhodnutí, pokud neexistovaly důkazy prokazující vědomost stěžovatelky o zastavení vozidla, proto nejsou důvodné. (...)

3579

Řízení před soudem: přezkum úkonu poskytovatele dotace Rozpočtová pravidla: nevyplacení dotace; porušení pravidel pro veřejné zakázky; porušení rozpočtové kázně

k § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 465/2011 Sb.)³⁾

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 19. 2. 2015 pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48)

Prejudikatura: č. 672/2005 Sb. NSS, č. 1982/2010 Sb. NSS, č. 2115/2010 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS a č. 3104/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 177/2015 Sb.

Věc: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o snížení dotace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Předmětem sporu v projednávané věci je rozsah pravomoci poskytovatele dotace ve vztahu k opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015. Jinými slovy, zda nevyplacení dotace či její části je vždy jen opatřením dočasným.

Žalovaný vydal v rámci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace dne 23. 4. 2013 rozhodnutí o poskytnutí dotace na projekt „*Modernizace Fakulty rybářství a ochrany vod Jihočeské univerzity (FROV JU)*“, které následně změnil dodatky ze dne 18. 11. 2013, ze dne 25. 11. 2013 a ze dne 30. 7. 2014 s tím, že projekt bude financován zčásti z prostředků státního rozpočtu a zčásti z rozpočtu Evropské unie (dále jen „dotovaný projekt“). V rozhodnutí poskytovatel stanovil mimo jiné podmínky pro pozastavení plateb, podle nichž může být proplácení výdajů projektu ze strany poskytovatele pozastaveno v případě, že nastanou v něm uvedené skutečnosti.

Opatřením (oznámením) ze dne 19. 9. 2013 žalovaný pozastavil žalobkyni platbu dotace, protože dle jeho názoru porušila v rámci dotovaného projektu pravidla pro zadávání veřejných

³⁾ Ustanovení § 14e bylo s účinností od 20. 2. 2015 změněno zákonem č. 25/2015 Sb. a s účinností od 10. 5. 2016 zákonem č. 128/2016 Sb.

zakázek, konkrétně povinnost dle § 155 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Dále upozornil i na povinnost zasílat veškeré dokumenty z výběrových a zadávacích řízení včetně nabídek a případných dokladů prokazujících kvalifikaci, jsou-li samostatné. Dovodil, že na straně žalobkyně mohlo dojít k porušení zásady transparentnosti při zadávání veřejné zakázky, neboť není možné ověřit, zda vybraný uchazeč žalobkyni jako zadavateli předložil originály či úředně ověřené kopie kvalifikačních dokladů.

Žalobkyně proti opatření podala námitky, na jejichž základě žalovaný vydal dne 20. 1. 2014 nové, v pořadí druhé, opatření dle § 14e rozpočtových pravidel a snížil výši pozastavené platby na 2 %, tedy pozastavil platby ve výši 11 779,73 Kč. Rovněž proti tomuto pozastavení plateb podala žalobkyně námitky, které žalovaný vyřídil rozhodnutím ze dne 10. 3. 2014, jímž rozhodl o jejich nepřezkoumání s odůvodněním, že se jedná o námitky opakované.

Dne 14. 7. 2014 vydal žalovaný v pořadí třetí opatření dle § 14e rozpočtových pravidel (oznámení o pozastavení plateb ve výši 11 803,72 Kč). Svůj postup odůvodnil porušením povinností při výběru dodavatelů a dále porušením § 82 zákona o veřejných zakázkách, čl. 11. 1 pravidel pro výběr dodavatelů (verze 3. 2. účinná od 1. 2. 2011) a rovněž změnou „*koeficientu daně z přidané hodnoty*“ pro daný projekt. Následně žalovaný oznámením o snížení dotace ze dne 19. 8. 2014 dotaci ze shodných důvodů dle § 14e rozpočtových pravidel definitivně snížil o částku 11 803,72 Kč. O snížení dotace informoval příslušný finanční úřad.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 20. 10. 2015, čj. 11 A 173/2014-47. Městský soud dospěl k závěru, že oznámení o snížení dotace je rozhodnutím v materiálním smyslu, resp. ve smyslu § 65 s. ř. s. Vycházel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44. Zdůraznil existenci rozdílu mezi samotným nevyplacením části dotace a snížením dotace. Poukázal i na náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., z něhož je zřejmé, že opatření dle § 14e odstavce 1 rozpočtových pravidel je rozhodnutím. Argumentaci, dle které žalovaný jako poskytovatel dotace neměl pravomoc vydat rozhodnutí o snížení dotace, neboť dle § 14e rozpočtových pravidel je poskytovatel oprávněn dotaci pouze pozastavit a nemůže konečným rozhodnutím dotaci definitivně snížit, městský soud nepřisvědčil.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které mimo jiné zpochybnila pravomoc poskytovatele pozastavit dle § 14e rozpočtových pravidel výplatu dotace s konečnou platností.

Předkládající šestý senát předně konstatoval, že otázku formalizované povahy opatření dle § 14e rozpočtových pravidel má za vyřešenou. Dle jeho přesvědčení totiž Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14, jímž prohlásil výlukou ze soudního přezkumu zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel za protiústavní, jednoznačně vycházel z předpokladu, že opatření o nevyplacení části dotace dle tohoto ustanovení je rozhodnutím v materiálním smyslu. Tento závěr je nutno do budoucna respektovat. Judikatura Nejvyššího správního soudu, která nepokládá opatření dle § 14e rozpočtových pravidel za rozhodnutí v materiálním smyslu, je v důsledku uvedeného nálezu legitimně překonaná (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

V rámci předběžného hodnocení dospěl předkládající senát k závěru, že pro posouzení věci je rozhodné vyřešení otázky rozsahu či mezí pravomoci poskytovatele dotace dle § 14e rozpočtových pravidel, v nichž je oprávněn rozhodnout (resp. charakteru opatření, které je poskytovatel na základě citovaného ustanovení oprávněn přijmout).

Ústavní soud ve shora uvedeném nálezu hovořil o posuzovaném opatření jako o „*pozastavení výplaty dotace*“ či „*pozastavení čerpání dotace*“. Napadené právní úpravě rovněž vytýkal,

že neřeší situaci, kdy finanční úřad neshledá u příjemce dotace porušení rozpočtové kázně, avšak poskytovatel dotace přesto finanční prostředky dotace nevyplatí, přičemž chybí i lhůty pro rozhodnutí příslušných orgánů v této věci (bod 40 nálezu). I pokud by však poskytovatel dotace názor finančního úřadu o neporušení rozpočtové kázně respektoval a příjemci následně finanční prostředky vyplatil, spatřuje Ústavní soud již v samotném prodlení v čerpání přiznané dotace vážný zásah do majetkových práv příjemce dotace, který spočívá ve vyloučení soudního přezkumu tohoto opatření (bod 52 nálezu).

Nejvyšší správní soud se povahou opatření dle § 14e rozpočtových pravidel zabýval v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, a zejména v rozsudku ze dne 16. 2. 2016, čj. 2 Afs 227/2015-38. Konstatoval v nich, že „nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že posuzovaná opatření má vždy jen dočasný charakter. V důsledku toho se nelze ztotožnit ani s navazující argumentací, podle níž žalovaný neměl pravomoc o snížení dotace s konečnou platností rozhodnout. Tato pravomoc byla žalovanému jako poskytovateli dotace dána na základě § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Oznámení tedy nelze mít za nicotné pro nedostatek pravomoci žalovaného. Namítal-li stěžovatel, že Oznámení je nicotným i proto, že trpí takovými vadami, že jej nelze považovat za řádné rozhodnutí ve věci, pak poukazuje opět jen na konečný charakter Oznámení. V tom však vadu Oznámení shledávat nelze.“

Právě od tohoto právního názoru se chce předkládající senát odchýlit.

Šestý senát je přesvědčen, že opatření o nevyplacení části dotace má dle zákona představovat jen dočasné pozastavení čerpání dotace. Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel tudíž nedává poskytovateli pravomoc rozhodnout o definitivním snížení dotace, tedy s konečnou platností modifikovat výši poskytnuté dotace přiznané rozhodnutím podle § 14 odst. 4 téhož zákona.

O poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel dle § 14 rozpočtových pravidel, přičemž toto rozhodnutí bylo až do 19. 2. 2015 vyloučeno ze soudního přezkumu. V rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou stanoveny povinnosti, které je příjemce povinen v souvislosti s čerpáním dotace dodržet. Jejich nedodržení v zásadě vede k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel, a v návaznosti na to k vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a téhož zákona. K rozhodování o odvodech jsou příslušné orgány finanční správy (finanční úřady) v řízení dle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

Kromě porušení rozpočtové kázně náležející do pravomoci finančního úřadu zákon zná ještě i další dva instituty, prostřednictvím nichž stát zasahuje určitým způsobem do práv a povinností založených rozhodnutím o poskytnutí dotace. Rozhodování o nich náleží poskytovateli dotace. Je to jednak nyní posuzované „pozastavení výplaty dotace“ ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel (možnost rozhodnout o nevyplacení dotace nebo její části), jednak odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel.

K odnětí dotace může dojít v řízení vedeném dle správního řádu, jehož zahájení je vázáno na zjištění taxativně vymezených skutečností, kterými jsou především pochybení již na samém počátku procesu, tedy v době, kdy byla dotace přiznána. Na porušení povinností, kterými je příjemce dotace v souvislosti s poskytnutou dotací vázán, se vztahuje řízení o odvodech za porušení rozpočtové kázně.

Možnost poskytovatele dotace nevyplatit část dotace, domnívá-li se, že příjemce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, byla v podobě § 14e včleněna do rozpočtových pravidel až novelou provedenou zákonem č. 465/2011 Sb., účinnou od 30. 12. 2011. Důvodová zpráva k této novele (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010–2013; dále jen „důvodová zpráva k zákonu č. 465/2011 Sb.“) říká, že „[v] případě výdajů na veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu Evropské unie

může poskytovatel při domněnce na neplnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek u určité částky dotace pozastavit její vyplácení“ (k bodu 13), a dále, že „[v]zhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněně konstatovat výlučně územní finanční orgán (§ 44a odst. 8), může se poskytovatel ve fázi proplácení dotace pouze domnívat, že došlo k porušení rozpočtové kázně a z toho důvodu částku nevyplatit. Územní finanční orgán pak takto nevyplacenou částku započte do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně“ (k bodu 67).

Ze smyslu a účelu zákona je tedy zřejmé, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel nemá sloužit ke konečnému snížení dotace ze strany poskytovatele. Byť po čistě prvotním přiblížení se k obsahu zákona jeho jazykovým výkladem by se mohlo jevit, že pokud je poskytovatel oprávněně nevyplatit část dotace, pak toto oprávnění nespočívá v ničem jiném, než v jejím snížení, není tento výklad správný. Z teleologie i systematiky zákona, jak je shora vymezena, jasně vyplývá, že s konečnou platností snížit (či krátit) již jednou přiznanou dotaci může jen příslušný správce daně formou platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně. Definitivně odejmout může poskytovatel dotaci jen v případě, že jsou splněny podmínky uvedené v § 15 rozpočtových pravidel, což jsou však důvody odlišné od těch, pro které lze dotaci pozastavit dle § 14e téhož zákona.

Nutno upozornit, že dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel může poskytovatel dotaci nevyplatit až do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. I to svědčí o závislosti příslušných institutů. Rovněž důvody, pro které může poskytovatel přijmout opatření o pozastavení výplaty dotace, jsou podmnožinou důvodů, pro které lze příjemce postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně. Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek není ničím jiným, než jedním ze způsobů porušení rozpočtové kázně. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k citované novele č. 465/2011 Sb. Ve vztahu k § 14e rozpočtových pravidel uvádí, že „*poskytovatel dotace může na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit takovou část dotace, kterou by příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad, který pak při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupuje podle § 44a odst. 5 písm. b)*“ (bod 18).

Opatření o pozastavení výplaty dotace by jistě donedávna nebylo vyloučeno z aplikace správního řádu a ze soudního přezkumu, pokud by se mělo jednat o rozhodnutí, kterým se definitivně snižuje dotace. Pro možnost poskytovatele platbu dotace pozastavit stačí jen podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Ve shodě se stěžovatelkou je šestý senát přesvědčen, že uvedený institut má sloužit k ochraně finančních zájmů před zneužitím prostředků dotace, a jedná se proto o jistou prevenci, nikoliv o konečné řešení věci.

Výkladu, dle kterého může poskytovatel snížit dotaci trvale, nemůže svědčit to, že nevyplacení dotace není časově nijak ohraničeno či že dotace bude fakticky snížena a příjemce se již nikdy nedomůže, aby mu ji poskytovatel vyplatil celou. Právě absence časové hranice daného opatření, jakož i nedostatečné provázání rozhodování o nevyplacení dotace a rozhodování o porušení rozpočtové kázně, byla opakovaně předmětem kritiky.

Druhému senátu nelze přisvědčit v názoru, že by se v důsledku citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 změnilo pojmání povahy správního aktu podle § 14e rozpočtových pravidel ve smyslu, jenž jmenovaný senát prezentuje. Změnilo se pouze chápání opatření jako rozhodnutí v materiálním smyslu, které, byť má povahu dočasnou, přesto již zasahuje do právní sféry příjemce dotace natolik, že je namístež již v této fázi připustit i jeho soudní přezkum.

K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil žalovaný. Dle jeho názoru nelze z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 povahu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel dovodit.

Ztotožnil se však se závěry uvedenými v rozsudku čj. 2 Afs 226/2015-39, že se jedná o rozhodnutí. Význam sousloví „*domnívat se*“ vykládá ve smyslu „*má za to*“ či „*předpokládá*“.

Konstatoval, že vztah mezi nevyplacením části dotace a porušením rozpočtové kázně, které je v gesci správce daně, z žádného ustanovení zákona nevyplývá. Účelem postupu dle § 14e rozpočtových pravidel je včasné zabránění zneužití veřejných prostředků. Pouhé konstatování porušení pravidel poté, co již byly tyto prostředky nezákonně čerpány a použity, by mohlo mít jen akademickou povahu.

Nad rámec uvedeného doplnil, že posuzovaná právní úprava námitky proti rozhodnutí o nevyplacení dotace neupravovala. Nejedná se ani o jiný opravný prostředek ve smyslu správního řádu. Oprávnění podat námitky je upraveno v dokumentaci k operačnímu programu Výzkum a vývoj pro inovace. Jeho smyslem je umožnit v rámci dobré správy příjemci dotace i při absenci zákonných opravných prostředků na vzniklé pochybnosti reagovat.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III.B Dotace a její poskytování dle rozpočtových pravidel

[29] Dotací se ve smyslu § 3 rozpočtových pravidel rozumí „*peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel*“. Podstatným charakteristickým rysem dotace dle citovaného ustanovení je její povinná účelovost, která musí být dodržena.

[30] Rozpočtová pravidla v § 12 stanoví, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Tím je zjevně myšlena situace, kdy o poskytnutí dotace nebylo dosud rozhodnuto nebo nebyla uzavřena smlouva o jejím poskytnutí. O poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vydáním rozhodnutí, případně výjimečně uzavřením dohody (§ 17 rozpočtových pravidel), vzniká podle ustálené judikatury mezi poskytovatelem a příjemcem dotace veřejnoprávní vztah (usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010-8, č. 2115/2010 Sb. NSS). Poskytování dotací ze státního rozpočtu je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí; poskytovatel je vůči příjemci dotace v postavení správního orgánu.

[31] Podmínky či pravidla čerpání dotace jsou stanoveny v rozhodnutí o poskytnutí dotace a dokumentech, na které rozhodnutí odkazuje. Tomu ostatně odpovídá i výrok rozhodnutí o poskytnutí dotace, který váže poskytnutí dotace vedle jejího účelu též na soulad s žádostí o dotaci a soulad s podmínkami, které jsou součástí rozhodnutí a které upravují povinnosti, které musí příjemce dotace splnit.

[32] Okamžikem pravomocného rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel vzniká příjemci dotace dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 nárok na

čerpání dotace v souladu s jejím předpokládaným účelem. Rozhodnutím o poskytnutí dotace vzniká příjemci subjektivní právo, že mu při dodržení všech podmínek budou až na výjimečné případy [srov. např. § 15 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel] peněžní prostředky ve stanovených termínech vyplaceny.

[33] Podle § 14 rozpočtových pravidel rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahuje mj. podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit vždy [srov. § 14 odst. 4 písm. g)], může však obsahovat i ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel [srov. § 14 odst. 4 písm. k)]. Kontroly dodržování těchto podmínek jsou prováděny na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). V § 13a zákona o finanční kontrole jsou stanovena zvláštní procesní pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Součástí zprávy o auditu je identifikace zjištěných nedostatků.

[34] Čerpání dotací z prostředků EU je uskutečňováno pomocí operačních programů. Jedná se o významné strategické dokumenty, které jsou popisem cílů a priorit, jakých chce členská země v určité oblasti a aktuálním programovém období dosáhnout. O jejich schválení rozhoduje Evropská komise.

[35] Rozpočtová pravidla v § 3 písm. j) definují program nebo projekt spolufinancovaný z rozpočtu Evropské unie jako „soubor věcných, časových a finančních podmínek pro činnosti k dosažení stanovených cílů Evropské unie, a to prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti, podpory pro rozvoj venkova nebo Evropského rybářského fondu“.

[36] Financování projektů, tj. způsob, jakým poskytovatelé příjemcům poskytují prostředky na realizaci jejich projektů, lze obecně rozdělit na financování *ex ante*, při kterém se poskytuje záloha na realizaci projektu (prostředky jsou poskytnuty dopředu), aby z ní mohly být hrazeny náklady projektu. Toto financování se vyskytuje buď jako jednorázové, nebo průběžné, prostřednictvím postupně vyplácených záloh.

[37] *Ex post* financování znamená, že příjemce si veškeré náklady, které mu v rámci realizace projektu vznikly, hradí sám a k proplacení těchto nákladů dochází zpětně, prostředky se příjemci refundují.

[38] Třetím způsobem financování je financování kombinované. Nejprve jsou např. poskytovány zálohy *ex ante* a poslední část dotace je poskytnuta, až je projekt dokončen, k profinancování vlastních úhrad. Může však jít i o jiné způsoby kombinace.

[39] V rozhodnutí o dotaci, jejímž zdrojem jsou i prostředky Evropské unie, mohl poskytovatel dotace dle § 14 odst. 7 rozpočtových pravidel stanovit, že nesplnění podmínek, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit [podmínky dle § 14 odstavce 4 písm. g) rozpočtových pravidel] bude postíženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň.

[40] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel znělo:

„(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.“

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.“

[41] Důvodová zpráva k zákonu č. 465/2011 Sb. k této úpravě v bodu 18 uvádí „[z] platného právního řádu nevyplývá, zda porušení povinností stanovených příjemci rozhodnutím o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci či právním předpisem v souvislosti s realizací akce, na kterou byla dotace poskytnuta, opravdu představuje překážku dalšího proplácení prostředků dotace ze strany poskytovatele. V praxi se ukazuje nadále jako neudržitelné, aby tato překážka byla vykládána jako absolutní. Tuto nejasnost má odstranit návrh textu § 14e. Např. poskytovatel dotace může na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit takovou část dotace, kterou by příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad, který pak při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupuje podle § 44a odst. 5 písm. b).“

[42] Rozpočtová pravidla dále v § 15 stanoví taxativním výčtem případy, kdy poskytovatel dotaci příjemci odejme, a to jak zcela, tak částečně. Proti tomuto rozhodnutí má příjemce právo podat řádné opravné prostředky, případně podat žalobu ke správnímu soudu. Zákonnými důvody pro odnětí dotace přičitatelnými příjemci je zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé, či zjištění, že nemůže být splněn řádně nebo včas účel, na který byla dotace poskytnuta, pokud již nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

[43] Z výše uvedeného vyplývají následující dílčí závěry: *i)* rozhodnutím o poskytnutí dotace vzniká příjemci za splnění stanovených podmínek nárok na její vyplacení; *ii)* v rozhodnutí poskytovatel uvede podmínky, jejichž porušení bude mít za následek vždy porušení rozpočtové kázně, může uvést i podmínky, jejichž nesplnění takové následky mít nebude; *iii)* poskytovatel může v rozhodnutí stanovit maximálně možnou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, která může být nižší než celková výše dotace; *iv)* kromě odnětí dotace ze zákonem taxativně stanovených důvodů má poskytovatel pravomoc nevyplatit platbu dotace, domnívá-li se, že příjemce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek, a to až do výše, kterou v rozhodnutí o jejím poskytnutí stanovil jako nejvyšší možnou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně; *v)* na porušení, která nemohou mít dle rozhodnutí o poskytnutí dotace za následek porušení rozpočtové kázně [ostatní povinnosti příjemce dotace stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace dle § 14 odst. 4 písm. k) rozpočtových pravidel], nelze opatření dle 14e rozpočtových pravidel uplatnit.

III.C Posouzení povahy opatření o nevyplacení dotace

[44] Vzhledem k zakotvení vyluky správního řízení a vyluky soudního přezkumu a ke znění důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb. k tomuto ustanovení se lze domnívat, že původním záměrem historického zákonodárce bylo zřejmě koncipovat posuzované opatření jako předběžné opatření poskytovatele, proti kterému se příjemce dotace nebude moci žádným způsobem bránit. Jeho účelem je zejména zabezpečit, aby v případě porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek v souvislosti s realizací akce, na kterou byla dotace poskytnuta, nemuselo dojít k zastavení dalšího proplácení dotace.

[45] V souladu se závěry Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14 nevyplacení i části dotace zasahuje do právní sféry příjemce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k příslíbené dotaci, a proto vzniká příjemci dotace právo na soudní kontrolu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. Shora uvedená vyluka soudního přezkumu se tak pro svoji neústavnost nemůže v konkrétních případech aplikovat.

[46] V tomto nálezu Ústavní soud také uvedl, že pravomoc finančního úřadu je dána při zjištěném pochybení příjemce dotace. Mimo jiné konstatoval, že „[f]inanční úřad může toli-ko v důsledku zjištění v rámci daňové kontroly učinit sankční opatření, a to vydat platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud zjistí pochybení. Pokud pochybení nezjistí, nemá zákonem stanovenou pravomoc k žádnému dalšímu postupu, tedy dokonce ani nevydává žádné rozhodnutí. [...] Samo pozastavení dotace v případech, kdy následně příslušný finanční úřad či dokonce i samotný poskytovatel dospějí k závěru, že příjemce žádné své povinnosti neporušil, se tedy již nemá jak stát předmětem soudního přezkumu, který by konstatoval nezákonnost pozastavení čerpání dotace.“ (srov. body 39 a 40 nálezu).

[47] Opatření o nevyplacení dotace nemá charakter rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., který mu s největší pravděpodobností původně přisuzoval zákonodárce. Není totiž splněna věcná podmínka předběžnosti, neboť případné následné rozhodnutí správce daně o porušení rozpočtové kázně nemusí být vůbec vydáno, a pokud k jeho vydání dojde, nebude zahrnovat otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatím, tedy existenci pochybností vedoucích poskytovatele k pozastavení dotace. Nezahrnuje-li v sobě konečné rozhodnutí věcně rozhodnutí předběžné, není možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí (k předběžnému charakteru rozhodnutí také srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS).

[48] Otázkou formy opatření, ani časovým aspektem jeho účinků se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/12 výslovně nezabýval a ani zabývat nemusel. Z pohledu Ústavního soudu bylo rozhodující posoudit ústavnost namítané soudní vyluky, nikoli povahu posuzovaného opatření z hlediska možné procesní obrany před správními soudy.

[49] V projednávané věci je nesporné, že opatření o nevyplacení dotace či její části je úkonem, který závazně zasahuje do práv a povinností příjemce dotace, a naplňuje tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Pro závěr o povaze úkonu je podstatné, zda rozpočtová pravidla ukládají poskytovateli dotace učinit takové opatření určitou formou, nebo poskytovatel dotace může k nevyplacení dotace přistoupit zcela neformálním způsobem. Právě skutečnost, že tento úkon do práv příjemce dotace zasahuje zásadním způsobem a je způsobilý práva příjemce zkrátit, ostatně vedla Ústavní soud k deklarování neústavnosti vyluky ze soudního přezkumu v nálezu věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

[50] Je třeba se ovšem dále zabývat i tím, zda úkon poskytovatele dotace, kterým se pozastavuje nebo krátí dotace, je způsobilý soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. nebo v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát v minulosti opakovaně vyslovil určité zásady, podle nichž je třeba postupovat při stanovení procesního režimu poskytování soudní ochrany v souvislosti s jednotlivými úkony správních orgánů. Nejprve je třeba zdůraznit, že u zcela převažující většiny běžných forem jednání veřejné správy nevyvolává jejich podřazení pod některou z žalob ve správním soudnictví žádné potíže. Existuje však množina úkonů správních orgánů, které jsou v důsledku své „atypičnosti“, popř. i pro „nestandardní“ právní úpravu, kterou se řídí, obtížně zařaditelné.

[51] Při určení povahy a procesního „uchopení“ takových „nestandardních“ úkonů správních orgánů musí být prioritou vždy především efektivní poskytnutí právní ochrany jednotliv-

cům, jejichž práv se tyto úkony dotýkají, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.). Při úvahách, jakému procesnímu režimu soudní kontrolu jednotlivých „hraničních“ úkonů správních orgánů podřídít, je tedy třeba vždy v každém z jednotlivých typových případů přihlídnout k celé řadě znaků a charakteristik daného úkonu vyplývajících mimo jiné i z dosavadní judikatury rozšířeného senátu. Takové hodnocení nemůže být cvičením v soudním formalismu abstrahujícím od potřeby ochrany práv jednotlivců, nýbrž musí být vedeno právě potřebou těmto právům poskytnout nejúčinnější a nejrychlejší ochranu při respektování zákona. Jedním z aspektů, které musí být při takovém posouzení vzaty v úvahu, je mimo jiné i pravomoc soudu rozhodnout v jednotlivých řízeních určitým způsobem. To jest, zda soudní výrok, který soud v tom kterém řízení může vydat, koresponduje se skutečnou potřebou ochrany práv jednotlivců, kteří se obracejí na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu.

[52] Ze systémového hlediska je nutné zopakovat, že hlavním řízením před správními soudy je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Poskytování ochrany proti úkonům správních orgánů v tomto řízení je tedy pravidlem. Další dva typy žalob, tj. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu pak tvoří doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci „*Olomoucký kraj*“, bod [18]).

[53] Právě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je správní soudnictví v České republice založeno. Jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc. Správní soudy tak mohou být v rámci ochrany práv aktivovány tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a jejich úloha spočívá především v kontrole zákonnosti jednání správních orgánů (srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS). Je-li to možné, je třeba proto právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, činit v podobě individuálního aktu (ať již vydávaného v režimu správního řádu nebo jiného právního předpisu upravujícího postup správního orgánu) adresovaného jednotlivci, jehož práv se týká a opatřeného odůvodněním vysvětlujícím skutkové a právní důvody tohoto úkonu. Takový úkon je způsobilý být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., v němž správní soud na základě spisů, tj. podkladů rozhodnutí shromážděných správním orgánem, posoudí po stránce procesní i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů uplatněných žalobcem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví, neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující nařikávaný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu. Správní orgány by mohly být v pokušení nerespektovat práva jednotlivců dotčených na svých právech, včetně práva na právní slyšení a povinnosti dostatečně odůvodnit svá rozhodnutí, a ponechat na soudu, aby věc řádně projednal a rozhodl.

[54] Dalším aspektem, který je třeba zohlednit v případě posuzování sporných případů režimu soudní ochrany proti úkonům správních orgánů na pomezí mezi rozhodnutím a jiným zásahem, je ochrana legitimního očekávání adresátů práva. Pokud určitý úkon byl ustálenou judikaturou považován za rozhodnutí, popř. jiný úkon správního orgánu a dotčené osoby se obrací na soud s tímto typem žaloby v důvěře v dosavadní judikaturu, měla by jim být soudní ochrana poskytnuta právě touto cestou, nebrání-li tomu důležité důvody vyžadující revizi dosavadních závěrů judikatury týkající se této otázky. Rozšířený senát v této souvislosti nemohl přehlédnout ani skutečnost, že právní úprava účinná od 20. 2. 2015 v § 14e rozpočtových pravidel stanovila výslednou povahu opatření o nevyplacení dotace či její části ve formě rozhodnutí (viz bod [87] tohoto rozhodnutí).

[55] Konkrétními případy procesního postupu při poskytování ochrany proti „hraničním“ případům správních úkonů se rozšířený senát zabýval již několikrát. V usnesení ve věci *Olomoucký kraj*, bodu [19] rozšířený senát uvedl: „Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona [č. 337/1992 Sb.], o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“ Protože dospěl k závěru, že vyrozumění o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí je činěno tzv. jiným úkonem správního orgánu dle části čtvrté správního řádu, aniž by bylo povinností správního orgánu v této věci rozhodovat, označil za nástroj obrany proti tomuto postupu správního orgánu zásahovou žalobu. Podobně v usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci „*Souhlasy dle stavebního zákona*“, na základě stejné úvahy vyslovil závěr, že „[s]ouhlasy vydávané dle [stavebního zákona z roku 2006], zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části [správního řádu]. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 [s. ř. s.]; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.“

[56] V dalším usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, ve věci „*Státní maturity*“, rozšířený senát vysvětlil, co chápe pod pojmem *individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*. Uvedl, že se jedná o správní akt, u něhož existuje „*individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák žádající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky), tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy ([zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání], částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi*“.

[57] Pokud se výše uvedené zásady posouzení procesního režimu poskytování ochrany proti jednání správního orgánu vztáhnou na posuzovanou věc, je třeba dospět k následujícím závěrům. Ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel je formulováno tak, že nejprve obsahuje dispozici (poskytovatel nemusí vyplatit část dotace) a teprve poté hypotézu (domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Mohlo by se jevit, že vyplácení dotace je faktickou činností, kterou se poskytovatel dotace rozhodne před jejím započítáním nebo v jejím průběhu změnit tak, že dotaci nebo její část nevyplatí a příjemce dotace o tom pouze neformálně informuje. Pak by nezákonné nevyplacení dotace představovalo spíše nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit žalobou dle § 82 s. ř. s.

[58] Rozpočtová pravidla, ale výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplacení dotace nejen oznámit, ale oznámení musí obsahovat i určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přihlídnout i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel). Nejedná se tedy o neformální úkon, který by pro nedostatek předepsané formy nemohl být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[59] Výše uvedenému závěru nebrání ani zákonem stanovená vyluka obecných předpisů o správním řízení, neboť na vydání tohoto rozhodnutí je možné dle § 180 odst. 1 správního řádu aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád. Rozpočtová pravidla nehledě na to, že § 14e byl do nich vložen v roce 2012, je totiž nutno považovat ve vztahu ke správnímu řádu za dosavadní právní předpis (blíže srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci *Státní maturity*). Je tedy nutné dovodit, že rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobena soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Je zde adresát tohoto rozhodnutí (příjemce dotace), jehož práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace se tímto aktem závazně mění, resp. ruší, je zde také předepsaný závazný postup předcházející vydání tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví i písemnou formu tohoto úkonu a jeho oznámení adresátovi. Jde tedy o vydání rozhodnutí dle § 181 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.

[60] Zde je možné poukázat též na to, že i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu navazující na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 považovala úkon poskytovatele dotace dle § 14e rozpočtových pravidel za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudky čj. 2 Afs 226/2015-39 a čj. 2 Afs 227/2015-38) a i městský soud a předkládající senát v posuzované věci povahu přezkoumávaného úkonu žalovaného takto posoudily.

III.D Porušení rozpočtové kázně

[61] Porušení rozpočtové kázně má pravomoc konstatovat výlučně územní finanční orgán, tj. příslušný správce daně.

[62] Dle § 3 rozpočtových pravidel se za neoprávněné použití „peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, [považuje] jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity“.

[63] Zadržením peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu se dle § 3 písm. f) rozpočtových pravidel rozumí „porušení povinnosti vrácení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu ve stanoveném termínu“.

[64] Podle § 44 rozpočtových pravidel se porušením rozpočtové kázně příjemce dotace rozumí neoprávněné použití poskytnutých peněžních prostředků [§ 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel], či jejich neoprávněné použití a zadržení [§ 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel], případně „porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím poskytnutých peněžních prostředků a které trvá v okamžiku přijetí prostředků“.

na účet příjemce; prvním dnem porušení rozpočtové kázně je den jejich přijetí příjemcem" [§ 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel]. Rozpočtová pravidla upravují i porušení rozpočtové kázně na straně poskytovatele.

[65] Podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel ve spojení s § 10 odst. 1 písmeno g) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, vykonávají správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále finanční úřady podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

[66] Z hlediska konstatování porušení rozpočtové kázně na straně příjemce je podstatný mimo jiné způsob financování daného projektu či akce. U dotací poskytnutých *ex ante*, pokud jsou již peněžní prostředky příjemci dotace vyplaceny a ten nesplní jakoukoliv podmínku, která je v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace za porušení rozpočtové kázně považována, dojde dnem porušení této podmínky také k porušení rozpočtové kázně.

[67] U dotací poskytnutých *ex post* však před jejich vyplacením nelze dnem porušení podmínky konstatovat porušení rozpočtové kázně, neboť při jejím nedodržení příjemce ještě neobdržel peněžní prostředky. Dojde-li ke zpětnému proplacení nákladů projektu a až následnou kontrolou se zjistí porušení podmínky nebo provedení výdeje v rozporu s účelem, je konstatováno porušení rozpočtové kázně. Za den porušení rozpočtové kázně ovšem nemůže být považován den, kdy k porušení povinnosti příjemcem dotace došlo, ale až den přijetí peněžních prostředků na účet příjemce [srov. § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel].

[68] Ustanovení § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel se vztahuje především na dotace poskytnuté *ex post*. Zde dochází k refundaci výdajů, které příjemce hradil z vlastních zdrojů. Do rozpočtových pravidel bylo uvedené ustanovení vloženo novelou provedenou zákonem o Finanční správě České republiky. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb. dochází tímto ustanovením k odstranění dosavadní nejednoznačnosti v možnosti aplikovat pravidla pro porušení rozpočtové kázně i na financování *ex post*. Jde o situace, kdy jsou příjemci propláceny výdaje již dříve jím vynaložené z jeho vlastních prostředků, k porušení ale dojde před jejich poskytnutím, přičemž toto porušení je zjištěno příslušným kontrolním orgánem až po jejich přijetí. Z uvedeného důvodu bylo nutno jednoznačně definovat okamžik vzniku povinnosti odvodu (den přijetí peněžních prostředků na účet příjemce).

[69] Výše odvodu za porušení rozpočtové kázně závisí na podmínkách, které příjemce porušil. Stanovil-li poskytovatel v souladu s § 14 odst. 7 rozpočtových pravidel potenciální odvod za porušení rozpočtové kázně nižší, než kolik činí celková částka dotace (srov. bod [39] tohoto usnesení), může se správce daně při uložení odvodu pohybovat pouze v procentním rozmezí, které určil v rozhodnutí o přidělení dotace její poskytovatel [srov. § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel]. Zákon však i zde stanoví určité omezení. Odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně (srov. § 44a odst. 7 rozpočtových pravidel).

[70] K tomuto omezení dochází v případech, kdy je poskytnuta záloha dotace, avšak ta je v částce nižší, než by měl být za zjištěná porušení stanoven odvod. Pro tyto případy zákon stanoví odvod za porušení rozpočtové kázně maximálně do výše vyplacené zálohy.

[71] K porušení rozpočtové kázně ze strany příjemce může tedy dojít až v okamžiku, kdy má příjemce peněžní prostředky ve své dispozici. Teprve po obdržení poskytnutých peněžních prostředků se z příjemce dotace stává potenciální porušitel rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel, který má postavení daňového subjektu. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani oprávnění započítat do vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně, i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, stanovené v § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel.

[72] Rozpočtová pravidla vymezují v § 44a odst. 5 písm. a) a b) dva typy případů, kdy správce daně vyměří určitou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, avšak příjemce dotace nemusí celou částku uhradit, neboť dojde k započítání nevyplacené platby do plnění povinnosti provést odvod.

[73] Za prvé se jedná se o případ, kdy po neoprávněném použití nebo zadržení prostředků návratné finanční výpomoci dojde k úhradě splátek této finanční výpomoci, pak se tyto splátky ode dne porušení rozpočtové kázně započítávají do povinnosti provést odvod.

[74] Za druhé může jít o podezření poskytovatele, že již vyplacené prostředky příjemce použil v rozporu s podmínkami dotačního rozhodnutí, a proto v termínu splatnosti další část dotačních prostředků dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatí. Dospěje-li poté správce daně k závěru, že příjemce dotace skutečně již poskytnuté peněžní prostředky použil v rozporu se stanovenými podmínkami, vyměří příjemci povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně a nevyplacenou platbu na tento odvod započte. Tomuto závěru plně odpovídá i formulace uvedená v § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel „*započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň*“. Jedná se tedy o situaci, kdy se poskytovatel dotace domnívá, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek ohledně již dříve vyplacených prostředků, a proto došlo k porušení rozpočtové kázně, a nevyplatí část dotace, na kterou by jinak měl příjemce dotace nárok, právě ve výši domnělého porušení rozpočtové kázně.

[75] Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Není proto možné připustit, aby přesto, že správce daně dospěl k závěru, že příjemce dotace s peněžními prostředky naložil zcela v souladu s podmínkami přidělené dotace, poskytovatel dotace peněžní prostředky nevyplatil.

[76] Z uvedeného je nutno dovodit dílčí závěr, že svěří-li zákon určitému orgánu pravomoc autoritativně rozhodnout o tom, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, je takovým závěrem poskytovatel dotace vázán. Účinky rozhodnutí o nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel se budou odvíjet od šetření správce daně.

[77] Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně v souvislosti s porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek, vyplatit. Nevyplacení dotace bylo skutečně jen dočasné. Konstatuje-li však správce daně porušení rozpočtové kázně a vyměří odvod za její porušení, k proplacení dotace nedojde, protože nevyplacená část dotace se započte na vyměřený odvod ve smyslu § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel. Nevyplacení dotace poskytovatelem je ve spojení s vyměřeným odvodem za porušení rozpočtové kázně jejím trvalým snížením.

[78] Obsahem rozhodnutí o nevyplacení dotace či její části by vzhledem k procesní obraně příjemce a následnému soudnímu přezkumu měly vždy být konkrétní skutečnosti, ze kterých poskytovatel dovozuje existenci důvodů, které vedly k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek majících za následek porušení rozpočtové kázně.

[79] Předmětem soudního přezkumu je posouzení důvodů, které poskytovatele k takovému postupu vedly. Věcné hodnocení vytýkaného porušení rozpočtové kázně, tedy otázka, zda příjemce dotace skutečně porušil dotační podmínky způsobem majícím za následek porušení rozpočtové kázně, je vyhrazeno až soudnímu přezkumu rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

III.E Pravomoc poskytovatele dotace pozastavit výplatu dotace pro porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek před vyplacením peněžních prostředků

[80] V praxi běžně nastává i situace, že příjemce poruší pravidla pro zadávání veřejných zakázek vymezená poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako závažná [§ 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel], aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně a aniž by se současně jednalo o taxativní důvody stanovené pro odnětí dotace uvedené v § 15 rozpočtových pravidel.

[81] Tak tomu bude vždy, kdy příjemce dotace ještě před faktickým obdržáním peněžních prostředků, poruší takové podmínky stanovené v rozhodnutí o přidělení dotace, jejichž porušení by při použití či držení dotačních prostředků bylo spojeno s povinností odvodu za porušení rozpočtové kázně. Může se tak stát při financování projektu *ex ante*, častěji k tomu bude docházet při zpětném proplácení vynaložených prostředků (financování *ex post*).

[82] S ohledem na skutečnost, že dotační prostředky jsou v převážné většině poskytovány průběžně ve vazbě na jednotlivé fáze dotovaného projektu, nemusí k takové situaci dojít pouze na začátku poskytování dotace, tj. před vyplacením první splátky dotace. Naopak běžně může docházet k tomu, že pravidla pro zadávání veřejné zakázky jsou porušena až v pozdější fázi dotovaného projektu, avšak před faktickou výplatou příslušné splátky dotace bez jakékoliv vazby na poskytovatelem již vyplacené peněžní prostředky. Porušení, pro které hodlá poskytovatel platbu nevyplatit, nemusí žádným způsobem souviset s dříve vyplacenými dotačními prostředky a současně nepůjde ani o tak závažné porušení, které by mělo za následek odejmutí celé či podstatné části dotace. Jinými slovy, výše neposkytnuté dotace za toto porušení dle rozhodnutí o poskytnutí dotace bude odpovídat právě výši nevyplacené splátky.

[83] Domnívá-li se poskytovatel, že k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek na straně příjemce došlo ještě před samotnou výplatou peněžních prostředků, není pravomocí správce daně zabývat se postupem příjemce dotace z hlediska možného porušení rozpočtové kázně dána. Nejedná se o správu odvodu ve smyslu rozpočtových pravidel či daňového řádu. To však nemůže znamenat, že peněžní prostředky musí být příjemci poskytovatelem vyplaceny, protože § 15 rozpočtových pravidel na takovou situaci nepamatuje.

[84] Výklad, který dovozuje pravomoc správce daně rozhodnout o nevyplacení dotace či její části, aniž by měl příjemce peněžní prostředky k dispozici, popírá celou řadu ustanovení rozpočtových pravidel (od základních pojmů přes definici porušení rozpočtové kázně po zákonnou limitaci odvodu jen do výše vyplacené zálohy). Takový výklad by navíc vedl k popření vlastní odpovědnosti poskytovatele nakládat s peněžními prostředky státu či Evropské unie zákonem stanoveným způsobem a k postupu v rozporu s výrokem a podmínkami uvedenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[85] To platí tím spíše, že nedostatek pravomoci poskytovatele rozhodnout o nevyplacení dotace či její části i za této situace z § 14e rozpočtových pravidel ani důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb. neplyne. Poskytovatel dotace posuzuje, zda příjemce dodržuje podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a má tedy subjektivní právo na jejich výplatu. Zjistí-li porušení stanovených podmínek, má pravomoc dotaci či její část nevyplatit. Správce daně proěřuje dodržení těchto podmínek po vyplacení peněžních prostředků. Dospěje-li k závěru, že příjemce dotace porušil podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace (a to včetně porušení, ke kterému došlo před poskytnutím peněžních prostředků, avšak které bylo zjištěno až po jejich poskytnutí), ukládá odvod těchto neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků. Z důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb. k této úpravě je zřejmé, že základním účelem pravomoci poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel není rozhodnout o nevyplacení prostředků dočasně. Hlavním smyslem této pravomoci je nevyplatit

tu část dotace, která je dotčena pochybením příjemce při zadávání veřejné zakázky a pokračovat v proplácení projektu.

[86] Závěr o pravomoci poskytovatele nevyplatit dotaci pro porušení pravidel zadávání veřejných zakázek nepřímou potvrzuje i důvodová zpráva k novele rozpočtových pravidel provedené zákonem č. 25/2015 Sb. Tato novela s účinností od 20. 2. 2015 rozšířila pravomoc poskytovatele nevyplatit dotaci nebo její část z důvodu porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržení účelu dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta a doplnila příslušnou procesní úpravu. V bodu 10 důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 295/0, 7. volební období, 2013–2017) se uvádí: „[n]avrhuje se, aby poskytovatel dotace ze státního rozpočtu mohl nevyplatit dotaci nebo její část v případech, že se domnívá, že ze strany příjemce dotace došlo k porušení povinností, které vyplývají z rozhodnutí o poskytnutí dotace pro poskytovatele. Toto se týká všech dotací poskytovaných ze státního rozpočtu. Nevyplacení může činit 100 % dotace, anebo musí odpovídat výši částek odpovídajících § 14 odst. 6. Dosavadní ustanovení, které platilo jen pro porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, se tak rozšiřuje na porušení jakýchkoli povinností souvisejících s dotací.“

[87] Poskytovatel měl dle § 14e rozpočtových pravidel pravomoc rozhodnout o nevyplacení dotace či její části i v případě, že se domníval, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně. Žádný jiný orgán pravomoc rozhodnout o nevyplacení dotace či její části totiž neměl ani nemá. K neoprávněnému použití či zadržení peněžních prostředků dosud nedošlo, a není tedy dána pravomoc správce daně. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který vykonává dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách, nemá žádnou pravomoc rozhodnout o vyplacení či nevyplacení dotace. Může jít navíc také o případy, kdy příjemce nedodrží pravidla u výběrových řízení, která nespádají pod zákon o veřejných zakázkách, ale jsou prováděna podle pravidel vydaných v rámci jednotlivých operačních programů, na které rozhodnutí o dotaci odkazuje a jejichž nedodržení se považuje za zvláště závažné porušení dotačních pravidel [§ 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel].

[88] Spatřuje-li Ústavní soud již v samotném prodlení v čerpání přiznané dotace vážný zásah do majetkových práv příjemce dotace, proti kterému má příjemce právo na účinnou soudní ochranu, pak je za pomoci argumentu *a minori ad maius* zásahem do majetkových práv příjemce nepochybně také definitivní nevyplacení původně přiznané dotace či její části. Z povahy věci je proti každému z těchto opatření poskytovatele účinná jiná procesní obrana. V případě definitivního nevyplacení dotace musí mít příjemce právo brojit nejen proti faktickému nevyplacení dotace, ale zejména proti závěru o věcném posouzení vytykaného porušení.

[89] Z uvedeného důvodu musí být postup poskytovatele dotace při jakémkoliv nevyplacení peněžních prostředků pro příjemce srozumitelný a předvídatelný.

[90] V případě porušení dotačních podmínek, které je současně porušením rozpočtové kázně (neboť již došlo k vyplacení peněžních prostředků), je příjemci zaručena účinná obrana jak proti pouhému dočasnému nevyplacení dotace ve stanoveném termínu (žaloba proti rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel), tak proti věcnému závěru o porušení dotačních podmínek (žaloba proti rozhodnutí na odvod za porušení rozpočtové kázně).

[91] V případě porušení dotačních podmínek, které není současně porušením rozpočtové kázně, se žádné jiné rozhodnutí, než rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel, nevydává. Dojde-li k vydání tohoto rozhodnutí, musí příjemce vždy vědět, zda jde ze strany poskytovatele o definitivní nevyplacení určité části původně přiznané dotace, či jde o pouhé prodlení s výplatou v důsledku prověřování vzniklých pochybností.

[92] Rozhodnutí o nevyplacení dotace musí proto obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci po určitou dobu vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností.

IV.

Závěr

[93] Domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Odlíšné stanovisko soudce Filipa Dienstbiera

[1] Musím předeslat, že vzhledem k textaci § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění, ke znění důvodové zprávy i k širším „*dobovým souvislostem*“ vzniku posuzované právní úpravy nemám pochybnosti o tom, že zákonodárce v činnosti poskytovatele dotací vůbec nespatořoval výkon vrchnostenské veřejné správy, který by měl splňovat požadavky na určitou formu, proces či soudní kontrolu. Správní soudy jsou však v každém jednotlivém případě povinny nalézat takový výklad právní normy, který je souladný se základními principy právního státu, především s ústavněprávními východisky výkonu veřejné moci a její soudní kontroly, a takový úmysl pak přisuzovat vůli pověstného racionálního zákonodárce. Ve vztahu k posuzované právní úpravě navíc tuto vůli dotvořil Ústavní soud opakovaně citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

[2] Formulace § 14e rozpočtových pravidel, podle něhož (i) „[p]oskytovatel **nemusí vyplatit** část dotace“, (ii) „**domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel**“, (iii) „**a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace**“, svědčí spíše pro nahlížení tohoto opatření jako faktického zajišťovacího prostředku k zabezpečení vymahatelnosti následného konečného rozhodnutí k tomu příslušného orgánu o případném porušení podmínek dotace a jejím krácení či odvodu. Taková právní úprava by dávala rozumný smysl a po nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 by nebránila soudní ochraně před důsledky (třebaže dočasnými) tohoto opatření.

[3] Jak ale, pro mne přesvědčivě, vyložil rozšířený senát v odůvodnění většinového rozhodnutí (body [61] až [92]), ne každé porušení pravidel zadávání veřejných zakázek, resp. dalších podmínek poskytnutí dotace (podle pozdějších znění § 14e), je porušením rozpočtové kázně. V takovém případě není v pravomoci ani správce daně ani žádného jiného orgánu s konečnou platností ve věci rozhodnout a „*nevyplacení části dotace*“ poskytovatelem podle § 14e rozpočtových pravidel je trvalé.

[4] Pokud jde o povahu (právní formu) opatření poskytovatele podle § 14e rozpočtových pravidel, přikláním se, po určitých pochybnostech, k rozhodnutí většiny. Právo příjemce dotace na její vyplacení bylo založeno správním aktem – rozhodnutím o poskytnutí dotace. Pokud zákon opravňuje poskytovatele do tohoto práva (i s trvalými účinky) zasáhnout (toto právo změnit, nikoliv jen dočasně pozdržet jeho účinky), musí se tak stát opět jedine správním rozhodnutím. Stejně jako většina (bod [54] odůvodnění), nemohu odhlédnout ani od požadavku právní jistoty a stability výkladu právní úpravy správními soudy.

[5] Obecná východiska většiny pro posuzování právní povahy aktů veřejné správy a způsobů soudní ochrany (body [51]–[53]) považují za správné. I proto se však neztotožňují s tou částí odůvodnění (zejména body [55] až [59]), v níž rozšířený senát na podporu závěru o právní povaze opatření podle § 14e jako rozhodnutí vytváří iluzi konzistentní výkladové linie v judikatuře správních soudů a především samotného rozšířeného senátu k rozlišení rozhodnutí podle § 65 odst. s. ř. s. na jedné straně a zásahu, pokynu či donucení ve smyslu § 82 s. ř. s. na straně druhé. Taková jednotná či alespoň konzistentní rozhodovací praxe není. Dlouhodobě bylo správními soudy uplatňováno tzv. materiální pojetí správního rozhodnutí, jakožto úkonu správního orgánu, jímž je (i) individuálně určenému adresátu, (ii) v konkrétní věci, (iii) závazně, (iv) založeno, změněno, zrušeno či autoritativně deklarováno právo či povinnost. To platilo jak před přijetím soudního řádu správního, tak za jeho účinnosti, kdy se navíc toto materiální pojetí prosadilo i v právní úpravě: srovnej § 9 správního řádu či § 65 odst. 1 s. ř. s. Zejména ve věci *Souhlasy podle stavebního zákona* došlo k zásadnímu odklonu od této výkladové praxe. K požadavku naplnění materiálních znaků rozhodnutí byl přidán požadavek určité zákonem předepsané formy. Následná rozhodovací praxe správních soudů, ani samotného rozšířeného senátu, není zcela jednotná. Např. ve věci *Státní maturity* je zřetelná opětovná preference materiálního pojetí správního rozhodnutí, naplnění požadavku určité formy je provedeno zjevně spíše „z povinnosti“. Rovněž v řadě případů rozhodovaných tříčlennými senáty Nejvyššího správního soudu je judikaturní linie, založená rozhodnutím ve věci *Souhlasů podle stavebního zákona* více či méně otevřeně ignorována (za všechny např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, čj. 4 As 173/2015-31, nebo ze dne 2. 3. 2017, čj. 7 As 242/2016-43).

[6] Přesvědčivosti rozhodnutí v nyní posuzované věci by podle mne více prospělo, kdyby rozšířený senát připustil nejednotnost rozhodovací praxe a zřetelně formuloval svůj současný právní názor, než když se pokouší svůj závěr v posuzované věci obhájit z odlišných hledisek dosavadních judikaturních přístupů. Měl by jasně uvést, zda vedle naplnění materiálních znaků správního rozhodnutí trvá na požadavku naplnění určité zákonem předepsané formy nebo ne, případně jaké formální znaky musí úkon správního orgánu splňovat, aby byl posouzen jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Ani to totiž není zřejmé; přesto většina dospěla v odůvodnění (bod [58]) k závěru, že opatření poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel vyhoví i požadavku předepsané formy. Zákon přitom stanoví pouze, že pokud poskytovatel přistoupí k tomuto opatření, „informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění“ (§ 14e odst. 2). Jakkoliv musím připustit nezbytnost konkrétního posuzování míry předepsané formy u jednotlivých úkonů správních orgánů, toto posuzování a jeho výsledky musí obstát i při vzájemném porovnání rozhodovaných případů. Při vědomí náročnosti rozšířeného senátu na formální stránku souhlasů podle stavebního zákona nebyl podle mne tento požadavek naplněn.

Odlišné stanovisko soudkyně Jany Brothánkové

[1] V dané věci předložené rozšířenému senátu byl předmětem posouzení rozsah pravomoci poskytovatele dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015. Na sporu byla otázka, zda poskytovatel postupem podle § 14e rozpočtových pravidel může přijmout opatření, spočívající v nevyplacení části dotace, které má povahu dočasnou (jde toliko o pozastavení výplaty části dotace), nebo je touto zákonnou úpravou nadán rozhod-

nout s konečnou platností o snížení dotace, a tím změnit v rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovenou výši dotace dle § 14 odst. 4 písm. c) téhož zákona.

[2] Rozšířený senát dospěl k závěru, že: „*Domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“

[3] S tímto závěrem se neztotožňuji, a to předně z důvodů již předestřených šestým senátem v usnesení, kterým byla věc předložena rozšířenému senátu.

[4] Souhlasím s tím, že příjemce dotace musí mít zajištěnu soudní ochranu proti opatření poskytovatele dotace učiněnému dle § 14e rozpočtových pravidel.

[5] Souhlasím s východisky prezentovanými většinou v usnesení v bodech [29] až [43], v nichž jsou shrnujícím způsobem vymezena pravidla zavazující poskytovatele k určitému postupu při rozhodování o poskytnutí dotace a kontrole čerpání dotace. Pro úplnost však uvádím, že poskytovatel dotace mohl dle § 14 odst. 7 rozpočtových pravidel stanovit snížený odvod i za porušení povinnosti stanovené právním předpisem, nikoliv pouze za porušení podmínek dle § 14 odst. 4 písm. g) téhož zákona.

[6] Nesouhlasím však se závěrem, že § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015 zakládá poskytovateli „*pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části*“. Takový závěr nevyplývá z textu normy, z úmyslu zákonodárce ani ze smyslu a účelu, který má (mělo) opatření přijaté v průběhu kontroly čerpání dotace plnit.

[7] Podle § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění (tj. od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015) platilo:

„(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihledne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.“

[8] Vzhledem k formulaci tohoto ustanovení je sporná samotná povaha úkonu nevyplacení části dotace, a to i z hlediska jeho časových účinků, zda má povahu dočasnou či předběžnou nebo definitivní; jde-li o formu, zákon hovoří o opatření. Lze se snad i důvodně domnívat, že zákonná úprava vymezuje rozsah pravomoci orgánů veřejné správy s vědomím cíle, kterého je žádoucí regulací dosáhnout. Nikoli bezúčelně proto volí prostředky, formy úkonů (rozhodnutí, opatření apod.) a odpovídající procesní postupy, které jim předchází.

[9] Již na tomto místě se proto nabízela otázka, proč zákonodárce § 14e do zákona o rozpočtových pravidlech vložil mezi stávající § 14 a § 15 a stanovil pro daný postup odlišnou formu, a to opatření, nikoli rozhodnutí, měl-li na mysli **nově založit poskytovateli oprávně-**

nění rozhodnout v průběhu čerpání dotace o nevyplacení částky dotace s konečnou platností. Jaké důvody jej vedly k nestandardnímu legislativnímu vyjádření svého záměru, které zavádá možnost různých výkladů a nejednotné správní praxe, pakliže takový postup má srovnatelný účinek s odnětím dotace (byť jen zčásti a z jiných důvodů)?

[10] **Stanovisko většiny v části III.C** nepopírá, že důvodová zpráva k zákonu č. 465/2011 Sb. vyjadřuje záměr zákonodárce zřejmě opačný, a to koncipovat „*posuzované opatření, jako předběžné opatření poskytovatele*“. Citovaná důvodová zpráva k této novele kromě části citované většinou v bodu [41] usnesení současně říká, že „[v] *případě výdajů na veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu Evropské unie může poskytovatel při domněnce na neplnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek u určité částky dotace pozastavit její vyplacení*“ (k bodu [13]), a dále, že „[v] *zhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněn konstatovat výlučně územní finanční orgán (§ 44a odst. 8), může se poskytovatel ve fázi proplácení dotace pouze domnívat, že došlo k porušení rozpočtové kázně, a z toho důvodu částku nevyplatit. Územní finanční orgán pak takto nevyplacenou částku započte do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně*“ (k bodu [67]). Bez ohledu na takto vyjádřený záměr, zda samotný text právní normy „*nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo*“ tomuto záměru odpovídá, většina opomíjí, ač právě ten je příčinou sporu.

[11] V tomto bodu pak zaujímá předně závěr k povaze a formě opatření o nevyplacení dotace. K tomu je nutno podotknout: Dospěla-li většina k tomu, že Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/12 výslovně nezabýval formou opatření (ač na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu i krajských soudů, včetně odlišných stanovisek k tomuto nálezu dospěla k opaku), pak pravomoc rozšířeného senátu v této věci je dána i rozpornou judikaturou tohoto soudu, uvedenému nálezu předcházející, k níž se však většina nevyjadřuje. Přejímá toliko závěry obsažené v rozsudku ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44.

[12] Povahou i formou opatření dle § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně. V intencích v důvodové zprávě vyjádřených v rozsudku ze dne 6. 2. 2014, čj. 9 As 132/2013-87, vyslovil, že „[i]nstitut *nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (fakticky pozastavení výplaty v určité výši) je jednak fakultativní, a jednak nepředstavuje konečnou administrativně právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace, a to již proto, že tu nejde o žádný správní úkon, nýbrž (toliko) o faktické pozastavení platby neoděhrávající se v režimu správního řízení, jak výslovně stanoví § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel*“. O ústavní konformitě výluky ze soudního přezkumu neměl sice tehdy soud pochybnosti, nicméně odkázal i na svou předchozí judikaturu – rozsudek ze dne 16. 6. 2009, čj. 9 As 28/2009-30 – dle níž se ochrany případně dotčené právní sféry může příjemce dotace domáhat prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v realizační fázi (v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně). Obdobný závěr zaujal i v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, čj. 9 Afs 107/2013-26. V obou rozsudcích tak kasační soud dospěl k závěru, že opatření dle citovaného ustanovení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není ani konečným, v prvním z uvedených naznačil možnou obranu zásahovou žalobou.

[13] Osmý senát oproti tomu v rozsudku čj. 8 Ans 4/2013-44 vyslovil, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je materiálně rozhodnutím, jehož vydání v náležitě formě se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s.

[14] V usnesení ze dne 30. 5. 2014, čj. 2 As 12/2014-45, kterým Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části ustanovení § 14e rozpočtových pravidel zakotvující výluky ze soudního přezkumu opatření dle odstavce 1, druhý senát zhodnotil právní úpravu předmětného institutu jako nedostatečnou, neboť „*neobsahuje žádné časové omezení*

účinků tohoto opatření, které podle svého smyslu nepochybně je a má být opatřením toliko předběžným a dočasným. Je tomu tak zejména proto, že jediným orgánem, který je oprávněn kvalifikovat pochybení příjemce a uložit za ně sankci v podobě odvodu, je finanční úřad, nikoli poskytovatel dotace.“ Zařazení § 14e do rozpočtových pravidel označil za nesystémové, neboť umožňuje poskytovateli dotace, aby předtím, než může být objektivně zjištěno porušení pravidel, výplatu zastavil.

[15] Většina se k takto prezentovaným odlišným pohledům na opatření dle § 14e rozpočtových pravidel nevyjadřuje, vůči záměru zákonodárce se nevymezuje (naopak v bodu [44] sama výslovně uznává, že opatření dle § 14e zamýšlel původně zákonodárce koncipovat jako předběžné opatření), toliko navazuje částečnou citací z následně vydaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14), který prohlásil vyluku ze soudního přezkumu opatření o nevyplacení části dotace, zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, za protiústavní.

[16] Ústavní soud však z textu zákonné normy § 14e rozpočtových pravidel dovodil mimo jiné, že „*nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu dotace, k čemuž dostačovalo, že pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel jejího čerpání*“. Vycházel nejen z terminologie důvodové zprávy o „*pozastavení výplaty dotace*“ či „*pozastavení čerpání dotace*“, ale z celkového kontextu právní úpravy. Vážný zásah do majetkových práv příjemce dotace, který vylučuje absenci soudního přezkumu tohoto opatření, shledal předně již v samotném prodlení v čerpání přiznané dotace, tedy v tom, že poskytovatel nevyplatí část dotace v termínu předpokládaném či stanoveném (bod [52]), a i kdyby následně poskytovatel respektoval závěr finančního úřadu, který odvod neuložil, a dotaci následně vyplatil, úkon (zásah) v podobě pozastavení výplaty dotace, by se již k přezkumu soudem nedostal.

[17] Tím spíše, a to ani z důvodů uvedených v bodech [39] a [40] nálezu Ústavního soudu, tím méně z části citované většinou v bodu [46] usnesení, tak rozhodně nelze dospět k závěru, že § 14e zákona o rozpočtových pravidlech zakládá poskytovateli pravomoc rozhodnout o „*nevyplacení*“ části dotace dokonce s účinkem definitivního snížení částky dotace. Ústavní soud zde akcentuje absenci řešení v podústavním právu pro případy, kdy finanční úřad dospěje k závěru, že se o porušení rozpočtové kázně nejedná (a nenásleduje vyměřovací řízení na odvod za porušení rozpočtové kázně), a poskytovatel dotace s tímto názorem nesouhlasí a odmítá prostředky vyplatit, popř. pro případy, kdy finanční úřad vůbec domnělé pochybení neprověří a pozastavení výplaty dotace, ač k němu poskytovatel dospěl jen na základě domněnky o porušení pravidel, se stane fakticky konečným. Kritizuje tak nedostatečný procesní rámec pro dané situace, neboť nejsou stanoveny ani lhůty, v nichž mají příslušné orgány rozhodnout. Nedostatek právní úpravy podle mě nemůže zavdat důvod pro extenzivní výklad § 14e rozpočtových pravidel v tom směru, že zakládá pravomoc poskytovateli nejen nevyplatit část dotace (pozastavit její výplatu), ale také ji s konečnou platností snížit, tedy v neprospěch příjemce. Naopak by měl vést k restriktivnímu výkladu, jde-li o rozsah pravomoci vrchnostenského rozhodování veřejné správy.

[18] Ústavní soud v bodu [39] nálezu dovozuje, že v návaznosti na pozastavení výplaty dotace a informování finančního úřadu, zahájí finanční úřad daňovou kontrolu, a podle jejího výsledku buď následuje vydání platebního výměru, nebo nikoli. Předpokládá, že zpravidla (bod [40]) pro řídicí orgán i finanční úřad budou směrodatné závěry auditu provedeného podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, a proto k vyměření odvodu dojde. V souladu s dosavadními výklady právní úpravy podle mého názoru dovozuje, že otázku, zda došlo k porušení rozpočtové kázně (zde porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek), řeší finálně finanční úřad. Pravomoc správy odvodů (§ 44a odst. 8, resp. 9 rozpočtových pravidel)

podle mého názoru končí v okamžiku, kdy daňovou kontrolou nezjistí porušení rozpočtové kázně, resp. zjistí, že nedostatky, o nichž se poskytovatel domníval, že jsou porušením právních předpisů či podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace, takovým porušením nejsou, a pokud by k vyplacení části dotace došlo, nevedlo by toto porušení k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. I proto, že nemusí ani následovat žádné další rozhodnutí soudem přezkoumatelné (ale jen kontrolní závěr), dospívá Ústavní soud k tomu, že již samo pozastavení výplaty části dotace musí být soudní kontrole podrobena. Připuštění soudního přezkumu však nemůže mít vliv na povahu tohoto opatření ani na rozsah pravomoci poskytovatele zákonem založené.

[19] Ačkoliv pozastavení výplaty dotace nemá charakter předběžného opatření dle § 70 písm. b) s. ř. s., neznamená to, že jeho účinnost není časově omezená. Účinky má až do doby, než domnělé pochybení prověří finanční úřad. Stejně jako správci daně náleží prověřit, zda by příjmy daňového subjektu, o nichž se dozvěděl, podléhaly zdanění a v kladném případě, zda zdaněny byly, i správce odvodu musí prověřit domněnky poskytovatele, že pokud by částku dotace vyplatil v plné výši, došlo by k porušení rozpočtové kázně.

[20] Nesouhlasím s většinovým stanoviskem, které se následně zabývá „*Otázkou formy opatření a časovým aspektem jeho účinků*“ s tvrzením, že Ústavní soud se v citovaném nálezu tímto nezabýval a ani zabývat nemusel; přitom nereflkuje zjevnou kritiku právní úpravy.

[21] Názor většiny vychází ze striktního formálního výkladu zákona a opírá se o legální definici porušení rozpočtové kázně, aniž by zohlednil další souvislosti a uvedenou kritiku Ústavního soudu. Uznávám, že porušením rozpočtové kázně může být neoprávněně nakládání s již vyplacenými prostředky. Toho jsem si při všech uváděných argumentech plně vědoma. Tato nesrovnalost ovšem vychází z mezerovitosti zákona způsobené nedůsledností zákonodárce. Většina ovšem mezery v zákoně nereflkovala a naopak na základě nich odmítla původní úmysl zákonodárce, v rozporu s nímž následně rozšířila pravomoc poskytovatele dotace.

[22] Definici porušení rozpočtové kázně zákon obsahoval dávno před tím, než do něj byl novelou doplněn § 14e. Zákonodárce zjevně opomenul reflektovat nové oprávnění poskytovatele dotace do ostatních ustanovení zákona, přestože předpokládal, že podezření poskytovatele dotace musí být prověřeno příslušným finančním úřadem jako pochybení, které by bylo porušením rozpočtové kázně, pokud by poskytovatel dotaci celou vyplatil – viz bod 18 důvodové zprávy k novele č. 465/2011 Sb. (která doplnila do rozpočtových pravidel § 14e): „*poskytovatel dotace může na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit takovou část dotace, kterou by příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad, který pak při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupuje podle § 44a odst. 5 písm. b).*“ Byť dle legální definice je porušením rozpočtové kázně jen případ, kdy už příjemce s prostředky disponuje, je zjevné, že zákonodárce v případě pozastavení výplaty dotace pracuje s tím, co by bylo, kdyby se dotace vyplatila. V těchto intencích je tudíž třeba vnímat i oprávnění finančního úřadu, který v této fázi přichází prověřit, zda by dle domněnky poskytovatele došlo k porušení rozpočtové kázně, pokud by poskytovatel výplatu dotace nezařadil. S ohledem na zjevný záměr zákonodárce je proto třeba pod pojmem „*správa odvodů za porušení rozpočtové kázně*“ rozumět i tuto situaci.

[23] Vzhledem ke shora uvedenému není zcela oprávněná výtka obsažená v bodu [84], že výklad předkládajícího senátu by vedl k popření vlastní odpovědnosti poskytovatele dotace. Poskytovatel samozřejmě nemusí vyplatit dotaci, pokud se domnívá, že příjemce porušil stanovené podmínky. Nicméně tak může učinit pouze dočasně, přičemž na základě oznámení (dle § 14e poskytovatel vždy oznámí finančnímu úřadu, že opatření o nevyplacení dotace přijal – i v případě, že příjemce dosud žádné dotační prostředky neobdržel) příslušný finanční

úřad pochybení příjemce prověří, i když dosud nebyla ve smyslu legální definice porušena rozpočtová kázeň.

[24] Jestliže většina bez dalšího přechází do úvah, zda opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. a jakou cestou je tak zajištěna soudní ochrana, pomíjí rozpočtovými pravidly výslovné označení tohoto úkonu, či aktu jako *opatření*. Dospívá k tomu (bod [49]), že: „*Pro závěr o povaze úkonu je podstatné, zda rozpočtová pravidla ukládají poskytovateli dotace učinit takové opatření určitou formou, nebo poskytovatel dotace může k nevyplacení dotace přistoupit zcela neformálním způsobem*“. Závěry většinového názoru v této části považují za zmatečné, nijak se nezabývají opatřením, jako možnou formou úkonu vydaného v kontrolní fázi čerpání dotace, kdy pozastavení výplaty může vést příjemce k odstranění zjištěných nesrovnalostí a poskytovatele pak k následnému vyplacení částky dotace. Vychází jen z nekonzistentních závěrů dřívějších usnesení rozšířeného senátu k výkladu pojmu „*rozhodnutí*“, tam citovaných, nereflektuje dosavadní vývoj judikatury k aplikaci rozpočtových pravidel, včetně § 14e, jak shora uvedeno, a pomíjí i rozdílnou aplikaci tohoto opatření v praxi, která z ne právě jednoznačného vymezení této normy pramení.

[25] Ze shora uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že forma opatření podle § 14e rozpočtových pravidel a jeho účinků nebyla zprvu kvalifikována ani jako *správní úkon*, nýbrž **(toliko) faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení**. Nesporně tomu tak bylo i proto, že i před účinností tohoto ustanovení byly částky přiznané dotace vyplaceny, či naopak nevyplaceny, resp. pozastaveny poskytovatelem podle toho, zda nabyl podezření, že došlo k porušení dotačních pravidel. Tuto praxi nepopírali ani poskytovatelé, naopak, měli ji za odpovídající zákonu.

[26] O tom vypovídá případ řešený v rozsudku čj. 8 Ans 4/2013-44. V tomto případě poskytovatel již v roce 2008, na základě žádosti o proplacení dotace, oznámil příjemci přípisem ze dne 30. 1. 2009 s názvem „*Oznámení o krácení žádosti o platbu*“, že rozhodl o krácení požadované částky v podstatném rozsahu na základě výsledků kontroly, aniž uvedl v tomto oznámení řádně důvody. Městský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti, kasační stížnost poskytovatele kasační soud zamítl se závěrem, že povinností poskytovatele bylo vydat rozhodnutí odpovídající požadavkům stanoveným pro opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, které v mezidobí vedeného soudního sporu nabylo účinnosti. Osmý senát mimo jiné dospěl k závěru (oproti předchozí judikatuře), že v materiálním smyslu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím, byť v současné době je pojem opatření třeba chápat jako „*komplexní pojem pro jiné správní úkony*“. Dílem argumenty tohoto rozsudku přejímá většinový názor.

[27] Postup poskytovatelů šel dokonce tak daleko, že sám řídicí orgán (oznámil příjemci podpory, že rozhodl ve věci posouzení nezpůsobilosti výdaje projektu, že došlo k porušení podmínek dotace a uložil mu povinnou část poskytnuté dotace dokonce vrátit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, čj. 7As 201/201447). Proti odmítnutí žaloby a postoupení věci žalovanému k rozhodnutí o odvolání, brojil žalovaný (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) kasační stížností s odůvodněním, že oznámení není úkon, který byl vydán na základě zákona a který by tak mohl být rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., ale je vedeno zvláštní dotační řízení. I když nešlo v této věci o aplikaci § 14e rozpočtových pravidel (ale akt, jehož cílem bylo dosažení důsledků předpokládaných § 44 a 44a rozpočtových pravidel), svědčí i tento, byť ojedinělý, případ o vykročení z rámce pravomoci dané zákonem. (Přitom oprávnění zaslat příjemci výzvu k tzv. dobrovolnému vrácení dotace poskytovateli zakládá až § 14f rozpočtových pravidel, vložený novelou č. 25/2015 Sb.).

[28] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 10/2014-43, bod [22] (resp. i předchozího rozsudku v téže věci), který se týkal rovněž postupu před účinností § 14e rozpočtových pravidel, „*[o]statně vyplacení dotace není rozhodnutím, a to ve*

formálním, ani materiálním smyslu, nepředchází mu žádné správní řízení“. Ač v dané věci nešlo o přímou aplikaci § 14e rozpočtových pravidel, ani nevyplacení dotace, je uvedený rozsudek nosný tím, že nejen reflektuje kolizi, stran závěru o porušení dotačních podmínek mezi poskytovatelem a finančním úřadem, byť opačnou (poskytovatel nezjistil a vyplatil, finanční úřad zjistil porušení pravidel), ale řeší i souběh kontrol plnění podmínek příjemcem dotace. Dospívá k tomu, že jej může kontrolovat v rámci veřejnosprávní kontroly jednak poskytovatel dotace, jednak územní finanční orgán na základě zmocnění v § 7 odst. 2 písm. c) zákona o finanční kontrole, a to i před poskytnutím dotace, v průběhu jejich použití a následně i po jejich použití a vedle toho jsou finanční orgány oprávněny i k provádění daňové kontroly (body [13] a násl). Veřejnosprávní kontrola podle tohoto rozsudku „*směřuje k uložení nápravných opatření (jde tedy o odstranění zjištěných nedostatků), daňová kontrola může vyústit v uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (tedy k vrácení finančních prostředků použitých v rozporu s pravidly dotace). Ani zákon o finanční kontrole ani zákon o správě daní a poplatků, resp. dnes daňový řád, nevylučují možnost, aby si podklady pro případné rozhodnutí o existenci odvodové povinnosti opatřily územní finanční orgány (finanční úřady), a to buď tak, že si opatří jiným státním orgánem získaná zjištění (která mohou doplnit postupem podle § 16 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků), nebo si tyto podklady opatří zcela nezávisle, v rámci daňové kontroly.*“ Oba kontrolní mechanismy považuje za autonomní, nenarušující dělbu moci.

[29] O bezrozpornosti formy, povahy a účinků opatření podle § 14e rozpočtových pravidel nevyovídá ostatně ani vyjádření žalovaného v této věci. Nepopírá, že opatření je vydáváno na základě domněnky, má proměnlivý charakter, a podle výsledků dalšího prošetřování je aktualizováno (jak vyplývá i ze spisu). Nemůže být proto rozhodnutím, k jehož znakům patří konečnost a vykonatelnost. Jeho právní povahu považuje i dle textace samotného zákona za nejednoznačnou.

[30] Praxe poskytovatelů (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2015, čj. 3 A 127/2014-73, který souvisí nepřímou s namítaným rozsudkem sp. zn. 2 Afs 226/2015) je i taková, že poskytovatel v průběhu čerpání dotace, zjistí-li tzv. nesrovnalosti, vydává „*Oznámení o pozastavení plateb*“ postupně, týkající se i těchž finančních prostředků, poté informuje finanční úřad, a následně na základě zprávy o daňové kontrole a potvrzených nesrovnalostech, vydává „*Oznámení o snížení dotace*“ (vedle výměru na odvod vydaného příslušným finančním úřadem, který stanoví odvod za porušení rozpočtové kázně s tím, že se do plnění povinnosti započítávají částky nevyplacené).

[31] V neposlední řadě lze odkázat i na nepřímé potvrzení skutečnosti, že § 14e rozpočtových pravidel nezakládá poskytovateli pravomoc rozhodnout o nevyplacení dotace s konečnou platností. Důvodová zpráva k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí (ve znění předloženém do připomínkového řízení), jímž i agenda správy odvodů měla být svěřena poskytovatelům (záměr již po účinnosti novely č. 25/2015 Sb.), prezentovala záměr odstranit duplicitu veřejnosprávní a daňové kontroly s tím, že dosud odpovědnost poskytovatelů končí předáním podkladů finančnímu úřadu, ty však nemají v mnoha případech dostatečnou důkazní hodnotu, mají charakter pouhého podnětu, poskytovatelé nejsou motivováni k tomu, aby podklady byly pro vydání rozhodnutí dostačující.

[32] Bez reflexe těchto indicií z praxe většinový názor sice kvalifikuje úkon dle § 14e rozpočtových pravidel jako nestandardní, tím spíše však bylo třeba zachovat obezřetnost při aplikaci dosavadní nekonzistentní judikatury rozšířeného senátu k výkladu naplnění a rozdílu mezi rozhodnutím a zásahem. Aspekty, z nichž pak většina vychází, veskrze podle mě postrádají opodstatnění.

[33] V principu správná myšlenka, že prioritou je poskytnutí efektivní právní ochrany, se v daném případě, byl-li vysloven závěr, že jde o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., nenaplnuje. Žaloba proti zásahu je jednak projednávána přednostně (§ 56 s. ř. s.), především však lze v tomto řízení přímo uložit správnímu orgánu, aby nepokračoval v porušování práva, tj. vyplatil. O zásahové žalobě soud rozhoduje podle stavu ke dni vydání rozsudku, reflektuje tak aktuální stav (nejde-li o deklaraci, že zásah byl nezákonný). Tím lépe naplňuje požadavek poskytnout účinnější a efektivnější ochranu právu příjemce.

[34] Oproti tomu, jen akademický výrok rozsudku o žalobě proti rozhodnutí, jímž se rozhodnutí ruší (např. pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, pro nedostatek důvodů, proto, že nemá oporu ve spise či pro nezákonnost), aktuálně příjemci moc nepomůže. Poskytovatel bude rozhodovat znovu, popř. zastaví „řízení“, které ani nebylo zahájeno (?). O přiměřenosti „ochrany proti nevyplacení části dotace v reálném čase“, tedy z hlediska časové dimenze lze důvodně pochybovat.

[35] V daném případě ve vztahu k opatření dle § 14e rozpočtových pravidel zde nebyla, jak shora uvedeno, ani žádná ustálená judikatura k typu žaloby, již by se „v důvěře“ účastníci obraceli na soud, jak většina tvrdí (bod [54]). Z podávaných žalob je zjevný pravý opak, žalobci souběžně či současně podávali žaloby proti rozhodnutí správního orgánu i zásahové žaloby. Soudy zpravidla až po označeném nálezu Ústavního soudu je věcně projednaly jako žaloby proti rozhodnutí, neboť na základě něho právě tuto formu dovodily. Byli zde však prostor, jak většina dovozuje, pro autonomní posouzení formy a povahy úkonu „nevyplacení části dotace“, mám za to, že ke správnému posouzení nedošlo.

[36] Jak rozhodnutí, tak zásah je úkon závazně atakující právní sféru jednotlivce. Rozhodnutí je aktem, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy. Takto je chápáno rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, platební výměr dle daňového řádu apod. Zásah, stručně řečeno, nutí adresáta něco konat, něčeho se zdržet, může spočívat v aktivitě i pasivitě správního orgánu.

[37] Judikatura postupně dovodila, že rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. mohou být i sdělení či přípisy, které sice nemají formální znaky rozhodnutí (nejsou členěny na výrok, odůvodnění, poučení), ale obsahem jím jsou. Toto materiální pojetí bylo následně korigováno postupně vydanými usneseními rozšířeného senátu, která většinové stanovisko cituje. Nesdílím však závěr, který z nich většina dovozuje pro daný případ, s nimi věcně nesrovnatelný, i pro jejich nekonzistentnost.

[38] Zápis do katastru nemovitostí záznamem (dle právní úpravy v tehdy rozhodném znění) je jen evidenčním, faktickým úkonem, nicméně zasahuje právo na evidenci majetku dotčené osoby; jí musí být sdělen důvod, proč nebyl učiněn, odstranitelné překážky může překonat a podat návrh znovu. Oproti tomu souhlasy dle stavebního zákona z roku 2006 nejsou rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., ač jednoznačně zakládají právo stavbu užívat, mají individualizované adresáty, judikatorní závěr rozšířeného senátu rovněž hodnotí jako jiné úkony dle IV. části správního řádu. Poslední usnesení (*Státní maturity*) hovoří o materializovaném aktu obsahujícím stanovené náležitosti, komunikovaném adresátovi.

[39] Samo „nevyplacení části dotace“ na základě provedené veřejnosprávní kontroly (někdy i pouze na základě podkladů předaných poskytovateli příjemcem), by bylo možné dle uvedené judikatury kvalifikovat jako faktický úkon poskytovatele při proplácení dotace. Písemnou informaci o něm, včetně rozsahu a odůvodnění (obdobně jako v případě neprovedení záznamu), jako sdělení úřadu straně, jaká překážka brání vyplacení právě této částky v této fázi čerpání dotace, nebo jako rozhodnutí (informaci jako materializovaný akt) navazující na výsledek kontroly. Náležitější forma by měla být odvozena od obsahu. Proto je v dané věci určující, zda je § 14e rozpočtových pravidel dána poskytovateli pravomoc vydat rozhodnutí o nevypla-

cení části dotace s definitivním účinkem, nebo jen o „pozastavení“ s účinkem dočasným (být v obou případech má právo na soudní ochranu).

[40] Vzhledem k tomu, že ze shora uvedených důvodů nesdílím většinový názor, že má podle § 14e rozpočtových pravidel poskytovatel, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení části dotace, neztotožňují se v tomto směru ani v plném rozsahu s dalšími závěry, zejména v části III.E. Argumentace totiž vychází z premisy, že správce odvodu nemá pravomoc konat, dokud nemá příjemce (alespoň nějaké) prostředky na účtu. Naopak se domnívám, že správce odvodu musí mít najisto postaveno, zda došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, neboť komplexně prověřuje čerpání prostředků v rámci celého dotačního projektu. Nadto, i kdyby takto provázán postup poskytovatele se správcem odvodu nebyl, ještě to neznamená, že § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění pravomoc poskytovateli v rozsahu zastávaném většinou založil. (Konečně novela provedená zákonem č. 128/2016 Sb. obohatila toto ustanovení alespoň o to, že se musí „důvodně“ domnívat).

[41] Přejížděná ustanovení k novele č. 25/2015 Sb. pak stanoví, že právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Důsledky většinou přijatého závěru tak mohou dopadat ještě na mnoho příjemců. Navíc závěr většiny, že poskytovatel dotace tam, kde dosud nebyly příjemci vyplaceny žádné prostředky, má pravomoc dotaci definitivně snížit, přičemž finanční úřad v takovém případě nemá vůbec oprávnění domněnku poskytovatele prověřit, negativně dopadá na široké spektrum případů, kdy příjemcům dotací je fakticky odepřena soudní ochrana proti postupu poskytovatele dotace. Jsou to případy, kdy příjemci po dobu účinnosti výluky ze soudního přezkumu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel respektovali zákon a žalobu nepodali, či i přes výluky žalobu proti opatření poskytovatele podali, nicméně správní soudy jim ochranu neposkytly právě s odkazem na dočasný charakter předmětného opatření a možnost bránit se až poté, co pochybení prověří a rozhodne o něm finanční úřad. Všichni tito příjemci se nyní z usnesení rozšířeného senátu dovídají, že ochrana už jim nikdy poskytnuta nebude, neboť finanční úřad podezření poskytovatele prověřit nemůže a poskytovatel zpětně nabyl pravomoc dotaci definitivně snížit. *Ad absurdum* své stanovisko většina odůvodnila s odkazem na to, že Ústavní soud prohlásil výluky ze soudního přezkumu za protiústavní, a všem proto bude soudní ochrana poskytnuta.

[42] Pro úplnost podotýkám, že při výkladu oprávnění finančního úřadu prověřit před vyplacením dotace domnělé pochybení příjemce se většina bohužel striktně drží zákonné definice porušení rozpočtové kázně, a pravomoc provádět daňovou kontrolu tudíž nekompromisně odmítá. Při výkladu pravomoci poskytovatele dotace založené § 14e rozpočtových pravidel již ovšem tak striktní není, a dokonce pomíjí zjevný smysl a cíl zákona. Úvahy, které z § 14e vyvodily různé formy rozhodnutí s různými účinky, postupy (kdy poskytovatelé vydávají v řadě za sebou několik rozhodnutí, případně i v návaznosti na konstatování porušení rozpočtové kázně finančním úřadem) a odůvodněním, dokonce i s odlišným režimem soudního přezkumu (viz body [80] a [89]), nemají vůbec oporu v zákoně, neboť z § 14e nic takového neplyne. Z textu zákona nelze vůbec vyčíst, že by se předmětné ustanovení mělo aplikovat v různých situacích a že by zakládalo poskytovateli více rozdílných oprávnění. Takový výklad tudíž *contra verba legis* rozšiřuje pravomoc orgánu veřejné moci v neprospěch adresátů právní normy – zde příjemců dotací.

Řízení před správními soudy: ochrana proti nezákonnému zásahu Veřejnoprávní smlouvy: obrana proti neuzavření veřejnoprávní smlouvy

k § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákonů č. 132/2000 Sb., č. 18/2004 Sb. a č. 186/2004 Sb.

k § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

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

**I. Sdělení Akademie věd České republiky oprávněné organizaci podle § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, že s ní neuzavře dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, představuje odmítnutí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu. Takové odmítnutí, ani otálení Akademie věd České republiky s uzavřením uve-
dené dohody s oprávněnou organizací, nepředstavuje spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 správního řádu.**

II. Ochranu proti odmítnutí či otálení s uzavřením dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů (§ 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči) poskytují soudy ve správním soudnictví k žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, čj. 1 As 292/2016-28)

Prejudikatura: č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 2599/2012 Sb. NSS.

Věc: Obecně prospěšná společnost Labrys proti Akademii věd České republiky o uzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně byla na základě povolení Ministerstva kultury ze dne 29. 9. 2006 oprávněna k provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Rozsah a podmínky provádění archeologických výzkumů měly být podle tohoto ustanovení návazně upraveny dohodou mezi žalobkyní a žalovanou.

Žalobkyně zmíněnou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s žalovanou uzavřela celkem třikrát, naposledy dne 28. 5. 2014 na dobu 1 roku.

Dne 27. 4. 2015 žalobkyně požádala žalovanou o uzavření nové dohody, žalovaná to však odmítla s odkazem na neplnění povinností ze strany žalobkyně plynoucích z předchozích dohod. Dále navrhla žalobkyni, aby si sjednala termíny pro dodatečné splnění svých povinností a současně ji vyzvala k součinnosti s Archeologickým ústavem Akademie věd České republiky.

Žalobkyně reagovala přípisem ze dne 31. 7. 2015 s tím, že veškerá součinnost s Archeologickým ústavem Akademie věd České republiky byla poskytnuta a zmíněné neplnění povinností bylo vzájemně vysvětleno. Na základě těchto skutečností znovu požádala žalovanou o uzavření dohody. Na tuto výzvu žalovaná nereagovala, v důsledku čehož ji žalobkyně znovu vyzvala k uzavření dohody opětovnou žádostí ze dne 22. 9. 2015.

Žalobkyně se odpovědi na opětovnou žádost nedočkala, z toho důvodu podala dne 7. 10. 2015 k Ministerstvu kultury návrh na opatření proti nečinnosti žalované. Domáhala se, aby Ministerstvo kultury jako nadřízený orgán rozhodlo usnesením, kterým by s ním byla uzavřena dohoda o rozsahu a podmínkách archeologických výzkumů podle § 80 odst. 4 písm. b) a podle § 170 správního řádu.

Ministerstvo kultury reagovalo přípisem ze dne 11. 11. 2015, v němž vyrozumělo žalobkyni o odložení návrhu. Svůj postup odůvodnilo tím, že ačkoli je nadřízeným správním orgánem žalované, k uzavření předmětné dohody namísto žalované příslušné není. Správním orgánem příslušným k uzavření předmětné dohody je pouze žalovaná.

Žalobkyně brojila proti nečinnosti žalované žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 10. 10. 2016, čj. 5 A 130/2016-28, odmítl.

Městský soud uvedl, že dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, jejíž uzavření se žalobkyně podanou nečinností žalobou domáhala, je subordináční veřejnoprávní smlouvou upravenou v § 161 správního řádu, tj. nikoli rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Městský soud přitom odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která takto dohodu kvalifikovala a vyslovila, že spory z těchto smluv jsou v pravomoci Ministerstva kultury ve smyslu § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Až výsledkem tohoto mechanismu řešení sporů z veřejnoprávních smluv je rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 99/2011-73).

Žalobkyně se nemůže domáhat uzavření dohody podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči žalobou na ochranu proti nečinnosti. Ačkoli je žalovaná v pozici správního orgánu vykonávajícího přenesenou působnost veřejné správy, nevede žádné správní řízení, v důsledku čehož nemůže být v jejím postupu konstatována nečinnost. Ze samotné skutečnosti, že zákon o státní památkové péči neupravuje žádné správní řízení, které by bylo možno alternativně vést namísto dohody uzavírané podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči (tj. že tato dohoda není uzavírána namísto vydání rozhodnutí, jak je tomu u veřejnoprávních smluv obvyklé), nelze podle soudu dovodit, že dohoda samotná je rozhodnutím ve věci samé předpokládaným v § 79 odst. 1 s. ř. s.

V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu je v pravomoci soudu uložit správnímu orgánu povinnost vydat toliko rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nikoli však povinnost uzavřít s žalobkyní dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, která rozhodnutím ve věci samé a ani osvědčením není.

V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) tvrdila, že městský soud podle jejího názoru dospěl k nesprávnému závěru, že soud nemůže uložit žalované povinnost uzavřít předmětnou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických náleží. S takovým právním názorem stěžovatelka nesouhlasila, neboť pak není žádný prostředek ochrany proti eventuální libovůli žalované.

Stěžovatelka vycházela z právní úpravy možnosti provádění archeologických výzkumů. Oprávněnou osobou ve smyslu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je ten subjekt, který obdrží povolení udělené Ministerstvem kultury po dohodě s žalovanou. Forma jejich dohody není pro daný případ rozhodná, důležité je, že zákon v tomto stádiu již hovoří o „*oprávněné osobě*“. Teprve oprávněná osoba uzavírá s žalovanou předmětnou dohodu o rozsahu a podmínkách archeologických výzkumů. Nositelem pravomoci udělující povolení k výkonu archeologických výzkumů je Ministerstvo kultury, které teprve po dohodě s žalovanou udělí povolení. Povolení je tedy uděleno toliko ministerstvem, nikoli projevem vůle žalované.

S ohledem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 99/2011-73, č. 2599/2012 Sb. NSS, je samotná dohoda považována za veřejnoprávní smlouvu subordináčního typu. Žalovaná jako správní orgán vykonávající vrchnostenskou správu na základě zákonného zmocnění tedy podle stěžovatelky musí dodržovat principy výkonu takové správy (obsažené mimo jiné ve správním řádu), a to v určitém procesu své činnosti, tj. ve správním

řízení. Uzavření dohody by mělo být povinností žalované. Účel dohody nespočívá v „*dodatečném povolení*“, jak se žalovaná mylně domnívá, nýbrž v možnosti zabezpečit řádný výkon provádění archeologických výzkumů, ke kterým oprávněná osoba již dříve získala povolení od Ministerstva kultury.

Ačkoliv nárok na uzavření veřejnoprávní smlouvy není v zákoně výslovně zakotven, tato nedokonalost právní úpravy by neměla být k tíži stěžovatelky. Podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči má žalovaná buďto dohodu s oprávněnou organizací uzavřít, *nebo* podle § 21 odst. 5 téhož zákona navrhnout odebrání povolení k provádění archeologických výzkumů. Žalovaná vzhledem k tomu, že nijak neiniciovala odebrání vlastního povolení k provádění archeologických výzkumů, měla v přiměřeném čase a bez zbytečných průtahů podle § 6 odst. 1 správního řádu se stěžovatelkou dohodu uzavřít.

Zákonná úprava nedovoluje žalované *nerozhodnout*, resp. *neuzavřít dohodu*. Pokud by soud dospěl k tomu, že žalovaná jako správní orgán dohodu uzavírat nemusí, vyvstala by otázka, proč vůbec zákonodárce stanovil jako podmínku provádění archeologických výzkumů předchozí povolení ministerstva a nenechal namísto toho uzavření či neuzavření dohody čistě na vůli žalované.

Stěžovatelka jako osoba oprávněná má mít prostředek ochrany proti případné nečinnosti žalované jakožto správního orgánu. V minulosti podala k Ministerstvu kultury návrh na opatření proti nečinnosti správního orgánu, její návrh však byl odmítnut a odložen s tím, že taková pravomoc ministerstvu nepřislouží. Následně stěžovatelka hledala obranu svých veřejných subjektivních práv u správních soudů, městský soud následně žalobu odmítl s tím, že nemá dostatek pravomoci. Stěžovatelka si proto klade otázku, jakým způsobem se má bránit proti vědomé nečinnosti žalované.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [23] Důvodem, proč městský soud odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je nedostatek pravomoci soudu jakožto neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Návrh stěžovatelky městský soud posoudil jako nečinnostní žalobu podle § 79 s. ř. s. Stěžovatelka se podle městského soudu mohla a měla ochrany před neuzavřením dohody jakožto veřejnoprávní smlouvy domáhat u nadřízeného správního orgánu žalované ve smyslu § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, tj. u Ministerstva kultury. V pravomoci soudů není uložit žalované povinnost uzavřít dohodu, neboť tato dohoda je veřejnoprávní smlouvou, nikoliv rozhodnutím či osvědčením. Stěžovatelka v této souvislosti tvrdí, že má žalovaná povinnost s ní smlouvu uzavřít a správní orgány i správní soudy jí před nečinností žalované soustavně odmítají poskytnout ochranu.

[24] Podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, „*Ministerstvo kultury může na žádost v odůvodněných případech po dohodě s Akademií věd České republiky povolit provádění archeologických výzkumů vysokým školám, pokud je provádějí při plnění svých vědeckých nebo pedagogických úkolů, muzeím nebo jiným organizacím, popřípadě fyzické osobě, které mají pro odborné provádění archeologických výzkumů potřebné předpoklady (dále jen „oprávněná organizace“). Oprávněná organizace uzavírá s Akademií věd České republiky dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů.*“

[25] Oprávněnou organizací k provádění archeologických výzkumů je tedy subjekt, který obdrží *povolení* udělené Ministerstvem kultury po jeho předchozí dohodě s Akademií věd České republiky.

[26] Stěžovatelka toto povolení získala již v roce 2006. V něm je stanoveno, že (i) *po nabytí právní moci oprávněná organizace uzavře s žalovanou Akademií věd dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 zákona o památkové péči*, (ii) *oprávněná organizace je povinna oznámit zahájení archeologických výzkumů Archeologickému ústavu Akademie věd ČR a podat mu o výsledcích těchto výzkumů zprávu, podle § 21 odst. 4 zákona o státní památkové péči a (iii) zahájení archeologických výzkumů na území prohlášeném za kulturní památku, národní kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu oznámí oprávněná organizace národnímu památkovému ústavu, jemuž také podá zprávu o jeho výsledcích*.

[27] Z výše uvedeného je patrné, že povolení udělené stěžovatelce neobsahuje v podrobnostech práva a povinnosti stěžovatelky (v této otázce odkazuje na budoucí dohodu s žalovanou) a v obecnosti konstatuje zákonem stanovenou oznamovací povinnost stěžovatelky vůči orgánům na úseku státní památkové péče, příp. povinnost stěžovatelky předkládat zprávy o výsledcích své činnosti.

[28] Stěžovatelka uzavřela s žalovanou na základě výše uvedeného povolení Ministerstva kultury postupně celkem tři dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, poslední z nich byla na dobu jednoho roku uzavřena dne 28. 5. 2014. Opakovaná výzva stěžovatelky k opětovnému uzavření (v pořadí již čtvrté) dohody byla žalovanou odmítnuta.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve ztotožnil s městským soudem, který dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů správně kvalifikoval jako subordinační veřejnoprávní smlouvu. Tento závěr je plně v souladu s dřívějším rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 99/2011-73, č. 2599/2012 Sb. NSS.

[30] V tehdy posuzované věci vypověděla Akademie věd oprávněné organizaci dohodu o provádění archeologických prací a oprávněná organizace se následně ve správním soudnictví domáhala *přezkumu zákonnosti výpovědi* dohody. Bylo tedy rozhodné určit, o jaký akt se v případě zmíněné dohody jedná, přičemž kasační soud uzavřel, že jde o veřejnoprávní subordinační smlouvu. S ohledem na tuto skutečnost se měla žalobkyně (jakožto oprávněná organizace) v případě pochybností o zákonnosti výpovědi dohody nejprve domáhat u Ministerstva kultury řešení sporu z této veřejnoprávní smlouvy. Podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu totiž spory z veřejnoprávních smluv subordinačních řeší nadřízený správní orgán a teprve jeho rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy následně podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

[31] V nyní projednávaném případě je však situace v určité míře odlišná, neboť k uzavření veřejnoprávní smlouvy na rozdíl od výše zmíněného rozsudku vůbec *nedošlo* a věc tedy nelze řešit postupem pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv.

[32] Dne 5. 5. 2014 bylo žalované doručeno podání stěžovatelky označené jako „*Žádost o uzavření další Dohody*“, které je nutno kvalifikovat jako nabídku k uzavření veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 163 odst. 1 správního řádu. Žalovaná její uzavření odmítla přípisem ze dne 4. 6. 2015 pro údajné nesplnění podmínek předešlé dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů ze strany stěžovatelky. Podle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu *nabídka k uzavření veřejnoprávní smlouvy zaniká okamžikem, kdy projev odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli smlouvy*. Odmítnutí učiněné přípisem je tedy třeba kvalifikovat jako neakceptaci stěžovatelčiny nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy.

[33] Je tedy nesprávný názor městského soudu, že *odmítnutí nabídky k uzavření dohody* o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů zakládá spor z veřejnoprávní smlouvy, který má řešit nadřízený správní orgán (tj. Ministerstvo kultury), proti jehož rozhodnutí je teprve možná ochrana ve správním soudnictví. Spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 správního řádu není ničím jiným, než sporem o práva a povinnosti založené takovou smlouvou. Jestliže však v posuzovaném případě veřejnoprávní smlouva nebyla uzavřena, nemůže se jednat o spor z takové smlouvy.

[34] Stěžovatelka svou žalobu v nadpisu i textu několikrát označuje jako „*žalobu na ochranu před nečinností žalované*“. Nejvyšší správní soud na tomto místě souhlasí s krajským soudem, že *odmítnutí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy* žalovanou *nepředstavuje nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s.* Nečinnostní žaloba podle ustálené judikatury přichází v úvahu tehdy, jestliže správní orgány otálejí s vydáním rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, tedy nikoliv s uzavřením veřejnoprávní subordinační smlouvy.

[35] Jelikož se v případě odmítnutí uzavření dohody s ohledem na výše uvedené nejedná o nečinnost ani o rozhodnutí v materiálním slova smyslu, proti němuž by žalobkyně mohla brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., v úvahu přichází pouze žaloba zásahová.

[36] Podle § 82 s. ř. s. „*[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*“.

[37] Citované ustanovení poskytuje ochranu každému proti faktickým nezákonným zásahům veřejné moci, které nejsou rozhodnutími. Zásah může mít různou formu, např. omezení osobní svobody, útok proti tělesné integritě, donucení k opuštění určitého místa, donucení něčeho se zdržet, atd. (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, čj. 7 Afs 84/2004-84). V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu se lze zásahovou žalobou domáhat ochrany i proti takovému nekonání ze strany správního orgánu, které není nečinností ve smyslu § 79 s. ř. s. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, totiž „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“

[38] Vzhledem k výše uvedenému se musel kasační soud i bez výslovné stěžovatelčiny námitky zabývat otázkou, zda městský soud správně posoudil její žalobu jako nečinnostní a nikoliv jako zásahovou.

[39] Správní soudnictví, jehož primárním účelem je ochrana subjektivních veřejných práv, je ovládáno dispoziční zásadou. Je proto především na žalobci, aby řádně označil jednání, resp. nečinnost správního orgánu, proti nimž brojí, formuloval žalobní důvody, sdělil podstatné skutečnosti a aby uvedl, čeho se u soudu domáhá. Právě poslední z uvedeného výčtu, tzv. žalobní petit je z hlediska posouzení pravomoci soudu rozhodující. Samo označení žaloby, ať již názvem či odkazem na příslušná ustanovení soudního řádu správního, není nezbytné a tedy ani bez dalšího určující. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná svou dřívější judikaturu, podle které „*[ž]aloba proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva zcela odlišné typy žalob ve správním soudnictví, které nelze zaměňovat ani směšovat. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce*

žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.)“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197).

[40] Petit žaloby, tak, jak ho stěžovatelka formulovala, zní:

I. Žalovaná je povinna uzavřít s žalobkyní dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických nálezů, která jí byla předložena v žádosti žalované ze dne 22. 9. 2015, a to do 3 dní ode dne právní moci tohoto rozsudku.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni plnou náhradu nákladů řízení, a to k rukám právního zástupce žalobkyně.

[41] Požadavek žalobkyně lze stejně dobře posoudit jako petit nečinností (soud má uložit správnímu orgánu, aby meritorně konal) i jako petit zásahové žaloby. Lze jej totiž vyložit i tak, že obsahuje pokyn, aby správní orgán v souladu s § 82 a násl. s. ř. s. upustil od negativního zásahu tím, že učiní aktivní krok, tj. uzavře se stěžovatelkou dohodu. Ačkoliv v textu žaloby se stěžovatelka dovolává „ochrany před nečinností Akademie věd“, petit svědčí o snaze domoci se obrany před omisivním zásahem žalované, spočívajícím v neuzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů (tj. v neuzavření veřejnoprávní smlouvy subordinální). K nepřesnému vyjádření žalobkyně mohla podstatnou měrou přispět i skutečnost, že obsah pojmu nečinnost je v soudním řádu správním odlišný od § 180 správního řádu.

[42] Z žaloby a zejména pak z formulace návrhu výroku rozsudku v žalobě je patrné, že stěžovatelka brojí proti neuzavření dohody. Městský soud však vycházel pouze z označení žaloby a bez dalšího ji považoval za žalobu k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s. Ve věci rozhodl, aniž by si ujasnil, čeho se stěžovatelka skutečně domáhá a zda se skutečně jedná o ochranu proti nečinnosti nebo o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s.

[43] V rozsudku ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005-60, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[s]oud je po zahájení řízení povinen dle obsahu žalobního návrhu určit, jakému typu ochrany tvrzení žalobce odpovídá, pokud tak nemůže bez pochybností učinit (například z důvodu rozporu mezi obsahem žaloby a navrhaným typem řízení), pak je namísto odstranit tyto vady žaloby postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. [...] Tento postup je zcela v souladu s povinností soudu posuzovat úkony účastníků dle jejich obsahu a nikoli formy.“

[44] Není ani možno odhlédnout od značně komplikované procesní situace stěžovatelky, zapříčiněné nedostatky právní úpravy archeologických prací v režimu zákona o státní památkové péči (o tom obsáhle pojednává výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 99/2011-73). Obvykle (například v režimu stavebního zákona) totiž žalobce může v případě neuzavření veřejnoprávní smlouvy iniciovat správní řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí plně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Zákon o státní památkové péči však žádnou alternativu dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů jakožto subordinální veřejnoprávní smlouvy nestanoví a v případě jejího neuzavření se žalobce nemůže domáhat vydání správního rozhodnutí.

Daň z příjmů: splatnost daně; záloha na daň z příjmů ze závislé činnosti

k § 152 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.

Splatnou daní ve smyslu § 152 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je i záloha na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, byť je uhrazena plátcem této daně před 20. dnem daného kalendářního měsíce. Tato úhrada má tudíž na osobním daňovém účtu daňového subjektu přednost před úhradou nedoplatku na příslušenství daně ve smyslu § 152 odst. 1 písm. b) daňového řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, čj. 5 Afs 97/2015-26)

Věc: Společnost s ručením omezeným TUNING proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, o úrok z prodlení na dani z příjmů ze závislé činnosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Platebním výměrem Finančního úřadu pro Liberecký kraj, Územního pracoviště v České Lípě, ze dne 13. 5. 2013 byla žalobkyně vyzooměna o předpisu úroku z prodlení na dani z příjmů ze závislé činnosti za zdaňovací období roku 2012 ve výši 530 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 12. 2013 zamítl.

Žalobkyně následně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, o níž Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodl rozsudkem ze dne 30. 4. 2015, čj. 59 Af 37/2014-34, tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že daňový řád se ke splatné záloze na daň staví jako ke splatné dani, což platí i přesto, že placení záloh na daň z příjmů ze závislé činnosti má svá specifika. Krajský soud dovodil, že správce daně postupoval v rozporu s § 152 odst. 1 daňového řádu, pokud část zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti uhrazené žalobkyní ke dni 19. 4. 2012 použil nikoli přednostně na úhradu splatné zálohy, ale na úhradu úroku z prodlení s placením záloh za období roku 2011, který je nedoplatkem na příslušenství daně, byť staršího data, a spadá tudíž pod § 152 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Shledal, že žalobkyně provedla úhradu zálohy na daň včas, nebyla v prodlení a nemohla jí vzniknout povinnost hradit úrok z prodlení z této zaplacené zálohy ve smyslu § 252 daňového řádu. Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, neboť dle něj krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se záloh na daň z příjmů ze závislé činnosti, jelikož nezohlednil specifickou úpravu zálohy této daně, a namísto toho odvodil její úpravu od obecné úpravy daňových záloh. Stěžovatel z velké části zopakoval argumentaci uvedenou ve svém vyjádření k žalobě v řízení před krajským soudem. Zdůraznil, že záloha na daň z příjmů ze závislé činnosti je srážena poplatníkům a odváděna plátcem na jeho majetkovou odpovědnost, přičemž její neodvedení může vyvolat také trestní odpovědnost dle § 241 trestního zákoníku z roku 2009. V žádném případě se tak nejedná o klasické zálohy na vlastní daňovou povinnost ve smyslu § 174 daňového řádu, u nichž se uhrazené zálohy na daň započítávají na úhradu splatné daně po skončení zdaňovacího období. Úprava daňového řádu se dle stěžovatele neuplatní, neboť pro tuto daň platí speciální ustanovení § 38h zákona o daních z příjmů. Teprve z ročního vyúčtování je zřejmé, zda zaměstnavatel (plátce) srazil i odvedl celou částku, kterou byl povinen srazit a odvést. S těmito specifiky daně z příjmů ze závislé činnosti se krajský soud nijak nevytýčoval.

Stěžovatel také vyloučil, že by bylo možné výši zálohy na tuto daň stanovit jinak, jelikož tato možnost je obecně dána pouze poplatníkovi, nikoliv plátcem daně. Přípustné je v daném případě pouze stanovení lhůty pro odvod záloh, jinak dle § 38h odst. 10 zákona o daních z příjmů,

a to v případě, že se u plátce vyplácejí mzdy až po 20. dni v kalendářním měsíci. Tato speciální úprava dle stěžovatele vylučuje použití § 174 odst. 5 daňového řádu.

Krajský soud tak podle stěžovatele pochybil v posouzení otázky, zda je, či není známa výše daně již při úhradě záloh. Výše daně je známa plátcí, avšak nikoliv správci daně při úhradě jednotlivých záloh. Jednotlivé uhrazené zálohy se stávají daní ke dni své splatnosti, která je měsíční a je konečná. Správce daně však správnost provedené srážky a následného odvodu zjistí až po podání vyúčtování.

Stěžovatel měl za to, že jednoznačně odůvodnil, že v době úhrady zálohy dne 19. 4. 2012 nebyla na osobním daňovém účtu žalobkyně evidována žádná splatná daň, proto byla v souladu s § 152 daňového řádu platba použita na nejstarší nedoplatek, jímž byl úrok z prodlení předepsaný za zdaňovací období roku 2011. Pokud jde o pořadí úhrady daně, stěžovatel odkázal na důvodovou zprávu k § 152 daňového řádu, podle níž primárním kritériem pro určení, na kterou platbu daně bude úhrada započtena na prvním místě, má být dle stěžovatele stáří pohledávky, stejně jako tomu bylo v případě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Přestože byl § 152 daňového řádu několikrát novelizován, je z něj dle stěžovatele zřejmé, že splatná daň má přednost před úhradou již splatného příslušenství, přičemž pojem „splatná daň“ je v tomto případě klíčový.

Dle § 38h zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je plátce daně povinen vypočítat zálohu na daň, srazit ji a odvést úhrn sražených záloh nebo úhrn částek, které měly být jako zálohy na daň srazeny, nejpozději do 20. dne kalendářního měsíce, v němž povinnost srazit zálohy vznikla. Teprve po podání vyúčtování dle § 38j odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů je známa přesná výše záloh za uplynulý kalendářní rok v konečné výši s daty splatnosti zpětně ke dni splatnosti jednotlivých záloh. Na základě specifické povahy záloh na tuto daň se také tzv. generují předpisy ve výši provedené platby, a pokud platba provedena není, k 20. dni daného měsíce se nevgeneruje předpis žádný. Pokud je platba provedena dříve, 20. den měsíce se vygeneruje předpis ve výši této platby, pokud na osobním daňovém účtu nebude jiná splatná daň. Nelze tedy ani formálně, resp. oficiálně plátce daně upozornit na chybějící platbu, neboť správce daně nemůže znát přesnou výši této zálohy, zda vůbec měla být hrazena, či zda ji plátce případně pouze srazil, ale neodvedl. To je možné zjistit na základě podaného vyúčtování, místního šetření nebo daňové kontroly. Daňový řád sice výslovně nevylučuje vymáhání záloh, ale z důvodu jejich nejisté výše je tento postup diskutabilní.

Z principu správy této daně tedy vyplývá, že výše a datum uhrazené zálohy nejsou až do podání vyúčtování postaveny najisto. Nejedná se o klasickou daň ani zálohu na daň, na tento daňový účet proto dle názoru stěžovatele lze použít § 152 daňového řádu o pořadí úhrady daně, avšak nemůže platit princip, že úhrada splatné daně má přednost před úhradou příslušenství daně, neboť není přesně známa výše splatné daně. Jelikož se jedná o měsíční placení záloh, pak by mohlo dojít k tomu, že neuhrazené příslušenství daně takto bude odkládáno a stále bude mít přednost záloha. To jistě nebyl záměr zákonodárce. Princip přednosti splatné daně se uplatní pouze v případě, že v okamžiku splatnosti příslušenství na daném osobním účtu existuje také starší splatná daň, což však v tomto případě nenastalo. Dne 19. 4. 2012 byla uhrazená částka použita na splatné příslušenství, neboť v době této úhrady neexistovala na osobním daňovém účtu splatná daň.

Krajský soud se nijak nevyjádřil k tomu, jakým způsobem by měl správce daně dosáhnout úhrady tohoto příslušenství daně. Stěžovatel předkládá úvahu, že pokud by použil postup daňové exekuce, žalobkyně by se proti ní jistě bránila a tento způsob by nebyl z hlediska exekučních nákladů a pravděpodobného způsobu exekuce příkázáním pohledávky pro daňový subjekt nejhodnější. Mohlo by také teoreticky dojít k situaci, kdy by žalobkyně uhradila úrok z prodlení v rámci další zálohy, ovšem v souladu s principem generování předpisů by byl vy-

generován předpis na zálohu v této celkové výši, což by bylo zjištěno až po podání vyúčtování. Žalobkyni také nic nebránilo úrok z prodlení uhradit ihned po obdržení platebního výměru, čímž by došlo k vyrovnání ponížené zálohy a další úrok z prodlení by mu nemusel vzniknout. Žalobkyně však úrok z prodlení uhradila až dne 20. 5. 2013, kdy jí byl oznámen další platební výměr na úrok z prodlení od března do prosince roku 2012.

Dle stěžovatele je nutné odlišit přezkoumávaný případ od aplikace § 154 odst. 2 daňového řádu (tj. převedení daňového přeplatku na úhradu nedoplatku na jiném osobním daňovém účtu téhož daňového subjektu), v jehož rámci je nutné uplatnit časový test 10 dnů, kdy správce daně očekává splatnou daň. Podle stěžovatele je možné před posledním dnem lhůty stanovené pro zaplacení daně daň přiznat a tvrdit, ale není možné ji zaevidovat, tedy ani zapřít na úhradu daně, stává se tedy prozatímním přeplatkem se všemi důsledky s tím souvisejícími; nemá-li daňový subjekt jiné nedoplatky, zůstává taková úhrada v pozici vratitelného přeplatku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Druhá stížní námitka směřovala proti právnímu posouzení otázek týkajících se zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti. Stěžovatel především poukazoval na specifickou právní úpravu daně z příjmů ze závislé činnosti a záloh na tuto daň, z čehož dovozoval nejen nemožnost aplikace některých ustanovení daňového řádu na tyto zálohy, ale též závěr, že nespadají, alespoň pokud jsou plátcem hrazeny před 20. dnem příslušného kalendářního měsíce, pod pojem „splatná daň“. S posledně uvedeným závěrem ovšem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.

Daň z příjmů ze závislé činnosti je daní zálohovou. Vybírání a placení záloh na tuto daň konkrétně upravuje § 38h a násl. zákona o daních z příjmů, přičemž dle § 38h odst. 1 téhož zákona se tyto zálohy spravují jako daň podle daňového řádu. Dle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu se pak peněžité plnění, o němž zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle daňového řádu, považuje za daň. Daňový řád obsahuje v § 174 obecnou úpravu placení záloh na daň, která se použije do té míry, v jaké zvláštní daňové zákony, včetně zákona o daních z příjmů, nestanoví právní úpravu odlišnou. Zároveň není pochyb o tom, že § 152 daňového řádu, upravující pořadí úhrady daně na osobním daňovém účtu daňového subjektu, se i na placení zálohy daně z příjmů ze závislé činnosti použije v plném rozsahu, neboť zákon o daních z příjmů v daném ohledu zvláštní úpravu nestanoví.

Klíčovou otázkou v posuzované věci je tudíž výklad pojmu „splatná daň“ ve smyslu § 152 odst. 1 písm. a) daňového řádu ve vztahu k placení záloh na daň ze závislé činnosti. Mezi stranami není sporu o vzniku úroku z prodlení z důvodu nezaplacení zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti pro zdaňovací období roku 2011, avšak vznikl zde spor o možnost správce daně postupovat při úhradě nedoplatku na příslušenství daně tím způsobem, že tuto částku odečte z platby na zálohu na daň z příjmů ze závislé činnosti, jež byla na osobní daňový účet plátce daně připsána před posledním dnem lhůty pro její odvedení, resp. o to, zda se jednalo o již splatnou zálohu na daň a tedy o „splatnou daň“ ve smyslu § 152 odst. 1 písm. a) daňového řádu, která by měla přednost před úhradou nedoplatku na příslušenství daně dle § 152 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Pro řešení této otázky přitom nelze použít vymezení splatnosti daně v § 135 odst. 3 daňového řádu, neboť podle tohoto ustanovení nastává splatnost daně posledním dnem lhůty stanovené pro podání řádného daňového tvrzení, což ovšem v případě záloh nepřipadá v úvahu.

Daňový subjekt je dle § 174 odst. 2 daňového řádu povinen platit zálohy na daň ve výši a lhůtách stanovených zákonem nebo rozhodnutím správce daně. Splatnost záloh se tedy, jak již bylo řečeno, určuje podle zvláštní úpravy obsažené v jednotlivých daňových zákonech. Pro zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti se použije § 38h odst. 10 zákona o daních z příjmů, podle něhož má plátcе daně povinnost odvést úhrn sražených záloh nebo úhrn částek, které měly být srazeny, nejpozději do 20. dne kalendářního měsíce, v němž povinnost srazit zálohy vznikla. Pokud § 38h odst. 10 zákona o daních z příjmů stanoví povinnost odvést daň „*nejpozději do 20. dne kalendářního měsíce*“, nelze žádným způsobem dovodit, že by splatnost nastala až posledním dnem této lhůty, jak naopak explicitně uvádí § 135 odst. 2 daňového řádu v případě splatnosti samotné daně. Nelze tudíž tvrdit, že zálohy hrazené před tímto dnem nebyly v době splatnosti řádně odvedeny a že by tudíž neměly být před tímto datem na osobní daňový účet jakožto platby záloh také připsány.

Zákon o daních z příjmů přitom stanoví splatnost zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti obdobně, jak to činí § 10 odst. 1 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, podle něhož zálohy na tuto daň „*jsou splatné do 15. dubna, 15. července, 15. října a 15. prosince*“. Toto znění zákona se vztahovalo i na věc, o níž rozhodoval Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 2. 9. 2002, sp. zn. 30 Ca 182/2001, příhodně citovaným krajským soudem v nyní posuzované věci, a to i vzhledem k tomu, že tehdejší znění § 59 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků, v rozhodné otázce v zásadě odpovídalo současnému § 152 odst. 1 daňového řádu. Krajský soud v Hradci Králové ve zmiňovaném rozsudku přitom konstatoval, že nelze „[a]kceptovat výklad žalovaného, dle něhož je záloha splatná až ke zmiňovaným termínům. Jinak řečeno, neexistuje žádná speciální ustanovení, ať již hmotného či procesního zákona, které by neumožňovalo provést platbu zálohy v předstihu, tedy před uplynutím posledního dne lhůty.“

Jak již bylo řečeno, zákon o daních z příjmů neobsahuje zvláštní úpravu pořadí úhrady daně, resp. zálohy na daň, kterou by bylo možné použít přednostně před obecnou úpravou v § 152 daňového řádu, a nelze z již uvedených důvodů přisvědčit ani názoru stěžovatele, že by zvláštnosti placení záloh na daň z příjmů ze závislé činnosti (ať již jde o skutečnost, že je sraží a odvádí plátcе, nikoliv poplatník této daně, že tyto zálohy se tudíž samozřejmě započítávají na celkovou daň poplatníka, a nikoliv plátcе či že správce daně může ověřit, zda byly zálohy za jednotlivé kalendářní měsíce plátcem srazeny a odvedeny v souladu s § 38h zákona o daních z příjmů, až z celkového ročního vyúčtování daně z příjmů ze závislé činnosti podaného plátcem daně dle § 38j odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů) vedla k jinému závěru než tomu, že se při platbě zálohy i před 20. dnem daného kalendářního měsíce jedná o úhradu „*splatné daně*“ ve smyslu § 152 odst. 1 písm. a) daňového řádu, která má přednost před úhradou nedoplatku na příslušenství daně ve smyslu § 152 odst. 1 písm. b) daňového řádu.

V této souvislosti ostatně již krajský soud v napadeném rozsudku výstižně poznamenal: „*Bez jednoznačně definované povinnosti plátcе daně srazit a odvést zálohy na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků v určité výši a ve stanovené lhůtě by nemohlo dojít ke vzniku prodlení s úhradou záloh a uplatnění úroku z prodlení dle § 252 daňového řádu. Staví-li se daňový řád ke splatné záloze jako ke splatné dani, [...] není důvod, aby ustanovení § 152 odst. 1 písm. a) daňového řádu, podle kterého se úhrada daně na osobním daňovém účtu použije [...] nejprve na nedoplatky na dani a splatnou daň, bylo vykládáno jinak.*“ S tímto závěrem krajského soudu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a odkazuje též na důvodovou zprávu k daňovému řádu, která k § 152 uvádí, že se „[v] rámci zlepšení postavení daňových subjektů předřazuje prioritě úhrady daně před její příslušenství. Daňovému subjektu se umožňuje uhradit nejprve dlužnou daň a eliminovat tak vznik dalšího úročení.“ Kritérium stáří daně daňové pohledávky se pak v souladu s § 152 odst. 4 daňového řádu uplatní pouze v rámci jednotlivých skupin těchto pohledávek dle předchozích odstavců tohoto ustanovení, tedy pouze v tomto rozsahu dřívější datum splatnosti pohledáv-

ky rozhoduje, jak uvádí důvodová zpráva, „[n]a kterou platbu daně (posléze příslušenství daně) bude úhrada započtena na prvním místě“ (zvýraznění doplněno).

Z principu přednosti úhrady samotné daně před jejím příslušenstvím vychází zákonodárce také v důvodové zprávě k zákonu č. 30/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, a další související zákony, účinnému od 1. 3. 2011 (a tedy rozhodnému i pro nyní posuzovanou věc), kterým byly do § 152 daňového řádu doplněny pojmy „splatná daňová pohledávka“ a „splatná daň“: „*Navrhuje se doplnění textu ustanovení, které upravuje pořadí úhrady daně tak, aby byl odstraněn nechtěný výkladový dopad tohoto ustanovení. Podle původního textu se úhrada daně započte nejprve na nedoplatky na dani a pak na nedoplatky na příslušenství daně, což je na první pohled v pořádku, neboť smyslem daného ustanovení bylo předřadit úhradu řádného daňového dluhu (jistiny) před jeho příslušenství, které se na rozdíl od něj dále neúročí. Vzhledem k tomu, že za nedoplatek se ve smyslu § 153 považuje daň, která nebyla uhrazena v den splatnosti, dané ustanovení neumožňuje úhradu daně zapravit na daň, která je předsána ke dni splatnosti daně. To by při doslovném výkladu znamenalo, že daňovému subjektu, který uhradí daň včas (rozuměj v den splatnosti), bude tato daň započtena nejprve na starší nedoplatky na dani (což je v pořádku), poté na nejstarší nedoplatky na příslušenství (což už vzhledem k vytyčenému cíli není v pořádku!) a teprve poté bude moci být zapravena na daň přiznanou za dané období. Navržené doplnění by mělo docílit stavu, kdy platba daně uhrazená v den splatnosti se bude moci použít nejprve na nejstarší nedoplatky na dani, poté na splatnou daň a až poté na příslušenství*“ (zvýraznění doplněno). Citovaná část důvodové zprávy se vztahuje přímo ke klíčové otázce posuzovaného případu a rovněž tedy nasvědčuje závěru, že záměrem zákonodárce bylo zahrnout zálohy uhrazené i před posledním dnem zákonné lhůty pod pojem splatná daň.

Vzhledem k uvedenému lze dospět k závěru, že se v případě platby provedené dne 19. 4. 2012 jednalo o úhradu již splatné daně ve smyslu § 152 odst. 1 písm. a) daňového řádu, ačkoliv její předpis byl dle vyjádření stěžovatele vygenerován až k 20. dni daného měsíce (rozhodující musí být právní zhodnocení dané otázky, nikoliv způsob, jakým správce daně, třeba i nesprávně, fakticky evidoval danou platbu na osobním daňovém účtu daňového subjektu). Správce daně tudíž postupoval nezákonně, pokud před úhradou této splatné daňové pohledávky upřednostnil splatnou pohledávku na příslušenství daně, ačkoliv byla staršího data. Námitky stěžovatele napadající shodné závěry krajského soudu tedy nejsou důvodné.

Pokud stěžovatel podotýká, že se krajský soud nevyjádřil k tomu, jakým způsobem by měl správce daně nedoplatek na příslušenství daně vymáhat, Nejvyšší správní soud konstatuje, že způsoby vymáhání daňových nedoplateků stanoví zákon a není věcí soudů správci daně poskytovat instrukce, jakým způsobem by měl v této oblasti postupovat, či dokonce spekulovat, jak činí stěžovatel, o tom, jaké možné situace mohou v praxi nastat. Lze snad jen říci, že omezení možnosti zapravit nedoplatek na příslušenství daně použitím úhrady jiné daňové pohledávky vyplývá ze samotného § 152 daňového řádu a byl to, jak dokládají výše citované důvodové zprávy, zjevný úmysl zákonodárce. Finančním orgánům tudíž nezbývá, než tuto zákonnou úpravu respektovat, přičemž Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod k tomu, nebude-li skutečně v konkrétním případě možné použít pro daný účel úhradu jiné daňové povinnosti a neuhradí-li zároveň daňový subjekt uvedený nedoplatek na příslušenství daně dobrovolně, proč by neměly přistoupit k daňové exekuci či jinému zákonnému způsobu jeho vymáhání.

Daňové řízení: zajištění daně

k § 168 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

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

Nesplní-li správce daně povinnost ukončit účinnost rozhodnutí o zajištění daně podle § 168 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ačkoliv jsou pro to splněny podmínky, postupuje protiprávně a zasahuje do práv daňového subjektu, neboť jej odmítá zbavit povinnosti (strpět zajištění dosud nesplatné nebo dosud nestanovené daně), kterou již podle zákona nemá. Prostředkem obrany proti takovému jednání správce daně je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, čj. 1 Afs 88/2017-39)

Prejudikatura: č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 3049/2014 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Central Europe Mark proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 29. 5. 2015 příznání k dani z přidané hodnoty za 1. čtvrtletí roku 2015. Daň byla vyměřena platebním výměrem ze dne 1. 6. 2015. Dne 19. 6. 2015 Finanční úřad pro hlavní město Prahu uložil žalobkyni zajišťovacím příkazem, aby zajistila úhradu DPH za 1. čtvrtletí 2015, která nebyla dosud dodatečně stanovena, složením jistoty ve výši 13 556 641 Kč. Dne 14. 7. 2015 zahájil týž finanční úřad u žalobkyně daňovou kontrolu vztahující se k uvedenému období. V důsledku změny sídla žalobkyně se od 13. 1. 2016 stal místně příslušným správcem daně žalovaný. Žalobkyně podala několik podnětů namítajících nečinnost finančních úřadů při provádění daňové kontroly, nadřízený správce daně podněty odložil.

Proti výše popsanému postupu finančních orgánů se žalobkyně bránila u správních soudů několika způsoby. Dne 19. 10. 2015 podala žalobu proti zajišťovacímu příkazu. Řízení o této žalobě je vedeno Městským soudem v Praze pod sp. zn. 9 Af 75/2015. Dne 9. 9. 2016 se domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, který měl spočívat v nezákonném prodlužování daňové kontroly. Řízení o této žalobě je vedeno Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 22 A 132/2016 (Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 3. 2017, čj. 7 Afs 25/2017-25, zrušil usnesení krajského soudu ze dne 5. 1. 2017, čj. 22 A 132/2016-16, o odmítnutí žaloby a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení).

Dne 9. 9. 2016 žalobkyně podala u Krajského soudu v Ostravě také žalobu, v níž se domáhala, aby soud přikázal žalovanému vydat rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu ve vztahu k zajištění daně provedenému zajišťovacím příkazem ze dne 19. 6. 2015. Krajský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem, který je předmětem tohoto řízení.

Krajský soud předeslal, že není možné se domáhat vydání rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti. Taková ochrana je možná pouze tam, kde je vedeno správní řízení, které musí být ukončeno právě požadovaným rozhodnutím. Vydání rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu není jedinou možností ukončení účinnosti zajišťovacího příkazu. Podaná žaloba však s ohledem na svůj obsah mohla obstát jako žaloba na ochranu před omisivním nezákonným zásahem.

Důvodnosti žaloby však krajský soud nepřisvědčil. Žalobkyně dovodila povinnost žalovaného vydat rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu ze skutečnosti, že zajištění daně a související daňová kontrola trvají příliš dlouho. Krajský soud souhlasil s žalobkyní potud, že plynutí času může mít vliv na posouzení proporcionality mezi zásahem do vlastnického

práva daňového subjektu a veřejným zájmem na vymožení jeho daňové povinnosti. Žalobkyně však netvrdila žádné konkrétní skutečnosti, které by poukazovaly na to, že pominuly některé z předpokladů pro zajištění daně, nebo které by se zřetelem k jejím majetkovým poměrům svédčily o vzniku disproportionality mezi shora uvedenými zákonem chráněnými zájmy.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Stěžovatelka namítla, že zajišťovacím příkazem bylo paralyzováno veškeré její podnikání. V průběhu daňové kontroly finanční orgány nesdělily stěžovateli žádné pochybnosti, nevyzvaly ji k součinnosti ani s ní jinak nekomunikovaly. Na podněty k odstranění nečinnosti reagovaly pouze tak, že čekají na vyřízení žádostí o poskytnutí informací ze strany jiných členských států. Stěžovatelka je trvajícím zajištěním daně ekonomicky ruinována. Přestože předložila všechny doklady požadované finančními orgány, daňová kontrola trvá již déle než 19 měsíců. Proti zajišťovacímu příkazu i dále daňové kontroly se stěžovatelka bránila samostatnými žalobami.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nesoúhlasil s názorem stěžovatelky, že po ní nelze požadovat, aby doložila pominutí důvodů zajištění daně. Daňový subjekt nemůže pouze zopakovat výhrady vůči vzniku zajištění daně. Měřítkem zákonnosti trvání zajištění je otázka, zda oproti stavu k okamžiku vzniku zajištění došlo k takové změně skutkových okolností, z níž lze usuzovat, že daň stanovena nebude (příp. že bude nižší), nebo že předpoklad stanovení daně sice trvá, ale již neexistuje odůvodněná obava o její úhradu.

Závěrem žalovaný podotkl, že existují dvě varianty ukončení režimu zajištění daně (vydání rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu a stanovení daně podle odstavce 4 téhož ustanovení). Lze-li trvajícím zajištěním daně kvalifikovat jako nezákonný zásah, není možné se zásahovou žalobou domáhat pouze určité varianty. Pokud stěžovatelka požadovala v žalobním petitu vydání rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu, nikoliv ukončení režimu zajištění (lhostejno, jakým způsobem), je otázkou, zda měl krajský soud žalobu (podanou na ochranu proti nečinnosti) „*překvalifikovat*“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[19] Podstata kasační stížnosti stěžovatelky spočívá v tvrzení, že již samotná délka zajištění daně (v posuzované věci 19 měsíců v době podání kasační stížnosti) oslabuje důvodnost použití tohoto institutu natolik, že by správce daně měl z úřední povinnosti rozhodnout o ukončení účinnosti zajišťovacího příkazu podle § 168 odst. 3 daňového řádu.

[20] Této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil a souhlasí naopak s krajským soudem, že plynutí času může mít sice vliv pro posouzení odůvodněnosti dlouhotrvajícího zajištění daně, samo o sobě však nepostačuje pro závěr, že zajištění již není opodstatněné. Délka zajištění daně může být dána různými skutkovými okolnostmi. Prověřování tvrzení daňového subjektu může v některých případech vyžadovat delší čas s ohledem na složitost a komplexnost daného případu. Jakkoliv se doba 19 měsíců jeví nestandardně dlouhá a může vyvolávat pochybnosti o řádném postupu správce daně při provádění daňové kontroly, tato okolnost sama o sobě nezakládá povinnost správce daně vydat rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu. Pochybnosti o řádném průběhu daňové kontroly mohou být posuzovány v samostatném soudním řízení. Této možnosti ostatně stěžovatelka využila. Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v neukončení zajištění daně však nelze opřít pouze o tvrzení, že neprokázal-li správce daně odůvodněnost svých pochybností vyjádřených v zajišťovacím příkazu v průběhu 19 měsíců, je třeba považovat tyto pochybnosti za liché a režim zajištění ukončit.

K takovému tvrzení by musely přistoupit další okolnosti svědčící ve prospěch závěru, že podmínky pro zajištění daně v době podání žaloby (již) neexistují.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněnou námitku, že stěžovatelka není schopna prokázat neodůvodněnost pochybností správce daně jinak, než poukazem na délku daňové kontroly, která pochybnosti vyjádřené v zajišťovacím příkazu nebyla s to dosud prokázat.

[22] Argumentaci daňového subjektu, který chce dosáhnout ukončení zajištění daně prostřednictvím rozhodnutí podle § 168 odst. 3 daňového řádu, je třeba odvíjet od konkrétních důvodů zajišťovacího příkazu. Nikoliv ovšem tak, že by daňový subjekt zpochybňoval jejich zákonnost (k tomu slouží žaloba proti zajišťovacímu příkazu samotnému), ale měl by svou argumentaci zaměřit na skutkový stav v době podání zásahové žaloby a dostatečně konkrétně tvrdit a prokázat, že jednotlivé důvody zajištění daně již netrvají nebo že se vlivem změny okolností či plynutí času jejich váha oslabila. Pokud např. správce daně uvedl mezi důvody vyvolávajícími pochybnosti o budoucí dobytosti daně fiktivní sídlo na hromadné adrese a neexistenci žádných prostor, kde by společnost reálně vykonávala ekonomickou činnost, stěžovatelka mohla tvrdit a prokázat (odpovídalo-li by takové tvrzení skutečnosti) své skutečné aktuální sídlo a místo faktického výkonu své ekonomické činnosti. Pokud správce daně dále vytkl stěžovatelce, že s účtem společnosti disponovala osoba bez vazby na stěžovatelku, mohla doložit, která osoba má nyní dispoziční práva k jejímu účtu a jakou má tato osoba ke stěžovatelce vazbu. Pokud správce daně poukázal na skutečnost, že od svého založení do konce roku 2014 stěžovatelka neplnila své daňové povinnosti, mohla tvrdit a prokázat, že své daňové povinnosti přinejmenším od doby změny vlastníka v roce 2014 řádně plní a podává daňová přiznání. To jsou jen některé z příkladů tvrzení, která stěžovatelka mohla uplatnit, a prokázat tak, že dříve vytčené nedostatky v současné době neexistují, a to bez ohledu na její přesvědčení, zda existovaly v době vydání zajišťovacího příkazu. Ať již byly důvody pro vydání zajišťovacího příkazu opodstatněné, či nikoliv, stěžovatelka měla možnost dostatečně určitě tvrdit a prokázat, že v době podání žaloby (již) nebyla vymahatelnost daně ohrožena.

[23] Nejvyšší správní soud proto sdílí názor krajského soudu, podle kterého lze po daňových subjektech požadovat, aby v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem dostatečně konkrétně tvrdily aktuální skutkové okolnosti, které věrohodně zpochybňují naplnění zákonných podmínek pro trvání zajištění daně. Bez uvedení konkrétní argumentace nemohla být žaloba stěžovatelky úspěšná.

[24] Obdobný závěr platí pro námitku stěžovatelky o ekonomických dopadech trvání zajištění. Jakkoliv lze obecně souhlasit, že plynutí času může zvyšovat ekonomickou zátěž, kterou zajištění daně představuje pro daňový subjekt, i v tomto ohledu zůstala žalobní argumentace stěžovatelky pouze v obecné rovině. Stěžovatelka krajskému soudu nedoložila, jaké konkrétní dopady má trvání zajištění na její ekonomickou činnost. Krajský soud proto nebyl povinen, a konec konců to nebylo ani v jeho možnostech, se danou otázkou podrobněji zabývat. Důkaz příloženou účetní závěrkou stěžovatelka navrhla až v kasační stížnosti. Úkolem Nejvyššího správního soudu je však přezkum rozhodnutí krajských soudů. Krajský soud proto musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, pokud stěžovatel nemohl důvody v řízení před krajským soudem uplatnit, může o ně opřít kasační stížnost. To platí i tehdy, pokud se jedná o zásahovou žalobu. Z usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, jehož se stěžovatelka dovolávala, opačný závěr nevyplývá. Navržení důkazu až v řízení před Nejvyšším správním soudem nemůže proto napravit nedostatečnost žalobních tvrzení a zpochybnit zákonnost napadeného rozsudku.

[25] S podstatou odůvodnění krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, považuje ovšem za nezbytné korigovat dílčí závěr krajského soudu, podle kterého nelze po správci

daně požadovat, aby činil ve spisu záznamy o pravidelném přezkumu trvání podmínek zajištění daně.

[26] Přestože daňový řád neobsahuje výslovnou úpravu povinnosti činit do spisu záznamy o přezkumu trvání důvodů pro zajištění daně, je třeba mít na paměti, že zajišťovací příkaz představuje mimořádně silný institut, který může velmi výrazně zasáhnout do majetkové sféry daňového subjektu a v některých případech ovlivnit i jeho samotnou existenci. Zákon stanoví pro jeho využití přísné podmínky [musí existovat přiměřená pravděpodobnost, že (i) daň bude v budoucnu v určité výši stanovena a zároveň, že (ii) v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi; naplnění odůvodněné obavy o budoucí dobytost daně je přitom třeba zkoumat individuálně ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, blíže viz např. rozsudky ze dne 16. 4. 2014, čj. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 23. 2. 2017, čj. 1 Afs 335/2016-38]. Tyto podmínky musí být splněny po celou dobu zajištění daně a správce daně je povinen z úřední činnosti zkoumat, zda nadále trvají. Byť se správce daně při vydání zajišťovacího příkazu i při zkoumání podmínek pro jeho trvání pohybuje v rovině hypotetického předpokladu (odůvodněné obavy), neznamená to, že by mohl postupovat libovolně.

[27] Pokud důvody pro trvání zajištění daně pominou, je správce daně povinen bezodkladně rozhodnout o ukončení účinnosti zajišťovacího příkazu. Tuto povinnost ukládá správci daně § 168 odst. 3 daňového řádu, podle kterého „[p]ominou-li před stanovením daně nebo před dnem její splatnosti důvody, pro které bylo zajištění daně uplatněno, správce daně bezodkladně rozhodne o ukončení účinnosti zajišťovacího příkazu“. Aby mohl správce daně této povinnosti dostát, je nezbytné, aby trvání podmínek zajištění daně podrobil pravidelnému přezkumu, a to v přiměřených intervalech, které odpovídají jednak závažnosti zásahu do práv daňového subjektu zajištěním dosud nestanovené nebo nesplatné daně, jednak konkrétním okolnostem případu, např. pokud jde o důvody zajištění daně. Výsledek takového přezkumu správcem daně pak musí být zřejmý ze správného spisu. Jen takový postup totiž umožní správním soudům přezkoumat, zda správce daně výše uvedenou povinnost skutečně plní, a zároveň umožní konfrontovat konkrétní tvrzení žalobce uplatněné v žalobě se skutkovým stavem, o němž správce daně opírá nutnost trvání zajištění daně. Krajský soud se mylně domníval, že takovou povinnost nelze správci daně uložit, protože by vyžadovala zaznamenávání negativní skutečnosti – neexistence změny poměrů. Správce daně však může pravidelný přezkum trvání důvodů zajištění odůvodnit i pozitivně – tím, že uvede konkrétní skutečnosti, které svědčí pro trvání důvodů zajištění daně.

[28] Je samozřejmě i na daňovém subjektu, aby se ve vlastním zájmu svými podněty domáhal ukončení účinnosti rozhodnutí o zajištění daně a aby správci daně poskytl relevantní tvrzení a nabídl důkazy.

[29] K námitce žalovaného, že krajský soud nesprávně „překvalifikoval“ žalobu stěžovatelky na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, Nejvyšší správní soud doplňuje, že postup krajského soudu považuje za správný a řádně odůvodněný. V této souvislosti soud připomíná závěry rozšířeného senátu, který v usnesení čj. 7 Aps 3/2008-98 zdůraznil, že: „[15] Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). [...] [16] Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy

směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“

[30] Nesplní-li správce daně povinnost, kterou mu daňový řád ukládá v § 168 odst. 3, ačkoliv jsou pro to splněny podmínky, postupuje protiprávně a zasahuje do práv daňového subjektu, neboť odmítá zbavit daňový subjekt povinnosti (tj. povinnosti strpět zajištění dosud nesplacené nebo dosud nestanovené daně), kterou již podle zákona nemá. V souladu s výše uvedenými zásadami vyslovenými rozšířeným senátem je nezbytné, aby měl daňový subjekt k dispozici účinný prostředek ochrany, který bude pojistkou proti případné svévoli správce daně související s bezdůvodným zdržováním finančních prostředků daňových subjektů. Vzhledem k absenci zákonné úpravy přezkumu trvání důvodů zajištění daně na žádost daňového subjektu (ve srovnání např. s obdobnými instituty trestního či cizineckého práva), o níž by byl správce daně povinen rozhodnout, nepřipadá v úvahu žaloba na ochranu proti nečinnosti správce daně. Proto je jediným dostupným prostředkem soudní ochrany žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s.

3583

Právo na informace: znalecký posudek; obchodní tajemství; autorské dílo

k § 9 odst. 1 a § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 61/2006 Sb. a č. 222/2015 Sb.

k § 17 obchodního zákoníku⁹⁾

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

k § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákonů č. 216/2006 Sb. a č. 102/2017 Sb.

I. Povinný subjekt nemůže odepřít poskytnutí znaleckého posudku vztahujícího se k jeho působnosti s poukazem na § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Znaleckou činnost je třeba vnímat jako odbornou činnost, která se ze své podstaty musí opírat o věrohodné a verifikovatelné metodologické postupy, jež jsou příslušným odborným kruhům známy. Princip znalecké činnosti tedy předpokládá, že výstupy jednotlivých znalců budou při vědomí jejich odbornosti a při důvodném předpokladu, že v důsledku této odbornosti budou užívat obdobných metod práce, srovnatelné. S ohledem na uvedené pak znalecká činnost, resp. její postupy a výsledky ve formě znaleckých posudků, nemohou představovat obchodní tajemství, k jehož obligatorním pojmovým znakům dle § 17 obchodního zákoníku, resp. dle § 504 občanského zákoníku z roku 2012, patří běžná nedostupnost v příslušných obchodních kruzích a konkurenční významnost.

II. Znalecký posudek není jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským, a nemůže být tedy předmětem ochrany práva autorského ve smyslu § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k infor-

⁹⁾ S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

macím. Znalecká činnost předpokládá užití postupů opírajících se o v daném oboru obecně známé, verifikovatelné metody, jejichž užití je výrazem odbornosti znalce, nikoli jeho osobní tvůrčí jedinečnosti.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2017, čj. 6 A 246/2013-59)

Věc: Zdeněk Č. proti Státnímu pozemkovému úřadu o poskytnutí informace.

Žalobce se jako oprávněná osoba ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“) a podle zákona o svobodném přístupu k informacím domáhal žádostí ze dne 23. 10. 2013 u Státního pozemkového úřadu – Krajského pozemkového úřadu pro hlavní město Prahu (správní orgán I. stupně) poskytnutí kopií veškerých znaleckých posudků, které žalovaný zpracoval pro ocenění vydaných náhradních pozemků žalobce, a to včetně jejich dodatků, opravných znaleckých posudků nebo případných revizních znaleckých posudků.

Správní orgán I. stupně žádost rozhodnutím ze dne 5. 11. 2013 odmítl. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 11. 2013 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Žalobce nesouhlasil s odůvodněním žalovaného spočívajícím v tom, že znalecký posudek vypracovaný dle zadání objednatele znalcem v určitém oboru lze označit za *know-how* příslušného znalce, které je poskytováno v rámci dvoustranného smluvního vztahu mezi objednatelem a znalcem a kterému je poskytována ochrana podle § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že právo k obchodnímu tajemství vykonává zpracovatel posudku.

S ohledem na definici obchodního tajemství v § 17 obchodního zákoníku není podle žalobce znalecký posudek vypracovaný soudním znalcem sám o sobě obchodním tajemstvím. Nejde totiž o skutečnost obchodní, výrobní nebo technické povahy související s podnikem, nýbrž o posouzení odborné otázky. Znalosti znalce (*know-how*) nejsou totéž, co znalecký posudek. Konečkonců např. i obsah slibu znalce rozlišuje mezi znalostmi znalce a vlastní znaleckou činností. Žalobce žádal o poskytnutí výsledku znalecké činnosti, nikoliv znalostí znalce.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvedl, že právní předchůdce žalobce uplatnil spolu s dalšími osobami restituční nárok podle zákona o půdě. V restitučním řízení byla postupně vydávána rozhodnutí, jimiž bylo buď konstituováno vlastnické právo k původním (tj. odňatým) pozemkům, nebo určováno, že žalobce společně s dalšími oprávněnými osobami vlastníkem pozemků není. Negativním výrokem bylo zpravidla rozhodováno tehdy, pokud vydání původního pozemku bránila některá zákonem stanovená překážka. Pokud nemohly být původní pozemky vydány pro existenci zákonné překážky, pak měla oprávněným osobám náležet náhrada dle zákona o půdě. Výše náhrady (výše nároku na náhradu) odpovídala celkové ceně „*nevydatelných*“ pozemků vypočtené způsobem stanoveným zákonem o půdě a prováděcími předpisy (tj. v tzv. „*historických, restitučních nebo také administrativních*“ cenách pozemků). Zákon o půdě v § 11a stanovil dva způsoby náhrady: relutární náhradu a náhradu v podobě převodu jiných pozemků z vlastnictví státu vhodných k převodu. Relutární náhrada je pro restituenty nevýhodná, proto žalobce podobně jako jiní uplatnil u tehdejšího Pozemkového fondu (dnes žalovaného) nárok na převod náhradních pozemků. Existují dva způsoby realizace nároku na převod náhradních pozemků. Restituent se předně může účastnit veřejných nabídek Pozemkového fondu, resp. žalovaného, k převodu náhradních pozemků. Druhým způsobem realizace tohoto práva je soudní řízení, v němž se restituent může domáhat nahrazení projevu vůle k převodu pozemku, který si vybral.

Pokud restituent zvolí soudní cestu, pak může v takovém „*náhradovém*“ řízení uspět mimo jiné jen tehdy, pokud má ještě dostatečnou výši zůstatku restitučního nároku k převodu náro-

kovaného náhradního pozemku. V soudním řízení je tudíž nutné postavit najisto, jaký má ten který žalobce zůstatek restitučního nároku (v praxi často při nespornosti výše restitučního nároku řešeno dotazem směřovaným Pozemkovému fondu, resp. žalovanému) a jaká je restituční cena nárokovaného pozemku. Pokud nebyla zjištěná cena nárokovaného pozemku vyšší než tvrzená výše zůstatku restitučního nároku, byla splněna jedna z podmínek pro převod náhradního pozemku.

Restituční cena náhradního pozemku se v soudním řízení zjišťuje ze znaleckého posudku zpracovaného pro tento účel, který je v řízení proveden k důkazu, a poté se stane součástí příslušného soudního spisu. Žalobce jakožto jedna z oprávněných osob své nároky na převod náhradních pozemků uplatnil soudní cestou. Soudní řízení probíhala a některá z nich nadále probíhají u příslušných soudů. Pro účely těchto soudních řízení byly zpracovány znalecké posudky, jejichž předložení se žalobce domáhal svojí žádostí a potažmo žalobou. Tyto znalecké posudky byly v soudních řízeních k důkazu řádně provedeny, a jsou tedy součástí příslušných spisových materiálů soudů.

Žalovaný setrval na své původní argumentaci, ale připustil, že znalecké posudky obecně samy o sobě nejsou obchodním tajemstvím. Přestože je teoreticky možné, aby určitá listina naplňovala jako celek pojmové znaky obchodního tajemství, bude se v převážné většině případů obchodní tajemství vztahovat pouze k určitým částem daného znaleckého posudku. Žalovaný se nicméně domníval, že přinejmenším některé části znaleckých posudků naplňují podmínky pro ochranu obchodního tajemství. Při zpracování znaleckého posudku totiž znalec využívá své znalosti (ostatně specifické vzdělání je předpokladem pro výkon znalecké činnosti jako takové). Výsledek jejich aplikace na řešení konkrétních znaleckých otázek posléze představuje právě znalecký posudek. Tento znalecký posudek je tak možno označit za specifické *know-how* příslušného znalce, které podléhá režimu obchodního tajemství dle § 17 a násl. obchodního zákoníku. Dle žalovaného je proto znalecký posudek vypracovaný příslušným znalcem součástí *know-how* daného znalce, které je poskytováno pouze konkrétní osobě, pouze pro konkrétní účel na základě sjednaných smluvních podmínek a není určeno pro šíření mezi veřejností.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně a nařídil žalovanému informace poskytnout.

Z odůvodnění:

Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty, „*které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*“.

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, se zřizuje „*Státní pozemkový úřad jako správní úřad s celostátní působností*“.

Podle § 3 odst. 1 zákona o Státním pozemkovém úřadu „*Státní pozemkový úřad vykonává působnost podle tohoto zákona a podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů*“.

Podle § 22 odst. 1 zákona o Státním pozemkovém úřadu „*[d]nem nabytí účinnosti tohoto zákona vstupuje Česká republika do všech práv a povinností Pozemkového fondu České republiky, včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů a ze správních nebo soudních*

řízení, jejichž účastníkem byl Pozemkový fond České republiky, a včetně postavení Pozemkového fondu České republiky jako povinné osoby podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi). K výkonu těchto práv a povinností je příslušný Státní pozemkový úřad.“

Z těchto citovaných ustanovení vyplývá, že žalovaný je jakožto správní úřad správním orgánem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, do jehož působnosti spadá celý komplex práv a povinností vyplývajících mimo jiné i ze zákona o půdě, a to včetně postupů směřujících k vypořádání restitučních nároků podle tohoto zákona. Zároveň žalovaný vstoupil jako správní úřad s vymezenou působností i do těch restitučních vztahů podle zákona o půdě, v nichž vystupoval do doby nabytí účinnosti zákona o Státním pozemkovém úřadu Pozemkový fond České republiky.

Součástí výkonu působnosti podle zákona o půdě jsou pak mimo jiné postupy při uspokojení nároků oprávněných osob podle § 11 odst. 2 zákona o půdě ve znění účinném do 13. 4. 2006 („*V případě uvedeném v odstavci 1 pozemkový fond oprávněné osobě převede bezúplatně do vlastnictví jiné pozemky ve vlastnictví státu postupem podle § 8 odst. 4 zákona České národní rady č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemků původních, pokud s tím oprávněná osoba souhlasí. Na žádost oprávněné osoby může být oprávněné osobě převeden i pozemek lesního půdního fondu s trvalými porosty, a to v ceně přiměřené ceně výměry a kvality původního pozemku. To vše v cenách ke dni 24. června 1991.*“), a to včetně případných soudních řízení o nahrazení projevu vůle, jež se opírají o názor civilní judikatury (zejm. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 28 Cdo 1847/2001, a bohatá judikatura na něj navazující), že nárok oprávněné osoby na poskytnutí náhradního pozemku je právem, které je vymožitelné, je soudem chráněno a lze je realizovat uložením povinnosti uzavřít smlouvu. Pokud nárok nebyl dlouhodobě uspokojen, je úkolem soudů zkoumat, zda nešlo ze strany Pozemkového fondu o libovůli či dokonce svévoli při plnění jeho závazku, přičemž žaloba na převod konkrétního pozemku může v takovém případě představovat jediný prostředek proti takové libovůli (nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02, č. 33/2004 Sb. ÚS). Stejně tak spadá do působnosti žalovaného rovněž postup při vypořádání nároků oprávněných osob, jež vyplývá z § 11a zákona o půdě, jenž byl do zákona vložen novelou č. 131/2006 Sb. (systém veřejných nabídek). Jak postup podle § 11 odst. 2 zákona o půdě, tak postup podle § 11a téhož zákona přitom předpokládá, jak žalovaný ostatně uvádí i ve svém vyjádření k žalobě, ocenění jednak potenciálně převáděných náhradních pozemků, jednak ovšem i neuspokojeného (zbytkového) nároku oprávněné osoby (srov. zejm. § 11a odst. 7 a 13 zákona o půdě).

Lze tak uzavřít, že informace vztahující se k ocenění převáděných náhradních pozemků (zde jednotlivé znalecké posudky, jež byly zpracovány ohledně náhradních pozemků převáděných, resp. již převedených žalobci) představují informace, jež se vztahují k působnosti žalovaného jako povinného subjektu podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný tak byl povinen tyto informace na žádost poskytnout, ledaže by v takovém postupu bránila některá ze zákonných výluk. Žalovaný přitom uplatnil poukaz na § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že obsah znaleckého posudku o ocenění nemovitostí, jež jsou předmětem převodu podle zákona o půdě, představuje obchodní tajemství.

Podle § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že pokud je požadovaná informace obchodním tajemstvím, povinný subjekt ji neposkytne. Tento zákon přitom odkazuje v podobě odkazu pod čarou na § 17 obchodního zákoníku. Podle tohoto ustanovení je předmětem práv náležejících k podniku i obchodní tajemství. Obchodní tajemství pak

tvorí „*veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje*“. Podnikem je zároveň podle § 5 odst. 1 soubor hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání. Obdobnou úpravu obsahuje nyní účinný občanský zákoník z roku 2012, který v § 504 obchodním tajemstvím rozumí „*konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení*“. Podle § 502 občanského zákoníku je pak obchodní závod „*organizovaný soubor jmění, který podnikatel vytvořil a který z jeho vůle slouží k provozování jeho činnosti. Má se za to, že závod tvoří vše, co zpravidla slouží k jeho provozu*“.

Žalovaný poukazuje na skutečnost, že obsah znaleckého posudku představuje, resp. obsahuje *know-how* znalce, jež by mělo požívat ochrany obchodního tajemství. Takový závěr je ovšem nepřijatelný. Odhlédne-li soud od ostatních prvků definice obchodního tajemství ať již podle dříve účinného obchodního zákoníku, ať již podle nyní účinného občanského zákoníku z roku 2012, podstatou obchodního tajemství je, že jde o takové skutečnosti, jež nejsou 1) v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, a 2) jde o skutečnosti konkurenčně významné. Typicky tedy půjde o metody, postupy, znalosti a jiné skutečnosti, jež poskytují podnikateli konkurenční výhodu a zároveň tuto konkurenční výhodu poskytují právě a pouze proto, že nejde o skutečnosti ostatním konkurentům dostupné. Existence takových skutečností je však v případě znalců pojmově vyloučena.

Znaleckou činnost, jak je koncipována v zákoně č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, zejména s přihlédnutím k jeho § 8 odst. 1, v němž se stanoví povinnost vykonávat znaleckou činnost řádně a ve stanoveném oboru, a s přihlédnutím k trestní odpovědnosti znalce za podání nepravdivého znaleckého posudku podle § 346 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009 („*Kdo jako znalec podá nepravdivý, hrubě zkreslený nebo neúplný znalecký posudek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*“), je třeba vnímat jako odbornou činnost směřující k řádnému formulování znaleckého závěru o předložených odborných skutkových otázkách, která se ze své podstaty musí opírat o plausibilní a verifikovatelné metodologické postupy, jež jsou příslušným odborným kruhům známy. Není možné připustit myšlenku, že by existoval znalecký obor, který by se opíral o metody nalézání, jež by byly utajeny ostatní odborné veřejnosti a nebyly by verifikovatelné. Zároveň nelze principiálně připustit myšlenku, že by se výstup znalecké činnosti mohl mezi jednotlivými znalci lišit v závislosti na tom, zda využijí nějaký postup či metodu, které nejsou ostatním znalcům známy. Princip znalecké činnosti jako činnosti garantované státem přinejmenším v tom smyslu, že zápisem určité osoby do znaleckého seznamu se navenek osvědčuje, že příslušná osoba je schopna řádně a odborně znaleckými posudky nalézat o skutečnostech vyžadujících odborné posouzení, předpokládá, že výstupy jednotlivých znalců budou právě při vědomí jejich odbornosti a při důvodném předpokladu, že v důsledku této odbornosti budou užívat obdobných metod práce, srovnatelné. Pokud pak jde o samotné oceňování nemovitostí, je závěr žalovaného o to nepřijatelnější, že oceňování nemovitostí je z hlediska metodologického upraveno zejména zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, případně jinými právními předpisy (v případě postupů podle zákona o půdě postup podle § 28a tohoto zákona, který odkazuje na oceňovací předpisy účinné do 24. 6. 1991). Znalecká činnost, resp. postupy znalecké činnosti a její výsledky tedy nemohou představovat obchodní tajemství, neboť nejde a z povahy věci nemůže jít o skutečnosti ostatní znalecké komunitě neznámé. Zároveň nelze připustit myšlenku, že by šlo vůči ostatním znalcům též o jakkoliv konkurenčně zvýhodňující znalosti. Princip znalecké

činnosti naopak v sobě zahrnuje předpoklad, že metody nalézání znaleckých závěrů u všech znalců zapsaných do seznamu znalců pro příslušný obor budou srovnatelné.

Pokud tedy odepření požadovaných informací žalovaný opřel o odkaz na § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, jeho závěr spočívá na nesprávném hodnocení věci.

Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že „[p]ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“ Městský soud se proto zabýval též otázkou, zda poskytnutí požadované informace nebrání i nějaké další důvody, než které vedly žalovaného k odmítnutí žádosti.

Nejprve městský soud považuje za potřebné vyjádřit se k argumentaci naznačené žalovaným v napadeném rozhodnutí, že znalecký posudek je „duševním vlastnictvím“ zpracovatele znaleckého posudku. Jakkoliv je tato zmínka nadále zcela argumentačně nerozpracována, je zřejmé, že žalovaný implicitně směřoval k možné výluce podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt informaci neposkytne, pokud by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského.

Podle § 2 odst. 1 a 2 autorského zákona je předmětem práva autorského „dílo literární a jiné dílo umělecké a dílo vědecké, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora a je vyjádřeno v jakékoli objektivně vnímatelné podobě včetně podoby elektronické, trvale nebo dočasně, bez ohledu na jeho rozsah, účel nebo význam (dále jen ‚dílo‘). Dílem je zejména dílo slovesné vyjádřené řečí nebo písmem, dílo hudební, dílo dramatické a dílo hudebně dramatické, dílo choreografické a dílo pantomimické, dílo fotografické a dílo vyjádřené postupem podobným fotografií, dílo audiovizuální, jako je dílo kinematografické, dílo výtvarné, jako je dílo malířské, grafické a sochařské, dílo architektonické včetně díla urbanistického, dílo užitého umění a dílo kartografické. Za dílo se považuje též počítačový program, je-li původní v tom smyslu, že je autorovým vlastním duševním výtvorem. Databáze, která je způsobem výběru nebo uspořádáním obsahu autorovým vlastním duševním výtvorem a jejíž součástí jsou systematicky nebo metodicky uspořádány a jednotlivě zpřístupněny elektronicky či jiným způsobem, je dílem souborným. Jiná kritéria pro stanovení způsobilosti počítačového programu a databáze k ochraně se neuplatňují. Fotografie a dílo vyjádřené postupem podobným fotografií, které jsou původní ve smyslu věty první, jsou chráněny jako dílo fotografické.“

Autorský zákon stanoví v citovaném ustanovení legální normativní definici děl jako předmětů ochrany práva autorského tím, že stanoví jejich kumulativní legální pojmové znaky. Mezi tyto základní pojmové znaky pak patří jednak znak tvůrčí činnosti, jednak znak jedinečnosti, přičemž jde o znaky kumulativní.

Pokud jde o znak tvůrčí činnosti, doktrína (srov. zejména Telec, I.; Tůma, P. *Autorský zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 17 a násl.) dovozuje, že „[j]iž z etymologického výkladu výrazu tvůrčí činnost, použitého autorským zákonem, vyplývá, že povahově nejde o kopírování, opakování, mechanickou rutinu ani o netvůrčí seskupení již vytvořených děl cizích. Z tohoto důvodu nevzniká zvláštní autorské právo osobě, která díla spojí pro účely jejich společného užívání, a to na rozdíl od uspořadatele díla souborného. Tvůrčí činností ve smyslu autorského zákona nebyvají ani běžné redaktorské práce apod., leč vedou-li ke vzniku díla souborného (§ 2 odst. 5), např. sborníku nebo časopisu jako tvůrčích celků, nebo díla jiného. Rozlišujeme pak lidskou duševní činnost ‚tvůrčí‘ vedle duševní činnosti ‚ostatní‘ – mechanické apod. V tvůrčí činnosti ovšem mohou být, stejně jako i v jejím výsledku, obsaženy i prvky netvůrčí, rutinně mechanické, administrativní aj., často strojové. Tyto prvky netvůrčí povahy nijak nevylučují konkrétní činnost ze třídy tvůrčí činnosti ve smyslu au-

torského zákona, nejsou-li prvky jedinými, neboť pak by se o tvůrčí činnost v tomto smyslu vůbec nejednalo. [...] Shora uvedenou tvůrčí činnost, všechny její druhy, jako pojem autorskoprávní, lze charakterizovat jako činnost spočívající ve „vytvoření“ nehmotného artefaktu s tím, že dosažení tohoto cíleného i necíleného výsledku závisí v osobních vlastnostech tvůrce, bez nichž by tento výtvor (duševní plod tvůrčí povahy literární, jiné umělecké nebo vědecké) nebyl vůbec dosažen. (Srov. § 643 odst. 1 věta první [občanského zákoníku z roku 1964].) Zvláštními osobními vlastnostmi autora díla je zejména schopnost tvořit, což je schopnost jeho ducha, a to in concreto tvořit literárně, jinak umělecky nebo vědecky. S touto schopností bývá spojeno nadání (talent) a jiné prvky patřící mezi osobní vlastnosti, které si lidský duch přináší do běžného života a které rovněž nabývá například životní praxí, vzděláním, životní zkušeností apod. K výkonu tvůrčí činnosti je ovšem zapotřebí i bohatost imaginace, inspirace a často i intuice, tvůrčí prostředí, tvůrčí klid nebo naopak tvůrčí vzruch apod., někdy i potřeba tvůrčí svobody a jiné prvky, jevy nebo vlivy. Právě z povahy zvláštních osobních vlastností, řečeno slovy občanského zákoníku [z roku 1964], vyplývá, že duševní plod tvorby, k níž byly tyto zvláštní osobní vlastnosti člověka využity, je povahově (a pojmově) neoddělitelným tvůrčím projevem individualizovaného lidského ducha, formujícího samu osobnost. Proto můžeme říci, že dílo je v našem smyslu přímo emanací osobnosti tvůrce (Knap, Kunz, 1981). [...] Zmíněná tvůrčí činnost, neboli tvorba díla, nespočívá ve vynalezení, kdy stejného výsledku (řešení) lze dosáhnout různými individuálními postupy, ani nespočívá v objevení toho, co již objektivně existovalo, ale nebylo známo. Proto nelze tvůrčí činnost ve smyslu autorského zákona charakterizovat jako činnost technickou apod. Nelze ani hovořit o „dílech technických“ apod. (leč v jiném smyslu než autorskoprávním). Mnohé výsledky technické činnosti, zejména technická řešení, jsou pak podrobeny zvláštní absolutní ochraně jednotlivými právy průmyslovými, a to systémově i legislativně zcela mimo ustanovení autorského zákona. (Lze si ovšem představit souběh ochrany průmyslověprávní a autorskoprávní, zvláště u děl vědeckých a u některých děl uměleckých, který také bývá v praxi poměrně častý.)“ Městský soud v této souvislosti vyzdvihuje doktrinální závěr, že tvůrčí činnost lze spatřovat v takovém „vytvoření“ nehmotného artefaktu, jehož dosažení závisí v osobních vlastnostech tvůrce, bez nichž by tento výtvor (duševní plod tvůrčí povahy literární, jiné umělecké nebo vědecké) nebyl vůbec dosažen. Jak bylo již výše předznamenáno, znalecká činnost ve smyslu zákona o znalcích a tlumočnících ovšem naopak předpokládá, že znalec při řešení znaleckého zadání užívá nikoliv postupů v tomto smyslu tvůrčích, ale postupů, jež se opírají o v daném oboru obecně známé, verifikovatelné metody, jejichž užití je výrazem odbornosti znalce, nikoliv jeho osobní tvůrčí jedinečnosti. Jde tedy svou povahou o činnost ve smyslu autorském mechanickou, rutinní, netvůrčí, jakkoliv o činnost mnohdy složitou a vyžadující významný a nepochybný intelektový vnos.

Pokud jde o druhý vzpomínaný znak autorského díla, tedy jedinečnost díla jako výsledku tvůrčí činnosti, tu je třeba vnímat jako kvantitativní kritérium „objemu“ vynaložené tvůrčí individuality (oproti kritériu kvalitativnímu spočívajícímu ve zmíněné literární, jiné umělecké nebo vědecké tvůrčí činnosti). Objem vynaložené tvůrčí individuality tu musí směřovat k vytvoření díla, jež statisticky pravděpodobně nebude totožné s dílem jiného tvůrce. I tento pojmový znak je dle názoru soudu v případě znaleckého posudku vyloučen. Jak již bylo uvedeno, u znaleckých posudků se naopak právem v rovině abstraktní předpokládá, že zcela nezávisle na osobě znalce budou jejich znalecké závěry o totožných skutkových okolnostech shodné.

V případě znaleckého posudku tak podle názoru soudu nelze v pojmové rovině vůbec uvažovat o tom, že by šlo o dílo jako předmět ochrany práva autorského. (...)

Právo na informace: statut a jednací řád škodní komise; informace o členství ve škodní komisi

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

k § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích⁷⁾ (v textu jen „zákon o majetku ČR“)

Statut a jednací řád škodní komise a příkazy vedoucího organizační složky státu, kterými ustanovuje členy škodní komise, nejsou výlučně vnitřním pokynem či personálním předpisem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť jde o akty, které se týkají hospodaření organizační složky státu s veřejnými prostředky (§ 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), a které tak směřují i vně, tj. vůči veřejnosti, která má veřejný zájem na kontrole tohoto hospodaření.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, čj. 1 As 120/2017-37)

Prejudiaktura: č. 1532/2008 Sb. NSS, č. 1944/2009 Sb. NSS, č. 2109/2010 Sb. NSS a č. 3155/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 111/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 23/05) a č. 223/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 517/10).

Věc: Obec Moravany proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně podala dne 1. 6. 2015 u žalovaného žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, mimo jiné žádala o poskytnutí interní směrnice žalovaného upravující zjišťování, projednání a rozhodování o škodách na majetku České republiky – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (Statut a jednací řád škodní komise) a dále o úplný seznam všech členů škodní komise žalovaného v době od 6. 3. 2013 doposud s uvedením doby jejich členství v komisi. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 6. 2015 poskytnutí těchto informací odmítl, a to jednak pro neexistenci informace, jednak z důvodu podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť poskytnutí informace se vztahuje výlučně k vnitřním a personálním předpisům žalovaného, a jednak z důvodu podle § 2 odst. 4 tohoto zákona, neboť v části týkající se informace o době členství členů ve škodní komisi se jedná o dotaz na vytvoření nové informace. Rozklad žalobkyně předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 21. 7. 2015 a potvrdil rozhodnutí I. stupně.

Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 16. 2. 2017, čj. 31 Af 44/2015-45, rozhodnutí obou stupňů zrušil a nařídil žalovanému požadované informace poskytnout. K otázce poskytnutí interní směrnice „Statut a jednací řád škodní komise“ krajský soud uvedl, že z jemu dostupných informací je patrné, že se jedná o obecný vnitřní normativní akt, působící proti neurčitému počtu adresátů (všichni zaměstnanci žalovaného), upravující vnitřní fungování a mechanismy žalovaného a samotné škodní komise při rozhodování o náhradách za majetkovou újmu způsobenou státu. Jde tedy o vnitřní předpis (formální znak). Rozhodně se však podle názoru krajského soudu nejedná o předpis, který působí výlučně dovnitř subjektu (obsahový znak). Smyslem škodní komise je zjevně projednání škod způsobených zaměstnanci žalovaného České republice, tedy hrazení škod, které vznikly ve vztahu k veřejným rozpočtům. Jakákoliv škoda, kterou zaměstnanec žalovaného způsobí svému zaměstnavateli, je škodou na veřejném majetku a má dopad do hospodaření žalovaného. Žalovaný nedisponuje jinými než veřejnými prostředky, jeho rozpo-

⁷⁾ S účinností od 1. 3. 2016 byl § 14 změněn zákonem č. 51/2016 Sb.

čet je naplňován prostřednictvím příjmů států, které jsou v naprosto převažující míře tvořené prostřednictvím daní a jiných obdobných plnění.

Dle krajského soudu bylo v souzené věci zjevné, že žádost o poskytnutí informací měla souvislost se soudním sporem, ve kterém byl žalovaný pro nečinnost (nikoliv pro odlišný právní názor) zavázán k náhradě nákladů řízení. Povinnost hradit náklady soudního řízení je dle krajského soudu škoda, která státu v důsledku činnosti žalovaného vznikla.

Jestliže je úkolem škodní komise, jak uvedl žalovaný, „*projednat případy škod [...] a posoudit míru odpovědnosti zaměstnance za škodu, prokázat zavinění daného zaměstnance či posoudit míru jeho vyvinění, dále je účelem navrhnout konečnou požadovanou výši náhrady škod*“, pak je jejím úkolem spolurozhodování o veřejných financích. Ze všeho shora uvedeného dle krajského soudu jasně vyplývá, že činnost škodní komise žalovaného má dopad do nakládání s veřejnými financemi, neboť pouze v důsledku její činnosti lze předpokládat zajištění náhrady škody způsobené státu, resp. veřejným rozpočtům jednáním zaměstnanců žalovaného.

Kontrola nakládání s veřejnými financemi je jedním ze základních práv občanů a podle přesvědčení krajského soudu i územních samosprávných celků jako adresátů výkonu státní moci. Stát nemůže nakládat s veřejnými prostředky kabinetním způsobem a za zavřenými dveřmi. Za této situace nelze konstatovat, že v případě škodní komise a vnitřního předpisu upravujícího její činnost jde o čistě interní záležitosti žalovaného. Pouze *obiter dictum* krajský soud uvedl, že např. prostřednictvím vyhledávače Google lze zjistit, že řada veřejných institucí, případně jednotek územní samosprávy má statuty škodních komisí zcela veřejně dostupné na svých webových stránkách.

Ve vztahu k poskytnutí seznamu členů škodní komise krajský soud poukázal na své závěry k první žalobní námitce. Jestliže činnost škodní komise směřuje dovnitř i vně žalovaného, pak to samé, co platí pro statut škodní komise, musí platit i pro jmenování členů škodní komise. Příkazy předsedy žalovaného, kterými dochází k ustanovení škodní komise, mohou obsahovat i skutečnosti čistě vnitřní, to ale nezabývá správní orgán povinnosti poskytnout alespoň část informací, které lze považovat za informace působící i vně žalovaného (§ 12 zákona o svobodném přístupu k informacím). Krajský soud se neztotožnil s tím, že by zveřejnění jmen členů škodní komise mělo jakkoliv poškodit jejich soukromý nebo osobní život, případně že by to mohlo vést k nenapravitelnému poškození práv osob, které škody projednávají, a už vůbec ne těch, kterými byla škoda způsobena. Za nereálné považuje i tvrzené ohrožení bezporuchovosti výkonu státní správy.

Podle názoru krajského soudu se v případě členů škodní komise jedná o osoby, které se spolupodílejí na rozhodování o veřejných financích ve smyslu náhrad za škody způsobené státu. Nesou tedy nutně elementární odpovědnost za svou činnost a v takovém případě i nutnost podrobit se veřejné kontrole své činnosti alespoň v tom smyslu, že „*vystoupí z šedé zóny mlčení*“, ve které se díky neposkytnutí informací povinným subjektem komise pohybuje. Je naprosto adekvátní očekávat zájem veřejnosti o informaci, kdo se spolupodílí na rozhodování předsedy žalovaného v těchto otázkách.

I případné odmítnutí poskytnutí informace z důvodů § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací, považoval krajský soud za nedůvodné. Z obsahu správního spisu vyplývá, že takový seznam u povinného subjektu již existuje. I kdyby nebyl zcela kompletní, jde podle soudu pouze o mechanické vyhledání příkazů předsedy „*Ustanovení škodní komise*“ a přepsání jednotlivých jmen. Soud takovou činnost nepovažuje za jakkoliv nadměrně zatěžující povinný subjekt, nadto v situaci, kdy nic nebránilo žalovanému poskytnutí informace zpoplatnit.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Dle jeho názoru je statut a jednací řád škodní komise předpisem působícím pouze dovnitř správního orgánu a žádným způsobem nepůsobí na osoby mimo stěžovatele. Tento předpis lze jednoznačně podřadit pod neurčitý právní pojem „*vnitřní pokyn*“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel sám vydává pokyny pro jednání poradního orgánu, který je složen ze zaměstnanců stěžovatele. Škodní komise o samotné náhradě škody nerozhoduje, neboť tato pravomoc je svěřena pouze předsedovi stěžovatele, ač tento je vázán návrhem škodní komise.

Dle stěžovatele je dále nesprávný názor krajského soudu, podle něž je správní orgán povinen, bez ohledu na vlastní uvážení, požadovat regresní úhradu škody způsobené úředními osobami (§ 16 odst. 1 a § 31 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem). Uplatnění nároku závisí zcela na vůli správního orgánu, ačkoli je omezen, jak uvádí krajský soud, § 14 odst. 4 zákona o majetku ČR. Ani v tomto případě tedy stěžovatel nevidí žádné působení interního předpisu o jednání škodní komise navenek a na jiné osoby než stěžovatelovy zaměstnance.

Ve věci seznamu členů škodní komise stěžovatel odkázal na § 15 odst. 4 správního řádu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že oznámení oprávněné úřední osoby se vztahuje pouze na účastníky daného správního řízení; má tedy působit na ochranu účastníka řízení, ne k ukojení závadovosti třetích osob. Účastníkem řízení o regresním nároku stěžovatele na náhradu škody je vždy pouze daná osoba v pracovním či služebním poměru. Stěžovatel trval na své argumentaci, že i příkazy předsedy, kterými ustanovuje škodní komisi, jsou interním pokynem, neboť se jedná o ustanovení členů interního poradního orgánu předsedy, který směřuje výhradně dovnitř správního orgánu.

Krajský soud dle stěžovatele bagatelizoval ochranu osobních údajů členů škodní komise. Stěžovatel poukázal na napadené rozhodnutí, v němž provedl test proporcionality. Stěžovatel s ohledem na obsah práva na ochranu osobních údajů a vzhledem k možnému zneužití informací poskytnutých žalobkyni proti členům škodní komise, které by mohlo znamenat zásah do jejich osobního a profesního života, považoval za nutné upřednostnit právo na ochranu osobních údajů před právem na informace. Případná újma žalobkyně při odmítnutí žádosti bude objektivně menší a zhojitelná oproti případné újmě jednotlivých členů komise při zveřejnění jejich osobních údajů.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelova argumentace zájmem na ochraně osobních údajů jeho zaměstnanců je nesprávná a v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu; žalobkyně v této souvislosti odkázala na rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010-79, podle kterého je povinný subjekt povinen poskytnout informaci o odměně konkrétního zaměstnance vyplácené z veřejných prostředků v rozsahu dle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zvláště pak žalobkyně odkázala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS. Obdobně jako v tomto rozhodnutí i ve stěžovatelově případě se dotčené osoby na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí přímo a významným způsobem a současně vyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s činností těchto osob jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

Stěžovatelovu argumentaci, že „*by takto zveřejněné informace mohly být proti pracovníkům Úřadu zneužity třetími osobami*“ považuje žalobkyně za nepřipadnou, od ústředního orgánu státní správy za neadekvátní a neetickou. Sám zákon o svobodném přístupu k informacím prolamuje bezvýhradnou ochranu osobních údajů fyzických osob tím, že v § 8b odst. 2 umožňuje poskytovat informace o jménu a příjmení fyzických osob v souvislosti s čerpáním

veřejných prostředků; zcela jistě tato možnost dopadá i na situace, kdy předmětem žádosti o informace je judikaturou dovozené hospodaření s veřejnými prostředky a jeho efektivita.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [21] Stěžovatel v první řadě nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, podle něž nejsou žalobkyní požadované dokumenty „Statut a jednací řád škodní komise“ a „Ustanovení škodní komise“ vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[22] Podle citovaného ustanovení může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Jde o ustanovení upravující fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Povinný subjekt tedy při aplikaci tohoto ustanovení musí nejprve podřadit požadované informace pod neurčité právní pojmy (vnitřní pokyn, personální předpis, výlučně vnitřní charakter); pokud dospěje k závěru, že požadované informace spadají do rozsahu zákonného omezení, musí se dále zabývat tím, zda je odmítnutí poskytnutí informace v daném případě skutečně nezbytné (tedy zda existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace) a svůj postup musí řádně odůvodnit. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek ze dne 24. 4. 2015, čj. 8 As 108/2014-54, a ze dne 17. 2. 2011, čj. 1 As 105/2010-73).

[23] Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D. *Správní právo: obecná část*. 5. vyd. Praha : C. H. BECK, 2003, s. 113). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí (formální znak). Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu, tedy znak obsahový (rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, č. 1532/2008 Sb. NSS).

[24] Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o předpisy typu: spisový řád, skartační řád, docházkový systém, evakuační plán úřadu, pokyn o výdeji spotřebního materiálu, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu, jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 4 As 20/2007-64). Naopak, obsahový znak vnitřního pokynu nenaplní takový akt, který nebude směřovat výhradně dovnitř povinného subjektu a bude přímo či nepřímo ovlivňovat činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu, či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013-58, či odborná literatura: Furek, A.; Rothanzl, L.; Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 499).

[25] Mezi stranami není sporu o tom, že požadovaná informace – „Statut a jednací řád škodní komise“ je z hlediska formálního vnitřním předpisem. Sporné však je naplnění obsahového znaku, tedy otázka, zda tento předpis působí výlučně „dovnitř“ (pouze vůči stěžovatelským zaměstnancům), či také „navenek“ (vůči jiným osobám).

[26] Dle stěžovatele upravuje „Statut a jednací řád škodní komise“ pouze jednání osob účastných v komisi o vzniklých škodách způsobených zaměstnanci. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že komise rozhoduje o veřejných prostředcích. Rozhodnout o náhradě škody může toliko předseda stěžovatele, který je při svém rozhodování vázán návrhem škodní komise.

[27] Nejvyšší správní soud považuje tuto argumentaci za nesprávnou a v posouzení této otázky se plně shoduje s krajským soudem.

[28] Při vypořádání této otázky vycházel Nejvyšší správní soud v obecné rovině z citovaného rozsudku rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62, který mj. vymezil rámec obecných interpretačních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. body [68]-[71] rozsudku). Rozšířený senát v tomto rozhodnutí zdůraznil, že „moderní stát hospodáří s velkým množstvím peněz a že veřejnými rozpočty v podmínkách vyspělých států Evropy, k nimž náleží i Česká republika, prochází téměř polovina hrubého domácího produktu. Tyto prostředky jsou přerozdělovány a vydávány na nejrůznější účely, od důchodů a jiných sociálních výdajů přes veřejné zakázky, nejrůznější dotace a subvence až po platy zaměstnanců veřejného sektoru a provozní výdaje. Veřejný zájem na tom, aby přerozdělované prostředky byly vynakládány v souladu s účelem, na který byly určeny, je za této situace značný a stejně tak je mimořádně složité toho dosáhnout vzhledem k rozsahu a komplikovanosti procedur, kterými je přerozdělování uskutečňováno. Vedle kontroly prostřednictvím k tomu určených orgánů veřejné moci se proto nabízí i přímá kontrola jednotlivci na základě jejich zájmu o nejrůznější otázky spojené s fungováním veřejné moci.“

[29] Pomocí zákona o svobodném přístupu k informacím se na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. „Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na ‚my‘ a ‚oni‘ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem sama o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.“

[30] „[Z]jištění získaná prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím mohou dále sloužit k účinné sebereflexi veřejné moci. Naznačují-li tato zjištění, že veřejná moc hospodařila způsobem, který je nezákonný, nehospodárný, nemravný, nerozumný či v jiných ohledech nepatřičný, může to vyvolat reakci veřejnosti či příslušných orgánů a v důsledku toho i patřičnou korekci v chování veřejné moci. Konečně nelze podcenit ani preventivní účinek zákona o svobodném přístupu k informacím. Samotná skutečnost, že veřejná moc může být vystavena dotazům z řad veřejnosti, které je povinna zodpovědět, ji zpravidla povede k tomu, aby se chovala svědomitěji, než kdyby se veřejné kontroly nemusela obávat.“

[31] Stěžovatel je organizační složkou státu (§ 3 odst. 1 zákona o majetku ČR) a hospodáří s majetkem České republiky. Mezi základní povinnosti při hospodaření s tímto majetkem (§ 14 odst. 1 zákona o majetku ČR) pak patří to, že „[m]ajetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.“

[32] Obdobně podle § 45 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), „[o]rganizační složka státu *hospodáří s prostředky státního rozpočtu*“. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení je organizační složka státu „*povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.*“

[33] Nejvyšší správní soud sice nemá k dispozici požadovaný „*Statut a jednací řád škodní komise*“, z obsahu stěžovatelských rozhodnutí však vyplývá, že tento dokument reguluje způsob jednání škodní komise a mimo jiné též otázku posuzování míry odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou na majetku České republiky a navrhování konečné výše náhrady škody, přičemž tento návrh je pro stěžovatele a předsedu závazný.

[34] Účelem škodní komise, která je ustavena a jejíž činnost je regulována vnitřním předpisem, jehož poskytnutí žalobkyně požadovala, je tedy bezesporu realizace stěžovatelských zákonných povinností účelného a hospodárného využívání majetku České republiky (§ 3 odst. 1 zákona o majetku ČR) a plnění úkolů za pomoci prostředků státního rozpočtu nejhospodárnějším způsobem (§ 45 odst. 2 rozpočtových pravidel).

[35] Jak konstantně judikuje Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS), existuje silný veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné kontroly. Tento cíl (veřejná kontrola efektivnosti) přitom může být dosažen právě prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Argumentem *a minori ad maius* je nutno veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků vztáhnout i na hospodaření s těmito prostředky, neboť jde o pojem širší, který v sobě zahrnuje nejen poskytování, ale i další způsoby nakládání s veřejnými prostředky. Veřejný zájem na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky nemůže být zúžen na otázku vynakládání veřejných prostředků (např. na mzdy a jiné odměny), ale též na kontrolu toho, jaké závazky na sebe stát (resp. jeho organizační složky) bere a rovněž jak se stará o to, aby se jeho majetek nezmenšoval, a pokud už k tomu dojde (vznikne škoda), jak se stará o to, jak bude uhrazena. Výluku podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím tedy nelze aplikovat tam, kde jde o nakládání s veřejnými prostředky, neboť se vždy bude dotýkat i osob stojících mimo daný povinný subjekt, které mají zájem na kontrole jeho hospodaření.

[36] Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že požadovaný dokument „*Statut a jednací řád škodní komise*“ není výlučně vnitřním předpisem dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Již z tohoto důvodu tedy nebyly dány podmínky pro odmítnutí poskytnutí informace dle citovaného ustanovení. Nerelevantním je argument, že o náhradě škody „*nerozhoduje*“ škodní komise, ale pouze předseda (tedy vedoucí příslušné organizační složky státu). Sám stěžovatel totiž současně uvádí, že předseda je návrhem škodní komise vázán. Oprávnění předsedy stěžovatele rozhodovat o náhradě škody je tedy jen odrazem toho, že za stát právně jedná vedoucí organizační složky (§ 7 odst. 1 zákona o majetku ČR). Je ale zjevné, že faktický obsah rozhodnutí předsedy stěžovatele je dán právě rozhodnutím škodní komise.

[37] Ze stejného důvodu nemůže být vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím ani příkaz předsedy stěžovatele „*Ustanovení škodní komise*“. Dovodil-li soud výše, že zde existuje veřejný zájem na nutnosti účinné kontroly hospodaření s veřejnými prostředky a majetkem, pak je zcela jistě legitimní, aby povinný subjekt na žádost sdělil, které osoby se na rozhodování o hospodaření s veřejnými prostředky podílejí. V této souvislosti je pak třeba zmínit judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které pod neurčitý právní pojem vnitřní pokyny a personální předpisy nespadá popis struktury úřadu, jmenovitě obsazení jednotlivých funkcí či pracovní řád (srov. rozsudek ze dne

29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008-148, č. 1944/2009 Sb. NSS). I z tohoto důvodu tedy nemohl příkaz předsedy, kterým určil, kteří zaměstnanci budou obsazeni ve škodní komisi, spadat pod pojem vnitřního pokynu dle citovaného ustanovení.

[38] Pro vyřešení této otázky je pak nepodstatné, zda vymáhání škody na osobách, které ji způsobily, je fakultativní, či nikoli, neboť to nic nemění na povaze požadovaných dokumentů. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatelův názor na tuto otázku je nesprávný, považuje přesto soud za nutné se k ní vyjádřit.

[39] V prvé řadě je třeba mírně korigovat názor krajského soudu, který podřadil náhradu nákladů řízení, k jejímuž uhrazení ve prospěch žalobkyně byl stěžovatel zavázán rozsudkem krajského soudu v rámci (jiného) řízení o žalobě na nečinnost, pod pojem škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem dle zákona o odpovědnosti za škodu. Náhrada těchto nákladů totiž není škodou vzniklou v důsledku rozhodování či úředního postupu správního orgánu, ale představuje náklady vzniklé v souvislosti se soudním řízením vyvolaným adresátem vrchnostenského působení příslušného správního orgánu (zde žalobkyní). To ovšem nic nemění na závěru, že ať půjde o škodu v režimu zákona o odpovědnosti za škodu, či za škodu v režimu pracovněprávních předpisů (§ 250 a násl. zákoníku práce z roku 2006) je fakultativnost vymáhání náhrady škody značně omezena § 14 odst. 4 zákona o majetku ČR, podle kterého „[p]říslušná organizační složka důsledně využívá všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a **včas uplatňuje zejména právo na náhradu škody**“. Základní povinnosti organizační složky státu při hospodaření s majetkem ČR tedy neposkytují prostor pro úvahu, zda náhradu škody za předpokladu, že jsou splněny všechny zákonem předvídané podmínky, vymáhat, či nikoli. Pokud stěžovatel zastává ve své praxi vztahující se k hospodaření se svěřeným majetkem opačný postoj, tím spíše to odůvodňuje naléhavost veřejného zájmu na kontrole efektivnosti jeho hospodaření.

[40] Nad rámec shora uvedeného soud konstatuje, že i kdyby požadovaný dokument „*Statut a jednací řád škodní komise*“ mohl být považován za ryze vnitřní pokyn, neobstála by stěžovatelova úvaha (zduřhodněná na samé hranici přezkoumatelnosti – srov. bod 19 rozhodnutí I. stupně a bod 27 rozhodnutí o rozkladu), proč tuto informaci neposkytnout. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jak by mohlo poskytnutí tohoto dokumentu „*ohrozit postup projednávání případů škod zaměstnanců*“ stěžovatele či „*ohrozit bezporuchovost výkonu státní správy prováděné*“ stěžovatelem. Tato nekonkrétní tvrzení nemožou vytvořit dostatečnou protíváhu právu na informace a legitimizovat tak odepření poskytnutí požadovaných informací.

[41] V druhé části kasační stížnosti stěžovatel namítá, že poskytnutím pokynu předsedy „*Ustanovení škodní komise*“, by došlo k poskytnutí osobních údajů členů komise, přičemž tyto osobní údaje by mohly být zneužity proti členům komise, což by mohlo znamenat zásah do jejich osobního i profesního života. Nadto stěžovatel má dle § 15 odst. 4 správního řádu poskytovat informace o tom, kdo je oprávněnou úřední osobou, jen účastníkům řízení.

[42] K této námitce je třeba předeslat, že žalobkyně se pod bodem 7 své žádosti o informace domáhala poskytnutí úplného seznamu všech členů škodní komise v době od 6. 3. 2013 dosud, a to s uvedením doby jejich členství v komisi.

[43] Podle § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, se osobním údajem rozumí „*jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímým způsobem identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.*“ V souzeném případě lze jméno členů škodní komise ve spojení s informací, že jsou zaměstnan-

ci stěžovatele v souladu s uvedenou judikaturou považovat za osobní údaj, neboť jde o spojení jména, příjmení a místa pracoviště. Tyto osoby tedy mohou být kontaktovány na svém pracovišti (poštou, e-mailem).

[44] Podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu, kterým je mimo jiné i zákon o ochraně osobních údajů. Dle § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů „[s]právce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.“ Poskytnutí informací o členech škodní komise je tak plně v souladu s tímto ustanovením zákona o ochraně osobních údajů, neboť jde o poskytnutí údajů o zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho funkčním či pracovním zařazení.

[45] V této souvislosti lze odkázat na nálezh Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, č. 223/2010 Sb. ÚS, který vychází z obecného právního názoru (vysloveného již dříve v nálehu ze dne 17. 7. 2005, sp. zn. IV. ÚS 23/05, č. 111/2007 Sb. ÚS), že profesionální sféra osob působících ve veřejném životě, patří do sféry veřejné. Ústavní soud dospěl k závěru, že „*musí být jednoznačně rozlišeno mezi žádostí o informaci, způsobitou přispět k diskusi v demokratické společnosti týkající se veřejného zájmu, a informováním o detailech soukromého života jednotlivce*“. Tak tomu je i v nyní souzené věci, kdy požadované informace nesměřují k získání detailů o soukromém životě členů škodní komise, ale k ochraně veřejného zájmu na transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky.

[46] Nejvyšší správní soud pak poznamenává, že mu není zřejmé, jakým konkrétním způsobem by mohla skutečnost, že je určitý zaměstnanec stěžovatele současně členem škodní komise, znamenat „*zásah do osobního i profesního života*“. Jsou-li tyto osoby stěžovatelovými zaměstnanci, mohou být stejným způsobem kontaktovány i v případě, že by jejich jméno nebylo poskytnuto na základě žádosti o informace. Shodně s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že jde o zcela neutrální informaci, která nadto vyplývá z organizačního uspořádání stěžovatele jako správního orgánu, přičemž toto uspořádání nepředstavuje informaci, která by měla být vyloučena z poskytování dle zákona o svobodném přístupu k informacím (viz body [37] a [45] výše).

[47] K další části této kasační námitky je třeba uvést, že krajský soud nepostavil svou argumentaci na tom, že členové škodní komise jsou oprávněnými úředními osobami ve smyslu § 15 odst. 4 správního řádu, jak by snad vyplývalo ze stěžovatelovy argumentace (soudu ani není zřejmé, z jakého důvodu stěžovatel tímto ustanovením argumentuje). Krajský soud odůvodnil nutnost poskytnutí informace – seznam členů škodní komise tím, že jde o osoby, které se podílejí na rozhodování o veřejných financích ve smyslu náhrad za škody způsobené státem, a proto je třeba, aby vystoupily ze „*šedé zóny mlčení*“, ve které se díky neposkytnutí informací pohybují.

[48] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením provedeným krajským soudem souhlasí. V dané věci nemůže být relevantní, zda členové škodní komise byli oprávněnými úředními osobami, neboť jednání škodní komise není správním řízením. Tato kasační argumentace tedy míří zcela mimo řešenou otázku.

Střet zájmů: Kancelář prezidenta republiky jako evidenční orgán

k § 2 odst. 2 písm. d), § 2 odst. 3 písm. c) a § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 12. 2015

I. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je podle § 2 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 2 odst. 3 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 12. 2015, veřejným funkcionářem.

II. Kancelář prezidenta republiky je podle § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, per analogiam, ve vztahu k svému vedoucímu evidenčním orgánem.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2017, čj. 3 A 102/2015-53³⁾)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 221/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 318/06).

Věc: Michal K. proti Kanceláři prezidenta republiky o poskytnutí informace.

Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky zamítl rozhodnutím ze dne 5. 8. 2015 odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2015, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobce nahlédnout do registru oznámení podle zákona o střetu zájmů z toho důvodu, že žalovaná nemá registr oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech zřízen (dále jen „registr oznámení“). Žalovaná v rozhodnutí I. stupně uvedla, že předmětný registr vede dle § 13 uvedeného zákona příslušný evidenční orgán, kterým však žalovaná není. Především poukázala na skutečnost, že výčet evidenčních orgánů v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů je taxativní a žalovaná v něm uvedena není.

Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky v napadeném rozhodnutí k odvolání uvedl, že nelze využít analogicky § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů tak, aby byla žalované založena povinnost zřídit registr oznámení a povinnost umožnit nahlížet veřejnosti do tohoto registru. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky v daném kontextu odkázal i na čl. 2 odst. 3 Ústavy. Uvedl, že žalovaná je státním orgánem, ale žádný předpis nestanoví, že by byla orgánem státní správy. S ohledem na předmět činnosti žalované ji nelze považovat za orgán státní správy ani za použití kritéria materiálního právního státu.

Jestliže žalobce odkazoval na úmysl zákonodárce, lze o něm pouze spekulovat. Ačkoli zákon o střetu zájmů byl již sedmkrát novelizován, žádná z těchto novel evidenční orgán pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky nestanovila. Ten je sice veřejným funkcionářem podle zákona o střetu zájmů, tento zákon se však na něj nevztahuje dle § 2 odst. 3 písm. a), b) a c), ale pouze na základě § 2 odst. 3 písm. c), a to z toho důvodu, že rozhoduje o odvoláních podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Pokud vedoucí Kanceláře prezidenta republiky vyplnil oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích za roky 2013 a 2014 a odevzdal je řediteli Odboru legislativy a práva, jednalo se o úkon nad rámec zákona o střetu zájmů a žalovaná se tím samozřejmě evidenčním orgánem nestala.

Žalobou podanou dne 21. 8. 2015 u Městského soudu v Praze napadl žalobce nadepsané rozhodnutí. Žalobce tvrdil, že správné rozhodnutí vychází z chybného právního názoru, že Kancelář prezidenta republiky není evidenčním orgánem dle § 14 odst. 1 zákon o střetu zájmů.

³⁾ Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalované proti tomuto rozhodnutí usnesením ze dne 13. 4. 2017, čj. 10 As 73/2017-35.

Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů ve spojení s § 124 odst. 3 zákoníku práce z roku 2006 veřejným funkcionářem. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je vedoucím zaměstnancem 4. stupně řízení v organizační složce státu, přičemž je minimálně splněna podmínka § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů. Na uvedeného funkcionáře se proto bezpochyby vztahuje povinnost podat oznámení dle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

Pokud existuje veřejný funkcionář s povinností podat oznámení, musí existovat i příslušný evidenční orgán, který vede registr oznámení. Žalobce souhlasil s vedoucím Kanceláře prezidenta republiky, že prostým jazykovým výkladem nelze dovodit, že by žalovaná byla evidenčním orgánem v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Dále ale poukázal na judikaturu Ústavního soudu, že jazykový výklad je pouze prvotním způsobem pro přiblížení se k obsahu právní normy. Rovněž namítal, že mechanická aplikace právních norem bez zohlednění jejich smyslu a účelu činí z práva nástroj odcizení a absurdity (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Na základě teleologického a systematického výkladu zákona o střetu zájmů naopak dospěl k závěru, že bylo úmyslem zákonodárce, aby vedoucí Kanceláře prezidenta republiky měl „*svůj evidenční orgán*“. Bylo by totiž neúčelné, aby zákonodárce stanovil povinnost podat oznámení podle zákona o střetu zájmů a současně neměl v úmyslu zkonstruovat příslušný evidenční orgán. Takový výklad by odporoval principu racionálního zákonodárce, ke kterému se například vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90.

Ve vyjádření ze dne 13. 10. 2015 žalovaná uvedla, že výčet evidenčních orgánů v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů je taxativní a jednoznačný, a proto nepřichází použití analogie v úvahu. Namítila, že meze použití analogie kladou rovněž články 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Pokud žalobce odkazoval na § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, žalovaná oponovala, že Kancelář prezidenta republiky nepatří mezi ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy, které vymezuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Postavení a působnost Kanceláře prezidenta republiky jsou dány zákonem č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, z něhož ani při použití kritéria materiálního právního státu nelze dovodit, že je kancelář orgánem státní správy. Závěrem žalovaná uvedla, že mezeru v právu nelze překlenout výkladem, na základě něhož by byla založena nová působnost státního orgánu a jeho povinnosti.

V replice ze dne 17. 2. 2016 žalobce poukázal na § 2 odst. 2 zákona o Kanceláři prezidenta republiky, z něhož dovodil, že kancelář zastupuje stát při výkonu veřejné správy a vykonává státní moc. Výkon státní moci potvrzuje, že kancelář je orgánem státní správy, a proto spadá pod § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Ačkoli je výčet v citovaném ustanovení taxativní, nevylučuje použití analogie, například ve smyslu usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2395/10. Uvedená analogie je v mezích čl. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Omezení státní moci zákonem je totiž jiným pojmem než použití analogie.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Předmětem sporu je posouzení právní otázky, zda je žalovaná ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů evidenčním orgánem. Zatímco žalovaná trvá na doslovném výkladu zákona o střetu zájmů, žalobce se na základě teleologického a systematického výkladu domnívá, že je nutné využít analogie, aby bylo možné stanovit evidenční orgán i pro registraci oznámení vedoucího Kanceláře prezidenta republiky.

Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 31. 12. 2015 „[p]okud nejde o veřejného funkcionáře podle odstavce 1, rozumí se pro účely tohoto zákona veřejným funkcionářem také vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajských služeb“.

Podle § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů „[p]ovinnosti podle tohoto zákona se na osobu uvedenou v odstavci 2, která podává oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 evidenčnímu orgánu (§ 14 odst. 1), vztahují pouze tehdy, jestliže v rámci výkonu své činnosti

a) nakládá s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč,

b) bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky,

c) rozhoduje ve správním řízení, s výjimkou blokového řízení, nebo

d) se podílí na vedení trestního stíhání“.

Podle § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů „[o]známení podle § 9 až 11 a podle odstavce 2 podává veřejný funkcionář evidenčnímu orgánu (§ 14 odst. 1)“.

Podle § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů „[v]edení registru zabezpečují evidenční orgány, kterými jsou ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, v jehož čele není člen vlády, a v jehož oboru působnosti vykonává funkci veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 2 písm. a) až d)“.

Soud se předně zabýval otázkou, zda se z hlediska osobní působnosti zákon o střetu zájmů vůbec vztahuje na vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Kancelář prezidenta republiky je organizační složkou státu (§ 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), která zajišťuje servis prezidentu České republiky při výkonu jeho pravomocí a protokolárních povinností (§ 2 odst. 1 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky). Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů se rozumí veřejným funkcionářem i „vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu v organizační složce státu“. Zákoník práce z roku 2006 v § 124 odst. 3 výslovně uvádí, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je vedoucím ve 4. stupni řízení. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky stojí v čele této kanceláře (§ 4 odst. 1 zákona o Kanceláři prezidenta republiky). Je tedy vedoucím dané organizační složky státu (§ 7 odst. 1 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) a zároveň je vedoucím ve 4. stupni řízení. Soud proto dospěl k závěru, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů.

Aby vedoucí Kanceláře prezidenta republiky podléhal povinnostem stanoveným zákonem o střetu zájmů, musel by při své činnosti splňovat alespoň jednu z podmínek stanovených v § 2 odst. 3 uvedeného zákona. Mezi stranami je nesporné, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky vystupuje v řadě případů jako odvolací orgán. Městský soud namátkou uvádí vyřizování žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo poukazuje i na nyní napadené rozhodnutí. Z těchto skutečností má tedy soud za to, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky naplňuje minimálně podmínku uvedenou v § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů, což je dostatečné pro učinění závěru o tom, že zákon o střetu zájmů se na vedoucího Kanceláře prezidenta republiky plně vztahuje, resp. že je veřejným funkcionářem podle tohoto zákona a podléhá mimo jiné povinnosti podávat oznámení o osobním zájmu, jiných vykonávaných činnostech, majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a příjmech, darech a závazcích.

Městský soud pro úplnost poukazuje na skutečnost, že dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, musí žalovaná vystupovat jako veřejný zadavatel veřejných zakázek. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky tak může naplňovat i podmínku stanovenou v § 2 odst. 3 písm. b) zákona o střetu zájmů.

Městský soud dále konstatuje, že si je vědom a mezi stranami ani není sporu o tom, že § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů výslovně nevymezuje evidenční orgán, u kterého by vedoucí Kanceláře prezidenta republiky mohl dle § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů podat oznámení (§ 9 až § 11 a § 12 odst. 2 tamtéž).

Nastává tak situace, kdy zákon ukládá vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky povinnost podávat oznámení dle zákona o střetu zájmů, z čehož jako pandán této povinnosti nutně vyplývá i kompetence takovato oznámení evidovat (registrovat), avšak zákonem není výslovně určen orgán, který by takovouto kompetenci ve vztahu k vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky vykonával (tj. který by byl ve vztahu k vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky evidenčním orgánem).

Jedná se tedy o případ, kdy aplikace právní normy předpokládá další návaznou právní úpravu, která však chybí. Tato nezamýšlená, „protiplánová“ neúplnost zákona představuje tzv. právou mezeru v zákoně. Městský soud proto přikročil k hledání racionálního řešení souladného s hodnotovou orientací zákona i právního řádu.

Městský soud poukazuje na již notorický náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., který stanovuje meze jazykového výkladu: „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ Využití pokročilejších výkladových metod je proto běžnou součástí instrumentária soudce.

Využitím analogie v právu se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 As 47/2011-105, v němž uvedl, že „[a]nalogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahují celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít.“ Rovněž konstatoval, že „[d]oktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“

Pravděpodobně nejkompaktněji se v recentní právní doktríně problematikou mezer v právu a analogií zabývá publikace Filipa Melzera *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011. Nezbytným předpokladem využití analogie je jistá nedokonalost právní úpravy, k čemuž přistupuje hodnotový soud, že to, co zde není, zde vlastně být má. Jedná se tedy o „protiplánovou“, „technickou“ neúplnost zákona. Pro určitou otázku chybí z jazykového hlediska aplikovatelná právní norma, která by však musela existovat, kdyby byl zákonodárce důsledný vzhledem k plánu zákonodárství, celistvosti právního řádu

a k jeho hodnotovému pozadí [„Při hledání mezery v zákoně tedy porovnáváme jazykový význam ustanovení právních předpisů s tím, jaký by tento význam měl být, aby jednak byla respektována existující hodnotová rozhodnutí v právním řádu, a nedošlo tak k hodnotovým rozporům, a jednak aby byla respektována hierarchická výstavba právního řádu [...]. Pokud jsme mezi těmito významy objevili rozpor, pokud žádný z jazykově možných významů ustanovení právních předpisů není slučitelný s hodnotovým pozadím právního řádu, tj. s existujícími hodnotovými rozhodnutími, která jsou součástí právního řádu, pak jsme současně objevili mezeru v zákoně (můžeme též hovořit o neúplnosti zákonodárství či zjednodušeně neúplnosti zákona)“; cit. dílo, s. 223].

Žalovaná tvrdí, že je možné vycházet toliko z jazykové dikce zákona, která žalovanou dle § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů za evidenční orgán neoznačuje. Městský soud při posouzení platné právní úpravy shledal, že absence označení žalované v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů odpovídá pravé mezeře, bez jejíhož přemostění analogií zákona (*analogia legis*) by právní úprava ve vztahu k žalované a jejímu vedoucímu nedávala smysl a neodpovídala hodnotové orientaci zákona.

Účelem zákona o střetu zájmu je vyloučení, respektive snížení rizika, střetu zájmů u vybraných veřejných funkcionářů. Zákon tento účel naplňuje jednak tím, že ukládá veřejným funkcionářům povinnost podávat řadu oznámení (o osobním zájmu, o činnostech, o majetku, příjmech, darech a závazcích), dále tím, že zajišťuje evidenci těchto oznámení a možnost veřejnosti tato oznámení kontrolovat. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je veřejným funkcionářem a má celou řadu povinností, které vymezuje zákon o střetu zájmů. Oznámení v § 9 až § 11 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů musí dle § 12 odst. 4 tamtéž předávat veřejný funkcionář evidenčnímu orgánu. Pokud by takový evidenční orgán neexistoval, ztratila by povinnost vypracovávat tato oznámení význam. Právě volná kontrola oznámení ze strany veřejnosti zajišťuje dohled nad činností veřejných funkcionářů. Povinnost veřejného funkcionáře vypracovat a předložit oznámení a povinnost evidenčního orgánu oznámení evidovat a v mezích zákona zpřístupňovat jsou proto komplementární. Jedna bez druhé by nezajistila smysl sledovaný zákonem o střetu zájmů. Je proto zjevné, že absence označení evidenčního orgánu pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky je ve zjevném rozporu s hodnotovou orientací zákona. Městský soud neshledal žádný legitimní důvod, proč by ostatní veřejní funkcionáři měli kontrole veřejnosti podléhat, zatímco vedoucí Kanceláře prezidenta republiky by požíval zvláštního, exkluzivního postavení.

Nezbytnosti využít v posuzované věci analogie přisvědčuje též judikatura Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06, N 221/47 SbNU 911, č. 221/2007 Sb. ÚS, konstatoval: „Z hlediska principu právní jistoty platí pro interpretaci a aplikaci ustanovení právních předpisů pro účely zjištění působnosti (v nejširším smyslu, tj. jak pravomoci, tak i věcné či místní příslušnosti) orgánů veřejné moci zvláštní právněmetodologická pravidla. Zatímco při věcném řešení má soudce k dispozici zásadně celé právněmetodologické instrumentarium, jedná-li se o zjištění působnosti orgánu veřejné moci, je nutné obzvláště zohlednit princip právní jistoty. [...] Z tohoto důvodu [...] výjimečně může být přípustná jen analogie k uzavření tzv. pravé (logické či technické) mezery v zákoně. Tato mezera je dána tehdy, pokud právní řád upravuje určité řízení, avšak vůbec nestanoví, který orgán je k jeho vedení příslušný.“

Obdobně i Filip Melzer v citovaném díle (s. 240) v případě kompetenčních pravidel uvádí: „[J]e však přípustné dotváření práva pomocí analogie u tzv. pravých mezer v zákoně. Ponechání pravé mezery totiž v žádném případě právní jistotu nepodporuje, nýbrž právě naopak.“

Jestliže žalovaná tvrdí, že v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů je obsažen taxativní výčet evidenčních orgánů, tveřejší soud tuto skutečnost nerozporuje. Smyslem analogie není doslovná aplikace právní normy, ale aplikace právní normy, která sice na základě doslovného znění na určitý případ nedopadá, vzhledem k určitým silným důvodům je jí však přesto nutné aplikovat. Je běžné, že při analogické aplikaci norem dochází k rozšíření taxativních výčtů. Poukazuje-li žalovaná na to, že řešení ohledně jejího vedoucího přináší aktuálně projednávaná novela zákona o střetu zájmů, dle názoru soudu tato novela jen potvrzuje stávající existenci mezery v právu, kterou usiluje odstranit. Stejně tak neobstojí ani porovnávání s Kanceláří Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Kanceláří Senátu Parlamentu České republiky; postavení jejich vedoucích není předmětem tohoto řízení, přesto soud na okraj konstatuje, že i oni z obdobných důvodů jako vedoucí žalované splňují definiční kritéria vedoucích funkcí dle § 2 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů.

Městský soud uvážil, že ustanovením nutným pro použití analogie je v posuzované věci § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů veřejný funkcionář, tedy dle § 14 odst. 1 písm. c) téhož zákona na toto ustanovení výslovně odkazuje, ačkoli nestanoví výslovně příslušný evidenční orgán. Z konstrukce daného ustanovení je zřejmé, že evidenčním orgánem je vždy daná instituce, ve které je veřejný funkcionář zaměstnán. Při využití analogie je tedy evidenčním místem pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky právě žalovaná. Vzhledem k analogickému použití daného ustanovení se městský soud nemusel zabývat nadbytečnou otázkou, zda žalovaná vykonává působnost správního úřadu či zda je orgánem státní správy. Podstatou analogie je právě to, že u právní normy nemusí být naplněny veškeré v ní obsažené znaky, aby mohla být aplikována na jiný případ.

Žalovaná tak je ve vztahu k svému vedoucímu evidenčním orgánem a musí zajišťovat dle § 13 odst. 2 zákona o střetu zájmů zpřístupnění registru oznámení.

3586

Hospodářská soutěž: místní šetření, nezákonný zásah

k § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákonů č. 155/2009 Sb., č. 360/2012 Sb. a č. 293/2016 Sb.

Vymezení předmětu šetření na místě v obchodních prostorách v pověření podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, pomocí slova „zejména“ či obdobným demonstrativním či vřezahrnujícím způsobem představuje vadu pověření k tomuto šetření. Tato vada však sama o sobě nezakládá nezákonnost místního šetření jako celku, pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provedeným šetřením nepřekročí rámec vstupního podezření, jež jej k nařízení šetření vedlo.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 6 As 113/2017-83)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 30/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1849/08); rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 11. 1983, NV IAZ International Belgium a další proti Komisi Evropských společenství (C-96-102/82, C-104/82, C-105/82, C-108/82 a C-110/82), ze dne 21. 9. 1989, Hoechst AG proti Komisi Evropských společenství, (C-46/87 a C-227/88, Recueil, s. 1989 02859), ze dne 17. 10. 1989, Dow Chemical Ibérica SA a další proti Komisi Evropských společenství (C-97/87 a C-99/87, Recueil, s. 1989 03165), ze dne 18. 6. 2015, Deutsche Bahn AG a další proti Komisi (C-583/13 P), rozsudek Tribunálu ze dne 14. 11.

2012, Prysmian SpA a Prysmian Cavi e Sistemi energia Srl proti Komisi (T-140/09), ze dne 14. 11. 2012, Nexans France SA a Nexans SA proti Komisi (T-135/09), ze dne 6. 9. 2013, Deutsche Bahn AG a další proti Komisi (T-289/11, T 290/11 a T-521/11), rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 20. 4. 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij NV a další proti Komisi Evropských společenství (T-305-307/94, T-313-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 a T-335/94), ze dne 8. 3. 2007, France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství (T-339/04, Recueil, s. 2007 II-00521); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 10. 2014, Delta pekárny a. s. proti České republice, stížnost č. 97/11.

Věc: Akciová společnost ČD Cargo proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný zahájil dne 1. 11. 2016 správní řízení ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jako účastníky správního řízení označil žalobkyni a další čtyři obchodní společnosti. Možné porušení citovaných právních předpisů spatřoval „*v jednání ve vzájemné shodě a/nebo dohodě účastníků správního řízení, případně s dalšími soutěžiteli, spočívajícím v rozdělení trhu, zákazníků a zakázek na přepravu zboží, v cenové koordinaci a ve výměně citlivých informací, při poskytování přepravních a zasilatelských služeb ucelenými nákladními vlaky, zejména v rámci projektu uceleného nákladního vlaku ‚Italia Express‘, včetně poskytování souvisejících přepravních a zasilatelských služeb při přemístění zboží do stanice jeho nakládky na ucelený vlak a při přemístění zboží ze stanice vykládky do místa určení*“.

Téhož dne provedl žalovaný šetření na místě v obchodních prostorách žalobkyně podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže. Účel místního šetření žalovaný v pověření ze dne 20. 10. 2016 vymezil jako „*prověření obchodních záznamů a zajištění podkladů vztahujících se k vymezenému předmětu správního řízení, zejména prověření a zajištění kopií obchodních záznamů vztahujících se k jednání výše uvedených společností, případně dalších soutěžitelů, při poskytování přepravních a zasilatelských služeb ucelenými nákladními vlaky, zejména v rámci projektu uceleného nákladního vlaku ‚Italia Express‘, včetně poskytování souvisejících přepravních a zasilatelských služeb při přemístění zboží do stanice jeho nakládky na ucelený nákladní vlak a při přemístění zboží ze stanice vykládky do místa určení*“. Během šetření pořídili pracovníci žalovaného kopie dokumentů vytištěných z počítačů zaměstnanců žalobkyně. Obchodní záznamy v elektronické podobě zajistil žalovaný po předcházející dohodě se žalobkyní vypálením na CD, které bylo následně vloženo do obálky. Tato obálka byla zapečetěna pro účely pozdějšího došetření záznamů; do té doby měla být uložena v trezoru žalobkyně. Již během šetření namítala žalobkyně nesprávné a nezákonné vymezení předmětu správního řízení a rozsahu pověření k místnímu šetření, které považovala za příliš obecné. Žalobkyně dále namítala, že v pověření nebyl uveden nejzazší den ukončení šetření.

Dne 10. 11. 2016 provedl žalovaný v obchodních prostorách žalobkyně další místní šetření. Jeho účel vymezil shodně jako v předcházejícím případě, s tím, že je omezil na „*prověření obchodních záznamů a zajištění podkladů, které byly nalezeny v průběhu šetření na místě provedeném dne 1. 11. 2016 v obchodních prostorách šetřeného soutěžitele a které byly po dohodě s šetřeným soutěžitelem pro účely jejich možného pozdějšího prověření zkopírovány na CD nosič, následně umístěny do obálky formátu A5 bílé barvy s logem ČD Cargo, tato obálka byla zapečetěna pečeti Úřadu s pořadovým číslem 11 a uložena v trezoru u šetřeného soutěžitele*“. V rámci tohoto šetření pracovníci žalovaného vytiskli dokumenty zajištěné na CD nosiči a pořídili jejich kopie. Samotné CD zůstalo žalobkyni.

Krajskému soudu v Brně byla dne 23. 12. 2016 doručena žaloba, kterou se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v místních šetření provedených ve dnech 1. a 10. 11. 2016. Žalobkyně navrhovala, aby krajský soud vyslovil nezákonnost

zásahu, zakázal žalovanému v rámci správního řízení opakovat místní šetření na základě pověření ze dne 20. 10. 2016 či ze dne 9. 11. 2016 či obsahově obdobného pověření a uložil žalovanému povinnost vydat žalobkyni kopie obchodních záznamů zajištěné v průběhu místních šetření a zdržet se použití jejich obsahu v rámci nyní vedeného i jakéhokoli jiného správního řízení.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 23. 3. 2017, čj. 62 A 236/2016-91, zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný měl zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie o narušení hospodářské soutěže, které místnímu šetření daly jasný a legitimní rámec. Šetření lze proto pokládat za přiměřené a odůvodněné konkrétními předchozími zjištěními žalovaného. Krajský soud žalovanému vytkl užití slova „zejména“ ve vymezení předmětu místního šetření, které jej mohlo opravňovat k předem neomezenému šetření ve vztahu k širším oblastem činnosti žalobkyně, než kterou pokrývalo původní podezření žalovaného. Toto pochybení se však v rozsahu samotného šetření nikterak neprojevovalo (veškeré zajištěné dokumenty se vztahují k ucelenému nákladnímu vlaku „*Italia Express*“). Ačkoli tedy rozsah šetření vymezený v pověřeních žalovaného překračoval rozsah jeho podezření, skutečně provedené šetření tento rámec nepřesáhlo. Žalovaný po žalobkyni nepožadoval ani součinnost nad rámec původního podezření. Krajský soud dále konstatoval, že postačí, pokud poznatky žalovaného o protisoutěžním jednání žalobkyně plynou ze správního spisu, nemusí být vyjádřeny v pověření k šetření. Konkrétní způsob, jakým měl být delikt spáchán, nemohlo pověření obsahovat, neboť právě ten je zpravidla předmětem správního řízení a žalovaný jej proto nemůže na počátku řízení specifikovat. Co se délky šetření týče, nelze ji považovat za excesivní, neboť obě šetření proběhla v rámci jednoho dne.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost spojenou s návrhem na vydání předběžného opatření, který odůvodnila hrozícím zásahem do jejího práva na informační sebeurčení a osobnostní újmou spojenou s možnými úniky informací, které mohou poškodit její dobré jméno. Návrh stěžovatelky na vydání předběžného opatření Nejvyšší správní soud zamítl usnesením ze dne 26. 4. 2017, čj. 6 As 113/2017-61.

V samotné kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně vyložil § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jenž vymezuje náležitosti písemného pověření k provedení místního šetření. Měl-li žalovaný k dispozici konkrétní poznatky o protisoutěžním jednání stěžovatelky, byl povinen vymezit předmět šetření tak, aby odpovídal rozsahu jeho podezření. Užitím slova „zejména“ však žalovaný z rámce tohoto podezření zcela vybočil, respektive učinil předmět šetření neomezeným. Za nesprávný označila stěžovatelka názor krajského soudu, že příliš široce vymezený předmět šetření nemůže sám o sobě představovat nezákonný zásah do jejích práv. Samotné pověření by v takovém případě ztratilo opodstatnění. Stačilo by totiž až následně posoudit, zda se žalovaný rozsahem šetření neodchýlil od původního podezření (jehož rozsah stěžovatelka v době konání šetření nemůže znát), ale nikoli zda se odchýlil od předmětu šetření, jak byl vymezen v pověření, což je důležité i pro vymezení její povinnosti poskytnout žalovanému potřebnou součinnost. Možnost stěžovatelky případně součinnost odmítnout, překročil-li by žalovaný rámec svého podezření, přitom limituje též poměrně tvrdá sankce, která jí v případě nespolupráce hrozí. Zároveň není vyloučeno, aby si pracovníci žalovaného dokumenty, které však s podezřením žalovaného nesouvisejí, pouze prohlíželi, aniž by pořídili jejich kopie. To by se však v protokolu o průběhu šetření neodrazilo, čímž by byl soud při přezkumu zákonnosti šetření značně omezen. Na podporu svých závěrů odkázala stěžovatelka na rozsudek Tribunálu ze dne 14. listopadu 2012, *Nexans France SA a Nexans SA proti Komisi*, T-135/09.

Vymezování předmětu šetření pomocí slova „zejména“ navíc představuje ustálenou praxi žalovaného, hrozí tedy její opakování. Proto je dle názoru stěžovatelky třeba, aby k ní Nejvyšší správní soud zaujal negativní stanovisko. Žalovaný nevysvětlil, proč by měl takový postup být

nezbytný v demokratické společnosti ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“).

Stěžovatelka rovněž označila rozsudek krajského soudu za vnitřně rozporný a nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. S jejími námitkami, že ani jedno pověření k šetření nestanovilo alespoň nejzazší datum ukončení šetření, nespecifikovalo konkrétní poznatky žalovaného o protisoutěžním jednání stěžovatelky a neohraničovalo šetření časově ani geograficky, se krajský soud buď vůbec nevypořádal, nebo je vypořádal pouze povrchně, a tudíž nedostatečně. Krajský soud opomenul též povinnost eurokonformního výkladu norem soutěžního práva. Vnitřní rozpornost jeho rozhodnutí spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud na jednu stranu připustil, že v důsledku užití slova „*zejména*“ bylo vymezení předmětu šetření příliš široké, na stranu druhou však konstatoval, že absence geografického a časového omezení rozsahu šetření nezpůsobuje jeho nezákonnost, neboť vyplývalo ze zaměření šetření na ucelený nákladní vlak „*Italia Express*“. Stěžovatelce dále není zřejmé, proč krajský soud nepovažoval jí odkazovanou judikaturu Tribunálu za relevantní. Za absurdní označila stěžovatelka závěr krajského soudu, že mohla předmět místního šetření zjistit zpětně nahlédnutím do správního spisu.

Náříkaná místní šetření tedy podle stěžovatelky představují nezákonný zásah do jejich veřejných subjektivních práv, zejména do práva na ochranu soukromí, včetně práva na informaci sebeurčení, ve smyslu článku 10 Listiny o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Listina“) a článku 8 Úmluvy a práva na soudní ochranu ve smyslu článku 36 Listiny. Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl ji zamítnout. Odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 2. 10. 2014, *Delta pekárny a. s. proti České republice*, stížnost č. 97/11, z něhož dovozuje, že stručně vymezený předmět šetření může vyvážit účinná soudní kontrola – těžiště procesních záruk soutěžitelů tedy leží v řízení před soudem. Z tohoto pohledu vycházel i krajský soud ve svém rozsudku ze dne 14. 10. 2016, čj. 62 Af 39/2016-115. Stěžovatelčina práva tedy nemohla být neurčitou formulací předmětu místního šetření automaticky porušena, neboť důkaz nespádající do rozsahu místního šetření by správní soudy označily za nepoužitelný. Stěžovatelka dále není v pozici, v níž by mohla přezkoumávat indicie, jež žalovaného k provedení šetření vedly, neboť k takové úvaze nebude mít – na rozdíl od správního soudu – dostatečné informace. Stejně jako stěžovatelka odkázal žalovaný na rozsudek *Nexans*, z něhož dovozuje, že je třeba odlišovat situaci, kdy je vymezení předmětu šetření neurčité a soutěžitel nemá možnost přesně určit, v jakém rozsahu je povinen poskytovat součinnost, od situace, kdy je toto vymezení chybné, což však určí až následný soudní přezkum. V této věci postupoval žalovaný v souladu se zákonem a přiměřeně ve vztahu ke sledovanému cíli, neboť předmět šetření vyznačil, jak mu zákon ukládá, a při samotném šetření z rámce svých podezření nevybočil, přičemž práva stěžovatelky jsou dostatečně chráněna následným soudním přezkumem. Žalovaný dále upozorňuje, že jeho zaměstnanci mají obecně právo nahlížet do veškerých dokumentů stěžovatelky, neboť jinak nemohou rozpoznat, které z nich se vztahují k předmětu správního řízení, přičemž výtky stěžovatelky vůči takovému postupu mohou být zaznamenány v protokolu o průběhu šetření. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by mohl šetření zopakovat „*kdykoli v budoucnu*“, jak namítá stěžovatelka, neboť o předpokládané délce šetření s ní celou dobu komunikoval a obě šetření (z nichž každé provedl na základě samostatného pověření) ukončil téhož dne, jako je zahájil. Povinnost uvést konkrétní poznatky, které má k dispozici, žalovaný nemá, což opět vyplývá i z rozsudku *Nexans*. Při jeho interpretaci je však třeba zohlednit nezanedbatelné odlišnosti unijní úpravy místního šetření od té české.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka zopakovala své přesvědčení o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jež žalovaný nijak nevyvracel. Dále namítla, že samotná

možnost bránit se proti místnímu šetření zásahovou žalobou nemůže být bez dalšího zárukou zákonnosti šetření, neboť tato zákonnost je v řízení o žalobě teprve zjišťována. Samotná možnost soudního přezkumu šetření tedy neznamená, že neurčitě formulovaný rozsah šetření je v souladu s právem. Žalovaný dle názoru stěžovatelky dezinterpretuje unijní judikaturu. Sice formálně splnil povinnost vymezit rozsah místního šetření, toto vymezení však bylo ve vztahu k jeho skutečnému podezření formulované neúměrně široce, což je stejné pochybení, jaké vytýkal Tribunál Komisi v rozsudku *Nexans*. Pověření žalovaného opravňovalo k provedení šetření ve vztahu k prakticky veškeré činnosti stěžovatelky, což však představuje zásah do jejích veřejných subjektivních práv. Skutečný rozsah šetření nelze ověřit ani z protokolu o jeho průběhu, neboť ten neobsahuje klíčová slova, která žalovaný použil při prohledávání počítačů zaměstnanců stěžovatelky. Stěžovatelka také zdůraznila, že žalovaný ji měl seznámit alespoň se základními indiciemi a domněnkami, jež hodlá šetřením ověřit, a se skutečnostmi zakládajícími jeho podezření o možném protisoutěžním jednání stěžovatelky, neboť jde o garanci jejího práva na obhajobu, uznanou též unijní judikaturou. Kontroly prováděné Komisí považuje stěžovatelka na rozdíl od žalovaného za podobné těm, jež provádí žalovaný. Ve spojení s povinností eurokonformní interpretace norem soutěžního práva z toho vyplývá povinnost žalovaného dostát minimálním standardům vyplývajícím právě z judikatury unijních soudů. Na závěr stěžovatelka uvedla, že možnost žalovaného nahlédnout do jakéhokoli dokumentu za účelem zjištění, zda neobsahuje relevantní informace, by měla být vyvážena vymezením rozsahu místního šetření způsobem přiměřeným k podezření žalovaného.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah do svých práv zejména v nejednoznačném pověření k místnímu šetření. Náležitosti takového pověření stanoví § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže, který požaduje, aby obsahovalo „zejména jméno, popřípadě jména, příjmení, funkci a podpis osoby oprávněné k jeho vystavení, datum vyhotovení a otisk úředního razítka, dále právní ustanovení, podle kterého má být šetření provedeno, označení obchodních prostor soutěžitele, v nichž má být šetření provedeno, předmět šetření a datum jeho zahájení, jakož i jméno, popřípadě jména a příjmení zaměstnanců Úřadu, případně dalších Úřadem pověřených osob, které mají šetření provést“. Stěžovatelka rozporuje jednak vymezení předmětu šetření, jednak skutečnost, že pověření nevymezovalo den ukončení šetření. Ke druhé ze stěžovatelkou namítaných vad pověření Nejvyšší správní soud uvádí, že citovaný výčet náležitostí pověření k šetření je demonstrativní, již proto nelze absenci určitého údaje, který zákon výslovně nestanoví, považovat za vadu pověření. Požadavek na uvedení data ukončení kontroly nezakotvuje (vůči Komisi) ani nařízení Rady (ES) č. 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy; srov. článek 20 nařízení o kontrolních pravomocích Komise a o náležitostech obdobného zmocnění k místnímu šetření a článek 21 nařízení o pravomoci Komise nařít provedení kontroly v jiných prostorách. Žalovaný navíc délkou provádění šetření nevybočil z obvyklých mezí, neboť obě šetření byla ukončena týž den, kdy byla zahájena.

[16] Nejvyšší správní soud dále souhlasí s krajským soudem v tom, že vymezení předmětu šetření, jak je provedl žalovaný, není zcela bezvadné, tato skutečnost však nevyvolává nezákonnost celého místního šetření. Vymezení předmětu a účelu místního šetření v pověření jednak demonstruje, že je toto šetření oprávněné, ale zejména umožňuje šetřenému soutěžiteli vymezit rozsah jeho povinnosti spolupráce se žalovaným a chrání jeho právo na obhajobu

(rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 10. 1989 ve spojených věcech C-97/87 a C-99/87, *Dow Chemical Ibérica SA a další proti Komisi Evropských společenství*, bod 26). Unijní judikatura požaduje, aby rozhodnutí podle článku 20 nařízení 1/2003, jímž Komise nařizuje kontrolu obdobnou místnímu šetření podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže, vymezovalo „*předpoklady a domněnky, které chce Komise ověřit*“ (rozsudek Tribunálu ze dne 6. 9. 2013 ve spojených věcech T-289/11, T 290/11 a T-521/11, *Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 75). Komise musí popsat „*charakteristické rysy předpokládaného protiprávního jednání tak, že uvede domnělý relevantní trh a povahu předpokládaných omezení hospodářské soutěže, jakož i odvětví, kterých se týká údajně protiprávní jednání, které je vyšetřováno, vysvětlí způsob, jak se podnik údajně účastnil protiprávního jednání, a uvede předmět vyšetřování a skutečnosti, které mají být ověřeny*“ (tamtéž, bod 77), dále je povinna v rozhodnutí podrobně uvést, že má „*k dispozici poznatky a závažné indicie hmotného charakteru, na jejichž základě má podezření, že se podnik, na který se vztahuje kontrola, dopustil protiprávního jednání*“ (tamtéž, bod 172). Na druhou stranu „*Komise nemá povinnost sdělovat adresátovi takového rozhodnutí všechny informace, které má k dispozici o domnělých protiprávních jednáních, ani přesně vymezit relevantní trh, ani provést přesnou právní kvalifikaci těchto protiprávních jednání, ani uvést dobu, během níž k těmto protiprávním jednáním docházelo*“ (rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 8. 3. 2007, *France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství*, T-339/04, bod 58). Odůvodnění pověření přitom ohraničuje pravomoci svěřené pracovníkům žalovaného, a proto mohou pořizovat pouze kopie dokumentů, které se týkají předmětu šetření (rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 6. 2015, *Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, C-583/13 P, bod 60).

[17] Judikatura Soudního dvora zároveň poskytuje určitá vodítka, jak uvedená obecná východiska aplikovat na konkrétní případy. Stěžovatelka i žalovaný se ve svých podáních opakovaně odvolávali na rozsudek *Nexans*, který i Nejvyšší správní soud považuje v mnoha ohledech za blízky projednávané věci, neboť Tribunál v něm posuzoval rozhodnutí o nařízení kontroly, jež vymezovalo předmět šetření za pomoci výrazů „*včetně mimo jiné*“ a „*v některých případech*“. Konkrétně Tribunál konstatoval, že ačkoli Komise použila neurčité formulace, splnila povinnost vyplývající jí z čl. 20 odst. 4 nařízení 1/2003 (tedy vymezit předmět kontroly), a soutěžitelé, u nichž kontrola proběhla, mohli seznat rozsah své povinnosti spolupráce (rozsudek *Nexans*, body 53 a 54). Otázku, zda se ze strany Komise nejednalo o „*vyšetřovací výpravu*“ („*fishing expedition*“), vztáhl Tribunál k posouzení toho, „*zda nepřímé důkazy, které měla Komise k dispozici při přijetí rozhodnutí o kontrole, stačí k odůvodnění zásahu do sféry soukromé činnosti*“ soutěžitelů (tamtéž, bod 58). K částečnému zrušení rozhodnutí Komise Tribunál následně přistoupil právě proto, že Komise pro určitý segment činnosti žalobkyně, jež rozhodnutí o kontrole z důvodu své nejednoznačnosti pokrývalo, neměla dostatečně závažné nepřímé důkazy, které by provedení kontroly v tomto rozsahu odůvodňovaly. K obdobnému závěru – totiž že předmět šetření vymezený v pověření přesahoval rozsah původního podezření žalovaného – ostatně dospěl ve svém rozhodnutí i krajský soud. Podpurně lze odkázat také na rozsudek ze dne 14. listopadu 2012, *Prysmian SpA a Prysmian Cavi e Sistemi energia Srl proti Komisi*, T-140/09, v němž Tribunál posuzoval vymezení předmětu šetření za užití obratu „*mimo jiné*“ („*entre autres*“) a dospěl k obdobným závěrům jako ve věci *Nexans* (bod 47).

[18] Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že, jak správně poukázal žalovaný, vyšetřovací pravomoci žalovaného jsou zakotveny poněkud odlišně od těch, jež jsou svěřeny Komisi, a také předmět následné soudní kontroly je jiný. Komise totiž nařizuje kontrolu rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4 nařízení 1/2003, zatímco žalovaný provádí šetření pouze na základě písemného pověření vystaveného předsedou žalovaného (§ 21f odst. 5 věta první zákona o ochraně hospodářské soutěže). Tribunál následně v řízení podle článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie přezkoumává legalitu rozhodnutí Komise, nemůže však zohledňovat skutečnosti nastalé

po jeho vydání (rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 11. 1983 ve spojených věcech C-96-102/82, C-104/82, C-105/82, C-108/82 a C-110/82, *NV IAZ International Belgium a další proti Komisi Evropských společenství*, bod 16). V řízení o žalobě proti rozhodnutí o kontrole nelze napadat způsob, jakým Komise své vyšetřovací pravomoci provádí, neboť ten spadá až do řízení o žalobě proti případnému konečnému rozhodnutí o deliktu (rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 20. 4. 1999 ve spojených věcech T-305-307/94, T-313-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 a T-335/94, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV a další proti Komisi Evropských společenství*). Tribunál nemá pravomoc vydávat deklaratorní rozsudky či účastníkům řízení svým rozhodnutím něco přikazovat (rozsudek Tribunálu ve věci *Deutsche Bahn*, bod 227). Oproti tomu české správní soudy na základě § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve spojení s § 82 a násl. s. ř. s. přezkoumávají místní šetření *en bloc*, tedy nejen samotné pověření k šetření, ale též (a zejména) jeho vlastní průběh, přičemž mohou vyslovit jeho nezákonnost, zakázat žalovanému pokračování v porušování práv soutěžitelů a, je-li to možné, přikázat mu obnovit stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Judikaturu Soudního dvora, vztahující se k rozhodování Komise na základě citovaného nařízení, tedy nelze v českých podmínkách aplikovat zcela mechanicky na pověřování zaměstnanců žalovaného k místnímu šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[19] Z rozsudku ESLP ve věci *Delta pekářny* navíc jednoznačně vyplývá, že nedostatky v náležitostech pověření k šetření lze zhojit „soudní kontrolou zákonnosti a nezbytnosti šetření provedenou ex post facto“, v jejímž rámci bude posouzena vhodnost, délka a rozsah šetření, respektive skutkové okolnosti, které žalovaného k provedení šetření vedly (body 87 a 91). Krajský soud přitom ve svém rozsudku uvedl, že posuzoval „*přiměřenost místních šetření vzhledem ke skutkovému stavu zjištěnému na základě podkladů žurnalizovaných ke dni uskutečnění místních šetření ve spisu*“, jeho rozsah (s. 6 a následující napadeného rozsudku), i délku (s. 9). Nejvyššímu správnímu soudu z toho vyplývá, že krajský soud přezkoumal postup žalovaného v rozsahu, k němuž ho zavazuje judikatura ESLP.

[20] Krajský soud dospěl k závěru, že rozsah místního šetření, jež žalovaný skutečně provedl, odpovídal rozsahu jeho původního podezření. To lze připodobnit situaci, kdy by unijní soud dospěl k závěru, že vymezení předmětu šetření v rozhodnutí Komise odpovídá jejímu podezření (tedy situaci opačné, než nastala ve výše citovaných rozsudcích *Nexans a Prysmian*). Samotná nejednoznačná formulace předmětu šetření v pověření tedy nezákonnost celého místního šetření způsobit nemohla, jelikož žalovaný zajistil pouze dokumenty, které se vztahovaly k jeho původnímu podezření. Tento závěr plně odpovídá povaze zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s. jako faktických úkonů. Způsobilé zasáhnout do práv stěžovatelky je totiž především samotné šetření, při němž se žalovaný seznamuje s informacemi spadajícími pod ochranu článku 8 Úmluvy. Stěžovatelka však netvrdila, že by žalovaný samotným nahlížením do jejích obchodních záznamů a pořizováním kopií těchto dokumentů konkrétně vybočil z rámce nezbytného v demokratické společnosti ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy – svou argumentaci vede toliko v akademické rovině, když nesplnění podmínky nezbytnosti opatření v demokratické společnosti vztahuje k použití slůvka „zejména“ v textaci pověření, s čímž se v podstatě ztotožnil (tedy kriticky zhodnotil) jak krajský soud, tak i Nejvyšší správní soud, byť to nevedlo k vyslovení nezákonnosti naříkaného místního šetření.

[21] Nejvyšší správní soud zcela nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že by měla mít možnost posoudit, zda žalovaný svou činností nevybočuje z přípustných mezí. Za prvé, žádný právní předpis žalovanému neukládá v počátečních fázích správního řízení stěžovatelce zpřístupnit indicie, jež ho k nařízení šetření vedly (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *Dow Chemical Ibérica*, body 45 a 51). Za druhé, jak uvedl Ústavní soud v nálezu 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, č. 30/2010 Sb. ÚS, „*svobodný jednotlivec, jako součást občanské společnosti, nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská*

oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces.“ Dle Ústavního soudu je přitom právě soudy, od nichž se očekává, že případný exces či jeho následky neprodleně odstraní. Tuto záruku ve vztahu k místnímu šetření skýtá právě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, respektive pravomoc soudu buď deklarovat nezákonnost šetření (s případným důsledkem v podobě nemožnosti zcela nebo zčásti použít ve správním řízení takto získané důkazy, ve smyslu bodu 67 nálezu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12), nebo zakázat žalovanému pokračovat v porušování práv stěžovatelky, případně přikázat mu obnovit stav před zásahem. Stěžovatelka sice musí být schopna posoudit, zda po ní žalovaný nepožaduje součinnost nad přípustný rámec šetření, nicméně k přezkumu, zda žalovaný při šetření nevybočil z rámce svého podezření, jsou následně povolány správní soudy. Stěžovatelka však během šetření, v rámci dalšího průběhu správního řízení ani v řízení před krajským soudem netvrdila, že by žalovaný z přípustného rámce šetření vybočil. Argumentace, že by se tak stát mohlo, stěžovatelce úspěch v řízení přinést nemůže, neboť prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správní soudy neposkytují ochranu před potenciálními zásahy ze strany orgánů veřejné moci.

[22] Na závěr Nejvyšší správní soud upozorňuje, že výše uvedená kritika pověření k místnímu šetření neznamená, že by žalovaný měl předmět šetření vymezovat ve formě uzavřeného výčtu a podobně. Soudní dvůr ostatně také opakovaně judikuje, že vyšetřovací pravomoci soutěžních orgánů mají široký dosah a ztratily by účelnost, kdyby se tyto orgány musely „omezit pouze na to, že budou požadovat předložení dokumentů nebo spisů, jejichž existence by jim byla již předem známa. Takové právo naopak znamená možnost vyhledávat různé poznatky a informace, které ještě nejsou známy nebo plně identifikované. Bez takové možnosti by Komise nemohla shromažďovat poznatky a informace nezbytné pro šetření v případě, že by narazila na odmítnutí spolupráce nebo na obstrukční postoj ze strany dotyčných podniků“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 1989 ve spojených věcech 46/87 a 227/88, *Hoechst AG proti Komisi Evropských společenství*, body 26 a 27). Na druhou stranu nelze připustit, aby formulace pověření k šetření vyvolávala obavy, že žalovaný překročí podezření, které jej vedlo k zahájení správního řízení. Především výrazy jako „zejména“, „mimo jiné“ a podobně je třeba považovat za krajně nevhodné. Platí, že pokud žalovaný rámec podezření šetřením skutečně nepřekročí, budou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem opírající se pouze o nejednoznačně formulované pověření správními soudy jako nedůvodné zamítány. Na žalovaného však lze apelovat v tom směru, aby tím, že vymezení předmětu šetření věnuje zvýšenou pozornost, snížil pravděpodobnost, že k zahájení řízení před soudem vůbec dojde. Tím sníží náklady jak soutěžitelům – účastníkům řízení, tak své vlastní.

3587

Místní referendum: náležitosti podpisových archů, soudní přezkum

k § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
k § 88, § 93 odst. 4 a 5 a § 105 odst. 2 soudního řádu správního
k § 11 odst. 1 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném ke dni 20. 4. 2017

I. Podpisové archy pro místní referendum ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, může přípravný výbor koncipovat jako jednolísté nebo vícelísté.

K vícelístým podpisovým archům se oproti jednolístým archům z hlediska formy váží dodatečné požadavky. Více listů papíru lze považovat za jeden podpisový arch,

ale pouze za podmínky, že 1) jednotlivé listy jsou pevně spojeny, 2) je na jejich podkladě možno ověřit, že ke spojení listů došlo před sběrem podpisů, a 3) je na jejich podkladě možno ověřit, že nedošlo k následné manipulaci s těmito listy. Jsou-li tyto podmínky splněny, postačuje, když náležitosti podpisového archu (§ 11 odst. 1 a 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů) obsahuje až celek vzniklý spojením listů papíru, a nikoli nutně každý ze spojených listů zvlášť.

II. I v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda (§ 88 a násl. s. ř. s.) se uplatní podmínka řízení spočívající v zastoupení stěžovatele advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s.

III. Osvobození od soudního poplatku dle § 11 odst. 1 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se vztahuje na věci volební, nedopadá však na věci místního referenda (§ 88 a násl. s. ř. s.).

IV. Na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda nemá právo žádný z účastníků řízení, jelikož o náhradě těchto nákladů Nejvyšší správní soud rozhoduje dle § 93 odst. 4 s. ř. s.

V. Dle § 93 odst. 5 s. ř. s. se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti ve věcech místního referenda vyhláší v plném znění na úřední desce soudu a právní moci nabývá dnem vyvěšení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, čj. Ars 1/2017-44)

Věc: Přípravný výbor na konání místního referenda o koupi zámeckého areálu a převedení do vlastnictví města Napajedla proti městu Napajedla o návrh na konání místního referenda, o kasační stížnosti navrhovatele.

Usnesením ze dne 21. 12. 2016, čj. 65 A 5/2016-53, Krajský soud v Brně zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda na území města Napajedla nemá nedostatky. Otázka navržená pro rozhodnutí v místním referendu zněla: „*Chcete, aby město Napajedla uzavřelo kupní smlouvy a převedlo tak do svého vlastnictví, v termínu do konce roku 2016, zámecký areál se zámkem, otevřelo a zprůchoďnilo park pro občany a dále pak zprovoznilo své objekty v areálu?*“

Krajský soud v napadeném usnesení vyšel z § 11 odst. 1 zákona o místním referendu. Dle daného ustanovení musí každý podpisový arch vedle dalšího obsahovat znění otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu a dále jména a příjmení členů přípravného výboru společně s jejich adresou.

Dle krajského soudu je klíčové, aby bylo najisto postaveno, že každý petent měl reálnou možnost seznámit se se zněním otázky, která má být rozhodnuta v místním referendu, a kdo je chce vyvolat. Z toho důvodu musí být obsahové náležitosti podpisového archu dle § 11 zákona o místním referendu společně s podpisy umístěny na jednom listě.

Dle napadeného usnesení jsou akceptovatelné i vícelisté petiční archy. To však pouze za podmínky, že je z nich zřejmé, že byly způsobilé zajistit základní informovanost petentů, a zároveň, že byla vyloučena možnost manipulace s nimi, např. pevným spojením listů a jejich překrytím nálepkou s podpisem a vyznačeným datem podpisu s určitou formou jeho ověření.

Krajský soud v dané věci posuzoval předložené podpisové archy, které byly koncipovány jako pětilisté (listy byly označeny jako „1/5“, „2/5“ atd.), byť pouze jediný z nich obsahoval celých pět listů. Pouze na prvním listu pak bylo uvedeno znění otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu a dále jména a příjmení členů přípravného výboru společně s jejich adresami. Krajský soud poukázal na řadu nesrovnalostí ohledně předložených archů (absence

listů 2/5 až 4/5 v jednom z archů, přerušená řada podpisů v jiném archu, opakované spojování a rozpojování archů). Dospěl přitom k závěru, že se jeví, že podpisové archy nebyly od počátku koncipovány jako spojené, nýbrž jako volné listy, které byly až po sesbírání podpisů spojeny dohromady. Krajský soud pak uzavřel, že petiční archy neobsahují předepsané náležitosti, jelikož na nich chybí znění otázky a údaje o členech přípravného výboru (a to s výjimkou listů „1/5“, na kterých jako jediných tyto náležitosti uvedeny byly a které soud za bezvadné uznal). Po odečtení podpisů na vadných arších nebyla splněna minimální hranice podporovatelů vyhlášení referenda nezbytná pro jeho vyhlášení.

V případě druhé vady, k jejímuž odstranění odpůrce stěžovatele vyzval a proti níž se stěžovatel vymezoval v žalobě, tj. nutnosti vlastnoručního uvedení požadovaných údajů o své osobě u každého petenta, krajský soud shledal neurčitost výzvy k odstranění této vady. Odpůrce totiž nespécifikoval, které z podpisů z daného důvodu vyřadil. S ohledem na neurčitost výzvy se krajský soud druhou vadou již blíže nezabýval z věcného hlediska.

Jelikož u první vady (absence znění otázky a údajů o členech přípravného výboru na některých podpisových arších) krajský soud shledal, že je zcela zjevné, ke kterým podpisům se výzva vztahuje, shledal, že ohledně první vady výzva neurčitá není a že podpisové archy skutečně trpí vytýkanou vadou, která nebyla odstraněna. Z tohoto důvodu zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

Stěžovatel se v kasační stížnosti zaměřil na pojem „*podpisový arch*“ a namítl, že podpisový arch nemusí sestávat pouze z jednoho listu papíru. Dodal, že sám krajský soud připustil, že zákon o místním referendu nedefinuje ani podpisovou listinu ani podpisový arch.

Stěžovatel zdůraznil, že podpisové archy splňovaly všechny zákonné náležitosti, jelikož nezbytné náležitosti byly obsaženy na listu „1/5“ každého z archů. V případě, že se na jeden podpisový arch nepodepsal dostatek lidí, aby bylo zaplněno všech jeho 5 stran, byly prázdné stránky vyřazeny, proto některé archy nemají souvislou řadu listů „1/5“ až „5/5“. Proškrtnutá místa pro podpisy na některých listech vznikla tak, že podpisy sbíralo více lidí, kteří si archy předávali mezi sebou. Byli domluveni tak, že při předání archu dalšímu vždy proškrtnou zbývající list jejich archu a další „*sběrač*“ bude pokračovat až na novém listu podpisového archu.

Nemohlo dojít k situaci, kdy by některý z petentů nevěděl, čeho přesně se listina s podpisy týká, jelikož na každé z těchto listin bylo uvedeno: „*Návrh na konání referenda na území města Napajedla, ve dnech 7. a 8. října 2016*“. Žádné jiné místní referendum nebylo v daném termínu v Napajedlech organizováno. K záměně za jiné referendum nemohlo dojít též z toho důvodu, že stěžovatel pořádal den otevřených dveří zámeckého areálu Napajedla ve dnech 30. 10. 2016 až 31. 10. 2016 a veřejnou diskuzi k referendu ve dnech 12. 10. 2016 a 19. 10. 2016.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zmínil, že z § 10 odst. 2 zákona o místním referendu jednoznačně vyplývá, že podpisová listina je tvořena souhrnem podpisových archů. Každý podpisový arch pak musí dle § 11 odst. 1 písm. b) daného zákona obsahovat znění otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu. Jde o jednoznačný požadavek, k jehož splnění byl stěžovatel vyzván.

Odpůrce odmítl, že by z jeho strany šlo o obstrukční či formalistický přístup. Šlo pouze o svědomitý postup, který reflektuje ustanovení zákona o místním referendu. Otázka určená k rozhodnutí v místním referendu směřuje k tomu, zda má být do konce roku 2016 uzavřena smlouva, proto považuje odpůrce kasační stížnost za obsoletní a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu potvrdil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [19] Projednání kasační stížnosti nebrání skutečnost, na kterou poukázal odpůrce, a to že v roce 2017 je již neaktuální otázka navržená pro místní referendum, která je časově ohraničena rokem 2016 (otázka zněla: „*Chcete, aby město Napajedla uzavřelo kupní smlouvy a převedlo tak do svého vlastnictví, v termínu do konce roku 2016, zámecký areál se zámkem, otevřelo a zprůchodnilo park pro občany a dále pak zprovoznilo své objekty v areálu?*“). Pro Nejvyšší správní soud je rozhodné, že existuje usnesení krajského soudu napadené kasační stížností a že proti němu byla podána kasační stížnost splňující zákonné náležitosti. Neaktuálnost otázky navržené pro místní referendum není důvodem, který by mohl odůvodnit neprovedení meritorního posouzení kasační stížnosti. Jde spíše o otázku, kterou si musí zvážit samotný stěžovatel z toho hlediska, zda a případně jaký význam má pro něj podání kasační stížnosti.

[20] Dle § 10 odst. 2 zákona o místním referendu musí být přílohou návrhu na konání místního referenda podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z uvedeného ustanovení lze dovodit, že podpisová listina představuje zastřešující pojem pro souhrn všech podpisových archů.

[21] V nynější věci je veden spor o to, zda stěžovatel vyhověl požadavkům stanoveným v § 11 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu, které se týkají podpisových archů.

[22] Dle § 11 odst. 1 daného zákona platí: „*Každý podpisový arch musí obsahovat*

- a) *označení území, na němž se má místní referendum konat,*
- b) *znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu,*
- c) *jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu,*
- d) *upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto znění: „Ten,*

kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč.“

[23] Dle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu: „*Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.*“

[24] V nynější věci stěžovatel dokládal podporu oprávněných osob pro návrh na konání místního referenda následujícím způsobem. Předložil podpisovou listinu členěnou na 51 očíslovaných částí. Jednotlivé části sestávaly z různého počtu listů papírů o formátu A4, počet těchto listů se v jednotlivých částech pohyboval od jednoho až po pět. Obsahovala-li příslušná část podpisové listiny více listů papíru, byly listy spojeny sešivací sponou.

[25] Každá první strana (tj. strana „1/5“) příslušné části podpisové listiny obsahovala následující:

- text „*Návrh na konání referenda na území města Napajedla, ve dnech 7. a 8. října 2016*“;
- znění otázky k rozhodnutí pro místní referendum;
- text „*Podpisový arch č.*“ doplněný číslem od 1 do 51;
- jména a příjmení členů přípravného výboru s jejich adresami;

- vyplněnou tabulku pro podpisy petentů, tabulka měla kolonky pro pořadové číslo, jméno a příjmení, adresu a podpis; do části č. 38 podpisové listiny bylo vedle tabulky dopřáno též datum narození, od části č. 39 byla v tabulce kolonka i pro datum narození;

- upozornění s textem uvedeným v § 11 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu.

[26] Navazující strany (tj. strany označené jako „2/5“ až „5/5“) příslušné části podpisové listiny obsahovaly následující:

- text „*Návrh na konání referenda*“;

- tabulku pro podpisy petentů, tabulka měla kolonky pro pořadové číslo, jméno a příjmení, adresu a podpis; do části č. 38 podpisové listiny bylo vedle tabulky dopřáno též datum narození, od části č. 39 byla v tabulce kolonka i pro datum narození;

- upozornění s textem uvedeným v § 11 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu.

[27] Odpůrce vydal ve vztahu ke stranám 2/5 až 5/5 (každou takto označenou stranu považoval za samostatný podpisový arch) výzvu k odstranění vad návrhu, jelikož shledal, že neobsahují znění otázky navržené pro místní referendum a jména a příjmení členů přípravného výboru s jejich adresami.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro zodpovězení otázky týkající se naplnění náležitostí pro podpisový arch, která je mezi stranami sporná, je nejprve nutné vyhodnotit, zda podpisový arch ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o místním referendu může být tvořen vždy jen jedním listem papíru, nebo zda lze za podpisový arch považovat i více listů papíru vzájemně spojených. Naznačené posuzování má význam v těch případech, kam spadá i nynější věc, kdy jsou podpisy petentů umístěny na více listech papíru vzájemně spojených, přičemž ze spojených listů jsou všechny náležitosti dle § 11 odst. 1 zákona o místním referendu situovány jen na některých listech a na jiných všechny tyto náležitosti nejsou.

[29] Z hlediska jazykového lze konstatovat, že slovo „*arch*“ má význam list papíru. Slovník spisovné češtiny slovo „*arch*“ vymezuje jako: „(větší) list papíru“ (viz Černá V. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. 3. vyd. Praha : ACADEMIA, 2003. s. 21), akademický slovník cizích slov jako „*list papíru různ. velikosti, jednou nebo vícekrát přeložený*“, případně jako dvoulist nebo jednoduchý list papíru (Petráčková V.; Kraus J. a kol. *Akademický slovník cizích slov*. 1. vyd. Praha : ACADEMIA, 2000, s. 69); k dvoulistu Nejvyšší správní soud poznamenává, že vzniká přeložením papíru o větším formátu. Čistě jazykový výklad nasvědčuje tomu, že v případě pojmu „*podpisový arch*“ nemá jít o více samostatných listů papíru, ale o jeden list, který může být (i vícekrát) přeložený.

[30] Nejvyšší správní soud se zaměřil i na smysl regulace v § 11 odst. 1 zákona o místním referendu. Účel zákonného vymezení náležitostí podpisového archu lze spatřovat v tom, aby jednotliví petenti byli jednoznačně a srozumitelně informováni o nejdůležitějších náležitostech návrhu na konání místního referenda, kterému mohou svým podpisem vyjádřit podporu, a o odpovědnosti za přestupek dle zákona o místním referendu. Dále lze smysl stanovení náležitostí podpisového archu dle § 11 odst. 1 písm. a) až c) zákona o místním referendu vidět v umožnění co nejsnazší kontroly (dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu) ze strany obecního úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu ohledně toho, zda se podpisy petentů na jednotlivých arších vztahují k podání právě toho návrhu na konání místního referenda, který byl nakonec podán. Nutnost umožnění co nejjednodušší kontroly lze dovodit z poměrně krátké 15denní lhůty, kterou má dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu k posouzení návrhu na konání místního referenda.

[31] Uvedenému smyslu úpravy náležitostí podpisového archu nejlépe vyhovuje stav, kdy náležitosti dle § 11 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu jsou uvedeny na jednom listu papíru

ru. V takovém případě si může každý petent nejsnáze přečíst, o jaký návrh jde, a zejména se důkladně seznámit s konkrétním zněním otázky k rozhodnutí pro místní referendum. Současně je v takovém případě obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu nejlépe umožněna kontrola, zda se podpisy petentů na podpisových arších vztahují k tomu návrhu na konání místního referenda, který byl skutečně podán.

[32] Jakkoli významu slova „*arch*“ a smyslu právní regulace v § 11 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu nejvíce vyhovuje výklad, že podpisový arch má být tvořen jedním listem papíru, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že za určitých okolností je možné akceptovat i podpisový arch sestávající z více listů. Nejvyšší správní soud totiž setrvale zastává stanovisko, že k aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nelze přistupovat příliš přísně, jelikož rigorózní posuzování otázek spojených s možností konání, průběhu či výsledku referenda by mohlo kolidovat se základním smyslem zákona o místním referendu, jímž je umožnit oprávněným osobám svým rozhodnutím v místním referendu ovlivnit výkon samosprávy. Jakkoli není přísné posuzování namístě, je současně nezbytné bezvýhradně trvat na tom, aby ve všech fázích přípravy a konání místního referenda byly naplněny základní požadavky na řádnost jeho konání a průběhu, které se staly důvodem pro přijetí jednotlivých ustanovení zákona o místním referendu.

[33] Z tohoto důvodu je možné vícelisté podpisové archy akceptovat za podmínek, které zaručí, že byl naplněn smysl regulace v § 11 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu (k tomu viz bod [30] shora). Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem, že akceptovat lze vícelisté petiční archy tehdy, když je z nich patrné, že byly schopny zajistit informovanost petentů o skutečnostech uvedených v § 11 odst. 1 zákona o místním referendu, a zároveň dávají pro účely přezkoumání návrhu dle § 12 zákona o místním referendu záruku, že se podpisy petentů vztahují k podání právě toho návrhu na konání místního referenda, který byl nakonec podán. Vícelisté petiční archy je tak možno připustit tehdy, jsou-li jednotlivé jejich listy pevně spojeny, přičemž na jejich podkladě musí být též možno ověřit, že k jejich spojení došlo před sběrem podpisů a že nedošlo k manipulaci s těmito listy. Rozhodne-li se přípravný výbor využít vícelistých petičních archů, je na jeho volbě, jakým konkrétním způsobem zajistí naplnění právě zmíněných požadavků.

[34] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou neurčitosti zmíněných požadavků vázících se k vícelistým podpisovým archům. Jednak jde o jasné a srozumitelné požadavky a jednak je již v napadeném usnesení krajský soud doplnil ilustrativním příkladem pevného spojení při překrytí spojení nálepkou s podpisem, datem podpisu a určitou formou jeho ověření. Nejvyšší správní soud k tomu může dodat, že jako ověření může např. sloužit to, že nálepka překrývající spojení může být situována tak, aby přes ni byla následně při sběru podpisů uvedena část údajů vyplňovaných rukou u (části) petentů, a to z obou stran přelepky.

[35] Požadavky vázané na spojení jednotlivých listů vícelistých podpisových archů nepředstavují přílišný formalismus, jak namítl stěžovatel. Nejde totiž o požadavek „*formy pro formu*“, ale jde o požadavek vyvěrající z věcně podloženého zájmu na informovanosti petentů a proveditelnosti kontroly spojené se znemožněním manipulace s archy.

[36] Nejvyšší správní soud následně přikročil k posouzení jednotlivých částí stěžovatelem předložené podpisové listiny, které vznikly spojením dříve samostatných listů papíru. Každou z těchto částí (vzniklou spojením listů) stěžovatel považuje za samostatný podpisový arch. Nejvyšší správní soud přitom zhodnotil, že na základě předložených spojených listů nelze spolehlivě ověřit, zda petenti měli možnost se při podpisu seznámit se všemi informacemi o návrhu vymezenými v § 11 odst. 1 zákona o místním referendu. Navíc spojené listy nesou zjevné známky manipulace, jelikož u nich došlo k rozpojení a dodatečnému spojení.

[37] Manipulaci s jednotlivými listy stěžovatel v kasační stížnosti vysvětloval tak, že jednotlivé listy byly po celou dobu sběru podpisů pevně spojeny a že k jejich rozdělení došlo až po skončení sběru podpisů s ohledem na potřebu jednotlivé listy kopírovat. Jednotlivé archy byly dle jeho vyjádření rozpojeny, okopírovány a poté opět spojeny. Takové vysvětlení Nejvyšší správní soud považuje za nevěrohodné.

[38] V tabulce pro podpisy se na jednotlivých listech petenti podepisovali pod sebe, nicméně např. na straně 3/5 u části podpisové listiny č. 1 je vyplněno jen jedno jméno, zbytek tabulky je proškrtnut, aniž by sem bylo cokoli vyplněno, a podpisy pokračují na listu 4/5 odshora. Nevyčerpání míst pro podpisy v tabulce na předchozí straně a započítí s podpisy na straně další se kromě části podpisové listiny č. 1 vyskytuje též u jejích částí č. 25, 30, 43, 47 a 49. Pokud by měly být jednotlivé listy při sběru podpisů neustále spojeny, nedává smysl, aby byla vynechána místa pro podpisy. Naopak jde o skutečnost, která zakládá důvodnou domněnku, že jednotlivé listy nebyly v době sběru podpisů spojeny.

[39] Stěžovatel přerušenu řadu podpisů vysvětloval tím, že podpisy sbíralo více lidí, kteří si archy předávali mezi sebou a kteří byli domluveni tak, že při předání archu dalšímu vždy proškrtnou zbývající list jejich archu a další „sběrač“ bude pokračovat až na novém listu podpisového archu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani takové vysvětlení nemá racionální jádro. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmá motivace pro takový postup, ani stěžovatel ji ostatně neuvádí. Naopak takový nehospodárný postup se jeví pro „sběrače podpisů“ nevýhodný z toho hlediska, že je spojen s rizikem dřívějšího vyčerpání míst pro podpisy a nutností obstarat další listy.

[40] O stěžovatelově vysvětlení přerušené řady podpisů lze pochybovat dále na podkladě části č. 43 podpisové listiny, kde po straně 1/5 následuje strana 5/5 (jiné strany zde nebyly). Pokud by byly jednotlivé listy částí č. 43 skutečně pevně spojeny již v době sběru podpisů, pak by po zaplnění strany 1/5 následovaly podpisy na straně 2/5, nikoli na straně 5/5, jak tomu bylo v předložené podpisové listině.

[41] Pochybnosti vzbuzuje i číslování stran u částí č. 13, 14, 18 a 47 podpisové listiny. Části č. 13 a č. 14 obsahují dvakrát stranu 2/5, druhé strany 2/5 byly rukou přepsány na 3/5, u jiných částí jsou přitom zařazeny strany 3/5, kde je číslo strany 3/5 předtištěno. U části č. 18 následuje po straně 1/5 strana 5/5, jejíž číslo je rukou přepsané na 2/5. U části č. 47 následuje po straně 1/5 strana 3/5 rukou přepsaná na 2/5. Přepisování čísel stran jen utvrzuje pochybnosti o tom, zda v době sběru podpisů byly jednotlivé listy pevně spojeny.

[42] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele, že petenti museli vědět, jakému návrhu na konání místního referenda vyjadřují podporu, jelikož stěžovatel pořádal den otevřených dveří zámeckého areálu Napajedla ve dnech 30. 10. 2016 a 31. 10. 2016 a veřejnou diskuzi k referendu ve dnech 12. 10. 2016 až 19. 10. 2016 a jelikož se tématice věnovaly i novinové články, na které poukázal. Ani den otevřených dveří, veřejná diskuze či novinové články nemohou zhojit případné vady návrhu na konání místního referenda, které spočívají v chybějících náležitostech podpisového archu. Každému petentovi, tj. i tomu, který se nezajímá o dny otevřených dveří, veřejné diskuze či noviny, se musí dostat možnost, aby se prostřednictvím náležitostí podpisového archu dle § 11 odst. 1 zákona o místním referendu seznámil s podstatou návrhu na konání místního referenda, kterému může svým podpisem vyjádřit podporu. Jde také o pojistku, která brání dodatečné úpravě návrhu na konání referenda (např. co se týče položené otázky), s níž by petent nemusel souhlasit. Jelikož veřejná diskuze ani novinové články neměly pro hodnocení věci význam, Nejvyšší správní soud neprováděl ani dokazování pozvánkou k veřejné diskuzi či kopírováním novinových článků, jak navrhoval stěžovatel.

[43] Nejenže v nynější věci panují důvodné pochybnosti o tom, zda v době sběru podpisů byly jednotlivé vícelisté části podpisové listiny spojeny, a zda tak byla zaručena nezbytná

informovanost petentů, navíc došlo i ke zjevné manipulaci s listy v rámci jednotlivých částí podpisové listiny. Vícelisté části podpisové listiny byly spojeny sešivací sponou, přičemž je zjevné, že byly minimálně jedenkrát spojeny jinou sponou, která byla odstraněna. Stěžovatel v kasační stížnosti rozdělení spojených listů připustil, ale uvedl, že k jejich rozdělení došlo až po ukončení sběru podpisů z důvodu nutnosti listy okopírovat. Současně uvedl, že pokud nebylo zaplněno všech 5 stran, vyřadil ty strany, na nichž podpisy již nebyly. Tím zdůvodňuje to, že mnohdy předložil neúplnou sadu stránek (např. tak, že předložil jen strany 1/5 a 2/5 bez stran 3/5 až 5/5).

[44] Nejvyšší správní soud konstatuje, že bez rozsáhlého dokazování (výslechu desítek či spíše stovek svědků z řad petentů) není v nynější věci možno postavit najisto, jak vypadaly jednotlivé části podpisové listiny v době, kdy je petenti opatrovali svými podpisy. Bez takto rozsáhlého dokazování není možné zjistit, zda byly jejich listy spojené či ne, případně pokud byly spojené, zda údaje o otázce pro místní referendum a další náležitosti podpisového archu odpovídaly těm údajům, které jsou na předložených prvních stranách jednotlivých částí podpisové listiny.

[45] Při přezkumu návrhu na konání místního referenda dle § 12 zákona o místním referendu ze strany obecního úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu však zákon o místním referendu nepočítá s tím, že by mohlo být prováděno dokazování. Důvodem je, že dle § 54 zákona o místním referendu se na postupy dle zákona o místním referendu neužije správní řád s výjimkou řízení o přestupcích. Obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu tak nemá zákonný podklad pro to, aby vyžadoval předložení listiny k provedení důkazu listinou (k tomu by bylo třeba aplikovat § 53 odst. 1 správního řádu, což není možné), po vlastníku nebo uživateli věci nelze bez zákonného podkladu žádat, aby strpěl ohledání na místě nebo aby věc vydal (k tomu by bylo třeba aplikovat § 54 odst. 1 správního řádu), bez zákonného podkladu nelze nikoho nutit, aby se dostavil před správní orgán a vypovídal zde, navíc pravdivě a nic nezamlčel (k tomu by bylo třeba aplikovat § 55 odst. 1 správního řádu).

[46] Ostatně lhůta 15 dní, kterou má obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu k provedení přezkumu dle § 12 zákona o místním referendu je natolik krátká, že reálně neumožňuje provést zejména důkaz svědeckou výpovědí. V obecním správním řízení se lhůta k vydání rozhodnutí prodlužuje až o 30 dnů na základě § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, je-li třeba nařídit ústní jednání (výslech svědka probíhá u ústního jednání). Zákonodárce tak předpokládá, že k úspěšnému provedení důkazu svědeckou výpovědí je třeba až 30 dnů, takový časový prostor však při přezkumu návrhu na konání místního referenda dle § 12 zákona o místním referendu dán není. Ve vztahu k nynější věci lze dále poznamenat, že zjištění, jak vypadaly jednotlivé části podpisové listiny v době, kdy je petenti opatrovali svými podpisy, by vyžadovalo rozsáhlé dokazování pomocí svědků, které není vůbec možné realizovat v 15 dnech.

[47] Při přezkumu návrhu na konání místního referenda dle § 12 zákona o místním referendu není třeba provádět dokazování, jelikož to není třeba vzhledem k povaze takového přezkumu. Obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu zkoumá, zda návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, ověřuje, zda má náležitosti dle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a zda obsahuje správné a úplné údaje. Pro ověření správnosti a úplnosti údajů je podkladem samotný návrh na konání místního referenda a základní registr obyvatel, informační systém evidence obyvatel a informační systém cizinců (§ 12 odst. 6 až 8 zákona o místním referendu). Prostřednictvím naplnění požadavku vázícího se k náležitostem návrhu na konání místního referenda a podpisové listiny přípravný výbor mj. dokládá, že pro návrh na konání místního referenda v podobě, v jaké byl podán, existuje potřebná podpora oprávněných osob a že petenti byli náležitě informováni o nejdůležitějších náležitostech návrhu na konání místního referenda, kterému svým podpisem vyjádřili podporu. Zákon o místním

referendu vychází z logiky, že již samotný návrh, jehož součástí je podpisová listina, má být dostatečným dokladem v daném směru.

[48] Jde-li o jednolité podpisové archy, náležité informování petentů a doklad jejich podpory pro konkrétní znění návrhu na konání místního referenda lze bez dalšího seznat ze samotného podpisového archu, jelikož nemohou vznikat žádné pochybnosti o tom, že podpis petenta se vztahuje k náležitostem, které jsou umístěny na listu, který podepsal. Uvedené souvisí s tím, že jednolité podpisové archy nejvíce respektují smysl zákona a jazykový výklad pojmu „*podpisový arch*“ (viz body [29] až [31] shora). U vícelistých podpisových archů je pak třeba trvat na naplnění požadavků na spojení jednotlivých listů (k nim viz bod [33] shora), aby z hlediska dokladování informování petentů a dokladování jejich podpory pro návrh na konání místního referenda konkrétního znění měly stejnou hodnotu jako jednolité podpisové archy.

[49] Nejsou-li jednotlivé listy, které přípravný výbor hodlal pojmout jako vícelistý podpisový arch, pevně spojeny, či není-li na jejich podkladě možno ověřit, že k jejich spojení došlo před sběrem podpisů a že nedošlo k manipulaci s těmito listy, není možné je akceptovat jako jeden podpisový arch. Podpisový arch má být sám o sobě dostatečným dokladem o náležitém informování petentů a o tom, jakému konkrétnímu návrhu na místní referendum petenti vyjádřili podporu. K náhradnímu doložení těchto skutečností prostřednictvím dokazování, které by muselo být pravidelně velmi rozsáhlé, totiž není prostor při přezkumu návrhu dle § 12 zákona o místním referendu.

[50] Části podpisové listiny, které sestávají z více listů a které stěžovatel považuje za podpisové archy, požadavkům na spojení listů papíru u vícelistých podpisových archů ani zdaleka nevyhovují. Nejenže na jejich podkladě není možno ověřit, že k jejich spojení došlo před sběrem podpisů, navíc vykazují jasné známky toho, že s listy bylo manipulováno (k tomu viz bod [43] shora). To vše za situace, kdy jsou dány důvodné pochybnosti o tom, zda v době sběru podpisů byly jednotlivé listy spojeny a zda se tak jednotliví petenti mohli seznámit s nejdůležitějšími náležitostmi návrhu na konání místního referenda a zda svým podpisem tak vyjadřovali podporu návrhu na konání místního referenda v té podobě, jak byl stěžovatelem podán (k těmto pochybnostem viz body [38] až [41] shora).

[51] Z tohoto důvodu za podpisový arch není možno považovat jednotlivé očíslované části podpisové listiny, které jsou tvořeny více spojenými listy, ale za podpisový arch je nutno považovat každý z listů zvlášť. Více spojených listů by bylo možno za jeden podpisový arch považovat tehdy, pokud by byly naplněny požadavky na spojení jednotlivých listů (k nim viz bod [33] shora), což však v nynější věci nebylo splněno. Nejsou-li tyto požadavky naplněny, je třeba jako podpisový arch hodnotit každý jednotlivý list.

[52] Listy označené jako „2/5“ až „5/5“, z nichž každý Nejvyšší správní soud hodnotí jako samostatný podpisový arch (k jejich obsahu viz bod [26]), neobsahují náležitosti dle § 10 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu (tj. znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu) a dle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu (tj. jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresy). Všechny náležitosti podpisového archu splňují jen listy označené jako „1/5“, které tak vystupují jako bezvadné podpisové archy. Jak však zhodnotil krajský soud, počet podpisů na stranách 1/5 nedosáhl minimálního počtu oprávněných osob, které podporují návrh na konání místního referenda, stanoveného v § 8 zákona o místním referendu.

[53] Nejvyšší správní soud shrnuje, že se plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož listy označené jako „2/5“ až „5/5“, které tvoří součást jednotlivých částí podpisové listiny, neobsahují veškeré náležitosti podpisového archu. K odstranění této vady byl stěžovatel odpůrcem bezvysledně vyzván.

[54] Pro hodnocení Nejvyššího správního soudu nemělo význam tvrzení uvedené v kasační stížnosti, že stěžovatel věnoval referendu velké úsilí (tiskl a roznášel letáčky, pořádal den otevřených dveří, několikrát žádal o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o slobodném přístupu k informacím apod.). Zmíněné aktivity totiž nemají souvislost s náležitostmi podpisových archů. Danou souvislost nemá ani tvrzení o obstrukčních aktivitách odpůrce (spočívajících v udělení slova na jednání zastupitelstva až v 21:55 hod., zpoplatnění žádaných informací či ochotě ke zpřístupnění zámku až po vyhlášení referenda). S ohledem na irelevantnost popsaných tvrzení pro řešení věci Nejvyšší správní soud neprováděl ani navržené dokazování k těmto tvrzením.

[55] Nejvyšší správní soud konstatuje, že výzva k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda ze dne 3. 11. 2016 směřovala jednak k odstranění nedostatků vztahujících se k otázce navržené pro rozhodnutí v místním referendu a jménům a příjmením členů přípravného výboru s jejich adresami, jednak k odstranění nedostatků, které odpůrce spatřoval v tom, že veškeré uváděné údaje o své osobě (jméno, příjmení, datum narození, adresa) petenti neuvedli vlastnoručně. Krajský soud vyhodnotil výzvu jako neurčitou v části, která se týkala vlastnoručního uvedení údajů o své osobě ze strany petentů. Důvodem bylo, že z výzvy nebylo patrné, u kterých petentů konkrétně považuje podpisovou listinu odpůrce za vadnou.

[56] Krajský soud tak shledal vadnost pouze části výzvy (ohledně vlastnoručního uvedení údajů o petentech), přičemž zbylá část výzvy byla v pořádku (a to ohledně chybějící otázky a údajů o přípravném výboru). Nejvyšší správní soud konstatuje, že týká-li se výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda více oddělitelných vad, je třeba výzvu ohledně každé oddělitelné vady posuzovat zvlášť. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, pak může být úspěšný jen tehdy, když výzva neobstojí ve vztahu k žádné z vytýkaných vad. Pokud by však obecní úřad či úřad městské části nebo městského obvodu důvodně a v souladu se zákonem vytkl byť jedinou vadu (z více), kterou by přípravný výbor neodstranil, nemůže být vyhověno návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

[57] Z tohoto důvodu krajský soud postupoval správně, když zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Návrh na konání místního referenda totiž měl nedostatky, jelikož podpisové archy neměly všechny předepsané náležitosti.

[58] Nejvyšší správní soud se věcně nezabýval hodnocením, zda oprávněná osoba musí na podpisovém archu uvést vlastnoručně údaje o své osobě (jméno, příjmení, datum narození a adresu), nebo zda postačí, že vlastnoručně připojí podpis k údajům o své osobě, které do archu vyplnil někdo jiný. Jde o výklad § 11 odst. 2 zákona o místním referendu, dle něhož: „*Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.*“ Tuto otázku krajský soud v napadeném usnesení nehodnotil a ani hodnotit nemusel, jelikož výzvu v daném ohledu shledal neurčitou. Jelikož je řízení o kasační stížnosti opravným prostředkem proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), nezabýval se Nejvyšší správní soud otázkami, které krajský soud v napadeném usnesení nehodnotil. Pokud by se totiž Nejvyšší správní soud vyjadřoval v nynější věci ke zmíněné otázce, kterou krajský soud nehodnotil, nešlo by o přezkum napadeného soudního rozhodnutí, ale o prvotní posouzení dané otázky u Nejvyššího správního soudu, což není slučitelné s povahou řízení o kasační stížnosti. Z tohoto důvodu nebylo vyhověno ani důkazním návrhům, které ve vztahu k otázce vlastnoručního vyplnění údajů stěžovatel navrhoval.

Opatření obecné povahy: lhůta pro zpracování územní studie

k § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Stavební zákon z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 nestanovil lhůtu, ve které byl pořizovatel územního plánu povinen splnit svůj závazek zpracovat územní studii prověřující možné změny využití území podle § 43 odst. 2 tohoto zákona. Úvaha pořizovatele o délce stanovené lhůty je však limitována cíli a úkoly územního plánování a ústavně zaručenými právy dalších zúčastněných subjektů.

Lhůta pro pořízení územní studie jako podmínky pro novou zástavbu na plochách specifikovaných v územním plánu stanovená v délce 18 let je zpravidla lhůtou nepřiměřenou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, čj. 8 As 152/2015-103)

Prejudikatura: č. 1910/2009 Sb. NSS a č. 2396/2011 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Petra R. proti obci Tisá o návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Tisá, o kasační stížnosti odpůrce.

Usnesením zastupitelstva ze dne 4. 6. 2012, č. 159/2012, vydaného podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona z roku 2006 Sb. vydal odpůrce opatření obecné povahy – územní plán čj. ÚP 07/2012/OOP (dále jen „územní plán“).

Navrhovatelka se u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhala zrušení v návrhu specifikovaných částí územního plánu. Rozsudkem ze dne 23. 9. 2015, čj. 40 A 4/2015-131, krajský soud zrušil části územního plánu a ve zbytku návrh zamítl.

Ze správního spisu krajský soud zjistil, že územní plán obsahuje mimo jiné zpracování územních studií jako podmínku nové zástavby ploch č. 9, 11, 12a a 12b, jež zahrnují i pozemky navrhovatelky. Lhůta pro pořízení územní studie včetně jejího schválení pořizovatelem a vložení dat o územní studii do evidence územně plánovacích činností byla stanovena do 31. 12. 2030. Odpůrce uvedl, že podmínka pořízení územní studie plní na uvedených plochách funkci stavební uzávěry, přičemž odůvodnil zvolené řešení potřebou řešit na uvedených plochách výstavbu infrastruktury, což je komplikované a náročné. Podmínka pořízení územní studie vytváří obci dostatečný prostor na postupné vyhodnocování územního plánu, zajištění financí na vypracování územních studií a postupné uvolňování pozemků pro výstavbu.

Krajský soud přitakal stranám s poukazem na odbornou literaturu, že podmínka pořízení územní studie plní obdobnou funkci jako stavební uzávěra, a při jejím posuzování lze tudíž vycházet z judikatury správních soudů k institutu stavební uzávěry. Mezi stranami je sporné, zda byl odpůrce nečinný při vypracování územních studií předvidaných územním plánem. Názor odpůrce vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, podle kterého lze územní opatření o stavební uzávěře zrušit teprve tehdy, vykazuje-li obec dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost v procesu přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo toto opatření vydáno.

Podle krajského soudu však nelze shora uvedený právní názor aplikovat bez dalšího z důvodu změny právní úpravy přezkumu opatření obecné povahy, která s účinností od 1. 1. 2012 omezila lhůtu pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy na tři roky ode dne, kdy toto opatření nabylo účinnosti (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.), přičemž předchozí právní úprava nestanovila žádnou omezující lhůtu. Nečinnost obce nemusí být zjevná ve lhůtě pro podání návrhu na přezkum územního plánu. Požadavky na stanovení lhůty pro vypracování územní

studie je tudíž třeba do jisté míry objektivizovat a přiměřenost této lhůty posoudit ke dni vydání opatření obecné povahy.

Krajský soud nesouhlasil s odpůrcem, že v době přijetí územního plánu nebyl odpůrce nijak omezen ve stanovení lhůty pro vypracování územní studie. Soud je povolán i k ochraně vlastnického práva, k jehož omezení může dojít i přijetím územního plánu. Ostatně i pořizovatel územního plánu je povinen respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle části první správního řádu, tj. například šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká.

Odpůrce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele nezákonný z toho důvodu, že soud posuzoval přiměřenost lhůty pro pořízení územní studie podle kritérií pro stavební uzávěru. Podle stěžovatele tyto instituty neplní obdobnou funkci, což zdůraznil i ve vyjádření k žalobě. V době pořízení územního plánu v zákoně neexistoval požadavek přiměřené lhůty pro pořízení územní studie. Lhůta 18 let pro pořízení územní studie je tudíž přiměřená.

Stěžovatel dále namítl, že vlastníkovu nespědí právo nakládat se svým pozemkem dle libosti, nýbrž vždy jen v souladu s územně plánovací dokumentací. Vlastník tudíž nemůže legitimně očekávat, že na nezastavitelném pozemku bude moci stavět. S tím souvisí § 102 stavebního zákona, podle kterého náleží vlastníkovu náhrada za omezení vlastnického práva pouze v případě, že původně zastavitelný pozemek je změněn na nezastavitelný.

Krajský soud podle stěžovatele neprovedl test proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Soud poukázal pouze na možnou svévoli v rozdělení zastavitelnosti a nezastavitelnosti pozemků a nezkoumal další kritéria přiměřenosti.

Navrhovatelka nesouhlasila ve vyjádření ke kasační stížnosti se stěžovatelem, že krajský soud vytvořil nový územní plán. Krajský soud pouze zrušil podmínku pořízení územní studie. Důvodem byla excesivní lhůta v délce téměř 20 let, kterou stěžovatel stanovil pro její zpracování. Tato lhůta byla nepřiměřená, plnila funkci dočasné stavební uzávěry (což odpůrce uváděl přímo v textu územního plánu) a navrhovatelce znemožňovala jakékoli koncepční nakládání majetkem. Jejím účelem bylo dlouhodobě blokovat stavební využití navrhovatelčiných pozemků.

Krajský soud postupoval při zrušení částí územního plánu zdrženlivě a v duchu zásady proporcionality. Neprováděl formulační změny, pouze vyňal z textu územního plánu plochy s navrhovatelčinými pozemky, u nichž byla stanovena nezákonná podmínka územní studie.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [35] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud posuzoval přiměřenost lhůty pro pořízení územní studie podle kritérií pro stavební uzávěru, ačkoliv se jedná o dva odlišné instituty. Zdůraznil, že stavební zákon účinný v době pořizování územního plánu nestanovil maximální délku lhůty pro pořízení územní studie, a proto je třeba lhůtu 18 let považovat za přiměřenou. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani těmto námitkám.

[36] Byl lze souhlasit se stěžovatelem, že stavební uzávěra a územní studie jsou dva různé instituty stavebního práva, které plní do jisté míry odlišné funkce, nelze přehlédnout, že bezprostřední dopady územního opatření o stavební uzávěře podle § 97 odst. 1 stavebního zákona a podmínky zpracování územní studie pro rozhodování o změnách v území podle § 43 odst. 2 stavebního zákona jsou v zásadě obdobné. Jak stavební uzávěra, tak podmínka pořízení územní studie totiž po určitou dobu blokují stavební využití daného území z důvodů souvisejících s územním plánováním. Stavební uzávěra brání stavební činnosti, pokud by mohla

ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, a tedy předchází územnímu plánování; podmínka zpracování územní studie stanovená územním plánem brání rozhodování o změnách v území, dokud nebudou změny využití území prověřeny územní studií, a tedy se jedná o opatření související s již přijatou územně plánovací dokumentací. K totožnému závěru ostatně stěžovatel dospěl v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky na s. 150 textové části územního plánu, kde uvedl, že „*v plochách, kde je nutné pořídit územní studii, plní tato podmínka funkci ‚dočasné stavební uzávěry‘, dokud není územní studie pořízena a zaevidována jako územně plánovací podklad, nelze na těchto plochách stavět*“.

[37] V době pořizování územního plánu stavební zákon ani implicitně nestanovil lhůtu, ve které je pořizovatel územního plánu povinen splnit svůj závazek zpracovat územní studii prověřující možné změny využití území podle § 43 odst. 2 stavebního zákona. Je však nesprávné interpretovat tehdejší mlčení zákonodárce jako právo pořizovatele územního plánu rozhodovat o délce lhůty pro pořízení územní studie zcela podle svého volného uvážení. Úvaha pořizovatele územního plánu je z povahy věci limitována cíli a úkoly územního plánování a ústavně zaručenými právy dalších zúčastněných subjektů. Nelze přehlížet, že podmínka zpracování územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona znemožňuje vlastníkům nemovitostí v jinak zastavitelných plochách využít své pozemky ke stavební činnosti, a v tomto směru tedy představuje omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (článek 11 Listiny základních práv a svobod). Délka lhůty pro zpracování územní studie tedy musí respektovat ústavní limity zásahů do tohoto práva. Podle ustálené judikatury vycházející z článku 11 Listiny základních práv a svobod platí, že zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[38] Krajský soud v této souvislosti správně poukázal na inspirativní judikaturu ke stavební uzávěře; částečná aplikace této judikatury na projednávaný případ je dostatečně odůvodněna obdoby dopady stavební uzávěry a podmínky zpracování územní studie do práv vlastníků nemovitostí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, musí být stavební uzávěra omezena přiměřeným časovým rámcem, neboť podle § 97 odst. 1 stavebního zákona může působit pouze po nezbytnou dobu. Přiměřenost doby působení stavební uzávěry je tedy znakem její zákonitosti; za důvod ke zrušení stavební uzávěry pro porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona lze považovat dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno.

[39] Krajský soud přesvědčivě vysvětlil, proč nelze lhůtu 18 let pro pořízení územní studie považovat za přiměřenou. Nejvyšší správní soud se s jeho vysvětlením zcela ztotožňuje a v podrobnostech na něj lze odkázat. Za situace, kdy lhůta pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy byla s účinností od 1. 1. 2012 omezena na tři roky ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.), již nelze důvodnost návrhu na zrušení lhůty pro zpracování územní studie dovozovat z „*dlouhodobé, bezdůvodné a svévolné nečinnosti obce*“, neboť tato nečinnost nemusí během lhůty pro podání návrhu vůbec vyjít najevo. Požadavky na stanovení lhůty pro zpracování územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona je tudíž třeba do jisté míry objektivizovat a stanovenou lhůtu posoudit ke dni vydání opatření obecné povahy.

[40] Krajský soud správně konstatoval, že územní studie má charakter územně plánovacího podkladu (srov. § 25 stavebního zákona), a její zpracování by tudíž zásadně mělo před-

cházet tvorbě vlastní územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009-86). Z toho plyne, že zpracování územní studie, která má dotvořit územní plán, nelze rozumně odsouvat až na samý konec platnosti územního plánu, nýbrž je namístě započít s jejím zpracováním co možná nejdříve po nabytí účinnosti územního plánu. Záměru zákonodárce nasvědčuje i novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013. Podle novelizovaného znění § 43 odst. 2 stavebního zákona musí být územní studie zpracována v přiměřené lhůtě; podle čl. II., bodu č. 5 zákona č. 350/2012 Sb. úkol prověřit územní studii změny využití plochy jako podmínka pro rozhodování pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud není v územně plánovací dokumentaci stanovena lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti. Doba 4 let koresponduje s obdobím, za které má pořizovatel vyhodnocovat uplatňování územního plánu podle § 55 stavebního zákona. S poukazem na tato ustanovení tedy lze přisvědčit krajskému soudu, že přiměřená lhůta pro zpracování územní studie by měla být zásadně stanovena maximálně v jednotkách, nikoli v desítkách let.

[41] Nejvyšší správní soud nepřehlíží, že plochy zahrnující pozemky navrhovatelky spolu sousedí, a ve svém souhrnu vytváří jedny z největších nově zastavitelných ploch na území obce; podrobnější rozpracování jejich konkrétního řešení prostřednictvím územní studie navazující na územně plánovací dokumentaci se tudíž obecně jeví jako legitimní. Stěžovatel však odůvodnil délku lhůty pro zpracování územní studie v zásadě pouze tím, že dané plochy jsou „komplikované a náročné na zajištění nové infrastruktury“ a že velké časové rozpětí pro pořízení územní studie vytváří obci „dostatečný prostor pro zajištění finančních prostředků na vypracování územních studií, na postupné vyhodnocování uplatňování územního plánu, tedy na postupné uvolňování ploch pro výstavbu“. Takové vysvětlení reflektuje pouze náhled stěžovatele a nebere v potaz, že daná lhůta pro zpracování územní studie vážně omezuje vlastnická práva navrhovatelky. Z hlediska ústavně akceptovatelného omezení vlastnických práv navrhovatelky není rozhodné, zda daná lhůta vyhovuje stěžovateli a poskytuje mu „dostatečný časový prostor“, nýbrž zda její délka odpovídá nezbytně nutné době pro zpracování územní studie.

[42] Lhůta ke zpracování územní studie v délce 18 let neobstojí ani na základě tvrzení, že nově zastavitelné plochy, kterých se má územní studie týkat, jsou náročné na zajištění nové infrastruktury. Z grafické části územního plánu vyplývá, že jak nově zastavitelné plochy zatížené podmínkou územní studie, tak ostatní nově zastavitelné plochy navazují na stávající zástavbu a textová část územního plánu výslovně počítá s konkrétním využitím stávající infrastruktury i pro nově plánovanou výstavbu na všech nově zastavitelných plochách. Územní plán rovněž i ve stávající podobě bez územní studie obsahuje řadu konkrétních regulativů, které se týkají všech zastavitelných ploch (rozvolněný charakter zástavby, maximální počet rodinných domů na jednotlivých plochách, zásobování energiemi, odvádění splašků, přístupové komunikace atp.). Vzhledem k míře propracovanosti územního plánu v těchto otázkách proto není přesevďčivé, že by bylo třeba dalších 18 let k jejich dopracování prostřednictvím územní studie.

[43] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že navrhovatelka nemohla legitimně očekávat, že na svých pozemcích bude moci stavět, protože před přijetím aktuálního územního plánu byly její pozemky nezastavitelné, a nynějším územním plánem jí proto nemohla vzniknout žádná újma. Předchozí územně plánovací dokumentace není pro posouzení věci relevantní, neboť předmětem přezkumu je územní plán obce Tisá ze dne 4. 6. 2012, resp. v něm stanovená lhůta pro zpracování územních studií. Textová část územního plánu již ve svém úvodu deklaruje, že převážnou formu rozvoje sídla představuje výstavba nových ploch rodinných domů s funkčním využitím bydlení venkovského typu; územní plán rovněž stanoví relativně podrobné regulativy vztahené k nově zastavitelným plochám. V grafické části je navrženo zhruba 30 nově zastavitelných ploch. Z územního plánu tedy byla zřejmá vůle obce podpořit

rozvoj území především zvýšením počtu zastavěných ploch, přičemž do nově zastavitelných ploch byly zahrnuty i pozemky navrhovatelky. Podmínka zpracování územní studie vztažená pouze k dílčí části nově zastavitelných ploch zahrnujících pozemky navrhovatelky, která bez dostatečně odůvodněného, vážného a nezbytného důvodu zablokovala jejich případné stavební využití na dobu dalších 18 let, proto představovala nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva, a byla relevantním důvodem ke zrušení územního plánu ve specifikované části.

3589

Opatření obecné povahy: aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

k § 101a odst. 1 a § 101b odst. 3 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

I. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a odst. 1 s. ř. s. může být dána i v případě spolku, který vznikl teprve poté, co opatření obecné povahy bylo přijato a nabylo účinnosti.

II. Ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s., podle něž soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, se týká vlastního hodnocení přezkoumávaného opatření obecné povahy, nikoliv však posouzení aktivní legitimace účastníků soudního řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38)

Prejudikatura: č. 1043/2007 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2215/2011 Sb. NSS, č. 2377/2011 Sb. NSS a č. 2943/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14); rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 10. 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, Sb. rozh, s. I-9967).

Věc: Spolek Sdružení Terra Natura proti obci Malá Morávka o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Navrhovatel se u Krajského soudu v Ostravě domáhal podle § 101a a násl. s. ř. s. zrušení opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 19. 12. 2012, č. 3/2012, Změna č. 4 územního plánu obce Malá Morávka, Karlov pod Pradědem (dále jen „změna č. 4“), jež nabylo účinnosti dne 4. 1. 2013. Změna č. 4 umožňuje výstavbu nové prodloužené sedačkové lanovky a rozšíření sjezdovky na místě stávajícího lyžařského vleku a sjezdovky C v areálu Praděd-Ovčárna, což navrhovatel považoval za rozporné s právními předpisy, Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje a Plánem péče o národní přírodní rezervaci Praděd. Navrhovatel současně namítal řadu procesních pochybení v podobě nedostatků posouzení vlivů záměru na životní prostředí, nedostatků závazných stanovisek, neadekvátnosti navrhovaných kompenzačních opatření apod. Krajský soud návrh odmítl usnesením ze dne 19. 4. 2016, čj. 79 A 1/2016-48.

Krajský soud shledal u navrhovatele zjevný nedostatek hmotné legitimace ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť navrhovatel musí být legitimován nejen v době podání návrhu, ale potřebnou legitimací musí disponovat již v době projednávání a přijetí napadeného opatření obecné povahy. V opačném případě by podle krajského soudu byl neodůvodněně zvýhodněn oproti jiným subjektům, které v době projednávání opatření obecné povahy svou legitimaci procesně realizovaly. Přiznání aktivní legitimace navrhovateli, který v té době ještě neexistoval, by odporovalo zásadě ochrany právní jistoty takových subjektů, stejně jako zásadě minimalizace soudních zásahů do sféry obecné samosprávy. Potud krajský soud považoval za příleha-

vé právní závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS. Konstatoval, že z nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, a ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, nelze dovodit, že by kritérium časového působení spolku bylo možno vztahovat na spolky, které v době přijetí opatření obecné povahy neexistovaly, zohledňovat přitom dřívější samostatné aktivity členů spolku v oblasti ochrany přírody, a připouštět tak zakládání spolků občany za úkolem ochrany jejich práv vůči konkrétnímu opatření obecné povahy až v době, kdy již bylo přijato a stalo se účinným. Krajský soud považoval postup, kdy navrhovatel vznikl až více než půl roku po schválení změny č. 4, za účelový, což podle něj vyplývá již z tvrzení v návrhu, že (budoucí) členové spolku v době pořizování změny č. 4 sledovali úřední desku a činnost Správy Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, nikoliv však úřední desky odpůrkyně a města Rýmařov, a proto do procesu přijetí změny č. 4 nijak nezasahovali.

Navrhovatel (stěžovatel) napadl toto usnesení kasační stížností. Stěžovatel nepopíral, že ke dni vydání změny č. 4 ještě neexistoval, to však podle jeho názoru nebrání tomu, aby mohl podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, jestliže ve lhůtě pro podání takového návrhu podmínky aktivní procesní legitimace splnil. Ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s. se nevztahuje na podmínky aktivní procesní legitimace, které jsou samostatně upraveny v § 101a odst. 1 s. ř. s., který dále rozvíjí judikatura Ústavního soudu. Podstatné je, že účinky změny č. 4 trvaly i v době, kdy stěžovatel vznikl. Stěžovatel též připomněl, že postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je vyhrazen pro případy nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjištělným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze samotné žaloby. Pokud tomu tak není, je soud povinen návrh „propustit“ k meritornímu přezkumu.

Stěžovatel podle svého přesvědčení splnil základní předpoklad aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. tím, že tvrdil, že existují určitá jemu náležející práva, na nichž byl vydaným opatřením obecné povahy zkrácen, jak podrobněji vymezil v části III. svého návrhu. V pozici spolku za určující v této souvislosti považoval závěr Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14, že by bylo nepřijatelné, pokud by byl spolkům paušálně odepřen přístup k soudnímu přezkumu územních plánů a dalších opatření obecné povahy v oblasti ochrany životního prostředí, stejně jako Ústavním soudem vymezená kritéria pro posuzování aktivní legitimace – tvrzení zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele, místní vztah spolku k regulované lokalitě, předmět činnosti spolku a délku časového působení spolku. Z tohoto nálezu podle stěžovatele naopak nelze dovodit další kritérium, podle něž by spolek musel v době vydání opatření obecné povahy existovat, protože z nálezu lze dovodit, že postačí, pokud jsou tato kritéria splněna ke dni podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V bodu 26 totiž Ústavní soud konstatoval: „*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.*“ Použité sousloví „územní plán“ podle stěžovatele odkazuje na územní plán již vydaný ve formě dlouhodobé povahy, nikoliv na proceduru jeho schvalování. Byť Ústavní soud považuje dlouhodobější trvání (zavedenost) spolku za jedno z kritérií posouzení aktivní legitimace, netrvá na něm jako na nezbytně nutném požadavku a výslovně připouští možnost vzniku spolku *ad hoc* ke konkrétnímu případu. Místní vztah k napadenému opatření obecné povahy je podle stěžovatele také prokazatelně splněn, neboť tři členové spolku včetně jeho předsedy a místopředsedy byli aktivními dobrovolnými strážci přírody u Správy Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, přičemž nejčastěji prováděli kontroly na území národní přírodní rezervace Praděd, a někteří z členů byli dříve členy spolku Společnost přátel Jeseníků, který chránil přírodní bohatství předmětné oblasti.

Stěžovatel analogicky poukázal též na skutečnost, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat v souladu se závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, též vlastník nemovité věci,

který své vlastnické právo nabyt až po vydání opatření obecné povahy. Proto je podle stěžovatele návrh oprávněn podat i spolek, který vznikl až po schválení opatření obecné povahy, pokud naplňuje kritéria vymezená Ústavním soudem, zejména jestliže jeho prostřednictvím hájí svá práva členové, kteří na svých právech byli dotčeni již v době jeho vydání. Nelze hovořit o nedůvodném zvýhodnění stěžovatele oproti jiným subjektům. Odpírání soudní ochrany v takové situaci je proto neústavní. Stěžovatel též připomněl, že Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a v navazující judikatuře dovodil, že podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není podání námitek či připomínek, to může mít za následek pouze nemožnost úspěšného uplatnění námítky rozporu s požadavkem proporcionality.

Obdobně lze podle stěžovatele poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, čj. 7 As 25/2012-21, č. 2686/2012 Sb. NSS, který ve vztahu k § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, teleologickým výkladem oproti tomu, co by se jevilo z doslovného znění zákona, dovodil, že i spolek, který v době zahájení správního řízení neexistoval a vznikl až v jeho průběhu, může do řízení vstoupit jako účastník, jestliže svou účast na řízení oznámí ve lhůtě osmi dnů ode dne svého vzniku. O to více by měla být dána procesní legitimace stěžovatele, jestliže žádnému výslovnému ustanovení právního předpisu neodporuje.

Naopak stěžovatel považoval za nepřipadný odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 2/2007-73, který se týká podmínek, za nichž soud územní plán zruší, nikoliv podmínek aktivní legitimace. Stěžovatel je naopak v důsledku nepodání námitek a připomínek v nevýhodě. Skutečnost, že jiní „účastníci“ územní plán respektují, nemůže stěžovateli bránit v tom, aby podáním návrhu hájil svá práva a veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, považuje-li změnu č. 4 za nezákonnou. Ostatně nutnost obětovat určitou část právní jistoty při věcném a nešíkanózním chování spolků akceptoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 As 25/2012-21.

Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že stěžovatel podle zápisu ve spolkovém rejstříku vznikl dne 15. 7. 2013 a již od tohoto data mohl uplatňovat svá práva. Samotný návrh na zrušení změny č. 4 však byl podán až na samém konci lhůty pro podání takového návrhu a až do té doby byl stěžovatel i jeho členové pasivní a samotného procesu projednávání změny územního plánu se vůbec nezúčastnili. Nemovitě věci ve vlastnictví zakladatelů stěžovatele bezprostředně nesousedí s lokalitou Praděd-Ovčárna. Podle odpůrkyně z návrhu ani nevyplývalo, v čem konkrétně měl být stěžovatel zkrácen na svých subjektivních právech. Takovému zkrácení lze jen těžko přisvědčit v situaci, v níž se změna č. 4 týká pouze technické stránky věci (lyžař nevyjede na kopec lyžařským vlekem typu kotva, nýbrž vyjede na sedačkové lanovce, což je trend doby). Zmiňovaný rozsudek čj. 7 As 25/2012-21 se týká podle odpůrkyně možnosti občanského sdružení vstoupit do správního řízení do 8 dnů od svého vzniku. Stěžovatel však ve lhůtě 8 dnů od svého vzniku neoznámil ani svůj vznik, ani vstup do řízení a bez toho podle odpůrkyně nelze uvažovat o tom, že by stěžovatel byl zkrácen na svých subjektivních právech. Za těchto okolností je podle odpůrkyně podání návrhu šíkanózní výkon práva.

V replice stěžovatel namítal, že neaktivita jej a jeho členů v procesu projednání změny č. 4 se projevila v tom, že nenamítal neproporcionalitu této změny; jinak však tato neaktivita není pro posouzení jeho aktivní procesní legitimace relevantní. Pokud jde o nemovitosti ve vlastnictví členů stěžovatele, ty stěžovatel zmiňoval jen pro doložení, že členové stěžovatele mají k lokalitě (Jeseníkům obecně) vztah, ne proto, že by tyto nemovitosti byly změnou č. 4 dotčeny. V takovém případě by totiž podal návrh přímo některý z jeho členů z pozice dotčeného vlastníka. Dále stěžovatel upozornil, že řízení o změně územního plánu není správním řízením, do nějž by se spolky mohly přihlašovat na základě § 70 zákona o ochraně přírody

a krajiny. Související judikaturu uváděl jako analogické příklady k podpoře svého tvrzení, že spolky mohou nabýt aktivní procesní legitimaci v době svého vzniku, a to i po schválení a vydání opatření obecné povahy. Pokud jde o zpochybnění jemu náležejících subjektivních práv, stěžovatel opět odkázal na část III. návrhu na zrušení změny č. 4. Dále pak namítl, že změna č. 4 se netýká pouhé změny technologie vleku, nýbrž i významného prodloužení jeho délky, stejně jako vymezení ploch pro rozšíření sjezdové dráhy, což má za následek zásadní zásahy do chráněné přírody a krajiny Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, národní přírodní rezervace Praděd a lokalit Natura 2000 s unikátní endemickou flórou a faunou.

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

Z odůvodnění:

Podle § 101a odst. 1 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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“*

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozlišuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je pravidelně součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 218/2014-77, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS).

Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že *„[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120). Podmínkou aktivní procesní legitimace není podání námitek či připomínek navrhovatelem v průběhu přípravy napadeného opatření obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 2/2010-116).

Podle konstantní judikatury je pak postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhrazen pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjištěným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. Pokud tomu tak není, musí soud návrh *„propustit do řízení ve věci“*, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se pak zakládá na podměnce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. náleží Ústavního soudu I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost. Pokud navrhovatel nemohl být schválením územního plánu *„věcně“* poškozen, pak ani zjevné porušení

procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007-84).

Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě 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“) je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně. I Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 konstatoval, že *„aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic“*. Touto hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možné dotčení hmotných práv. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy třeba i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, čj. 3 As 13/2015-200).

V každém případě je však třeba zohlednit skutečnost, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 závěr o dotčení na hmotných právech neomezoval jen na dotčení vlastnického či jiného věcného práva člena spolku, který se ochrany svých práv domáhá prostřednictvím této právnické osoby, ale výslovně v kontextu Aarhuské úmluvy připustil i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (bez toho, aby bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje (vedle spolků na ochranu přírody a krajiny si tak lze představit např. zahrádkářské spolky, spolky organizující rekreační využití určité lokality aj.).

Nejvyšší správní soud přitom připustil, že důraz na místní zakotvenost spolku se může lišit podle toho, jak široké dopady jsou s přijetím toho kterého záměru spojeny (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295, týkající se záměru komplexní obnovy Elektrárny Prunéřov II.), nebo i podle významu chráněných přírodních a krajinných hodnot, když v rozsudku ze dne 6. 11. 2016, čj. 1 As 182/2016-28, Nejvyšší správní soud připustil, že *„si lze představit situaci, kdy by spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“*

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze stanov stěžovatele založených v přílohách návrhu směřovaného krajskému soudu vyplývá, že sdružuje *„fyzické a právnické osoby, které spojuje aktivní zájem o ochranu přírody, krajiny a životního prostředí“*, jeho cílem a posláním je *„praktická péče, ochrana a obnova přírody, krajiny a životního prostředí, ekologická výchova a podpora trvale udržitelného života“* s tím, že těchto cílů stěžovatel dosahuje mimo jiné *„3. Podílením se na projednávání záměrů v oblasti územního plánování, na posuzování vlivu staveb na životní prostředí a dalších koncepčních materiálů. 4. Účastí ve správních řízeních týkajících se ochrany přírody, krajiny a životního prostředí a staveb a projektů zejména na územích požívajících jakýkoliv statut ochrany. [...] 7. Podílením se na výkonu strážní služby ochrany přírody v CHKO Jeseníky a dalších územích. [...] 11. Podporou realizace vzniku Národního parku Jeseníky a prací na jeho přípravě a vyhlášení.“*

Ze stanov stěžovatele tak vyplývá, že jeho prostřednictvím jeho členové hodlají uplatňovat své právo na příznivé životní prostředí, jež samo o sobě představuje možný podklad aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Stanovy přitom přímo s takovým postupem počítají. Z obsahu stanov pak dále vyplývá zvýšený zájem stěžovatele o příznivý stav chráněných území, přičemž zjevně jsou v tomto směru středem pozornosti chráněná území Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, včetně proklamované snahy o prohlášení tohoto území za národní park.

S tím dále souvisí skutečnost, že sdružení má sídlo v obci Světlá Hora, část Stará Voda, která je součástí Chráněné krajinné oblasti Jeseníky a která se navíc nachází relativně nedaleko (vzdušnou čarou cca 11 km) od nejvyššího vrcholu Jeseníků, Pradědu.

Změna č. 4 oproti tomu vymezuje mimo jiné plochu lanové dráhy a rozšíření sjezdovky ve Ski areálu Praděd – Jeseníky, v lokalitě Ovcárna. Z jejího textu vyplývá, že vymezovaný záměr se přinejmenším zčásti nachází na území, popř. v ochranném pásmu národní přírodní rezervace Praděd, evropsky významné lokality a ptačí oblasti Natura 2000 Praděd, nadregionálního biocentra územního systému ekologické stability NRBC 88 Praděd a samozřejmě také uvnitř území Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, přičemž je v některých případech mimo jiné zmiňován mírně negativní vliv záměru na předmět ochrany, a to včetně zásahu do krajinného rázu v podobě potenciálního částečného vizuálního ovlivnění dominanty Petrových kamenů.

Tomu konečně koresponduje i tvrzení stěžovatele o dotčení jeho veřejných subjektivních práv vetknuté do opakovaně odkazované části III. návrhu na zrušení změny č. 4. Zde stěžovatel výslovně namítal dotčení jeho práva na příznivé životní prostředí, které dovozoval z toho, že realizací záměru by došlo k poškození a podstatnému zhoršení stavu nejceňnějších částí přírody I. zóny Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, národní přírodní rezervace Praděd a lokalit soustavy Natura 2000, jejichž ochranou se stěžovatel aktivně zabývá. Stěžovatel poukázal na (nikým nezpochybněnou) skutečnost, že tři z jeho členů jsou dlouholetými aktivními dobrovolnými strážci přírody zapsanými u Chráněné krajinné oblasti Jeseníky (10, resp. 35 let) a nejčastěji provádějí kontroly právě na území národní přírodní rezervace Praděd, dva z jeho členů přitom již před založením stěžovatele v srpnu 2013 byli členy spolku Společnost přátel Jeseníků, který se též věnoval ochraně přírody a krajiny Jeseníků.

Tato kombinace neponechává Nejvyšší správní soud na pochybách, že stěžovatele by bylo (obecně vzato) třeba považovat za aktivně procesně legitimovaný subjekt, neboť v tomto případě je ve hře dotčení nejen celostátně, ale i evropsky významného chráněného území, což by v intencích závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 182/2016-28 samo o sobě odůvodňovalo i ingerenci spolků usilujících o ochranu přírody a krajiny bez místního ukotvení v regulované oblasti. Stěžovatel navíc nepostrádá ani místní zakotvení, neboť sídlí a svou činnost směřuje na ochranu přírodních hodnot v oblasti Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, jejímž jádrem je právě národní přírodní rezervace Praděd. Vlastní skutečnost, zda se sídlo stěžovatele nachází v tomtéž katastru či obci, zde není stěžejní, neboť právně významné je posouzení možného zásahu do právní sféry stěžovatele, potažmo jeho členů, nikoliv administrativně vytyčené hranice územní samosprávy a katastrální evidence. Zbývá pouze posoudit otázku, zda postavení stěžovatele nepodřívá skutečnost jeho vzniku až po vydání změny č. 4.

Zde je třeba vedle doposud zmiňované linie úvah, připomenout také linii evropského práva implementujícího Aarhuskou úmluvu na unijní bázi. Konkrétně je namístě zmínit rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, C-263/08, Sb. rozh, s. I-9967, který se zabýval výkladem článku 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Soudní dvůr v tomto rozsudku konstatoval mimo jiné následující: „*Směrnice 85/337/EHS, která zohledňuje změny provedené směrnicí 2003/35/ES, jejímž účelem je provést závazky sta-*

nové Aarhuskou úmluvou, upravuje ve svém článku 10a ve prospěch osob z řad dotčené veřejnosti, které splňují určité požadavky, možnost podat opravný prostředek k soudu nebo jinému nezávislému orgánu s cílem napadnout hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, které spadají do její působnosti. [...] Tato směrnice odkazuje na vnitrostátní právní předpisy, které mají určit podmínky, kterým může být přípustnost žaloby podřízena. Těmito podmínkami může být ‚dostatečný zájem‘ jednat nebo ‚zásah do práva‘, a to podle toho, který z těchto dvou pojmů používá vnitrostátní úprava.

Pokud jde o nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, čl. 1 odst. 2 směrnice ve spojení s článkem 10a této směrnice požaduje, aby se na ty nevládní organizace, které ‚splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů‘, bylo nahlíženo tak, že mají ‚dostatečný zájem jednat‘ nebo jsou případně nositeli některého z práv, do něhož může být zasazeno činností spadající do rozsahu působnosti této směrnice.

I když platí, že posledně uvedený článek tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, ‚které mohou být požadovány‘, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit ‚široký přístup k právní ochraně‘, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337/EHS týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tato vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy. [...] Krom toho platí, že směrnice 85/337/EHS se netýká činností pouze regionálního nebo celostátního rozsahu, ale rovněž činností s omezeným rozsahem, kterým se mohou lépe věnovat místní sdružení.“

V bodech 48 a 38 pak Soudní dvůr výslovně upozorňuje, že „směrnice nedovoluje omezit možnost přezkumu z důvodu, že dotčené osoby již mohly uplatnit svůj názor ve fázi účasti na rozhodování stanovené v jejím čl. 6 odst. 4. [...] Dále pak účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 je odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijaté v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku.“

Unijní právní úprava je přitom aplikovatelná i v nynějším případě, neboť jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, odbor životního prostředí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ve vztahu k zadání změny č. 4 uplatnil požadavek na posouzení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí, neboť stanoví rámec pro realizaci záměru podle bodu 10.7 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění zákona č. 167/2012 Sb. Toto ustanovení navazuje na bod 12 písm. a) přílohy č. II směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“), který vztahuje pravidla stanovená touto směrnicí mimo jiné právě též na záměry sjezdových drah, lyžařských vleků a lanových drah a na přidružená zařízení. Směrnice EIA přitom nahradila směrnici 85/337/EHS a v rozhodujících ustanoveních se od ní neliší (pouze původní článek 10a je nyní obsažen v článku 11, jak lze vyčíst ze srovnávací tabulky v příloze VI směrnice EIA).

Z rozsudku Soudního dvora se tak podává, že možnost přístupu k soudní ochraně garantovaná Aarhuskou úmluvou a na ni navazujícími směrnicemi je nezávislá na účasti dotyčného subjektu v procesu pořizování záměru či koncepce podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí. Takovému závěru přitom nebrání ani vnitrostátní právní úprava, která přístup k soudní ochraně v § 101a s. ř. s. umožňuje každému, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Ostatně jak již v minulosti vy-

ložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 1 Ao 2/2010-116 a v navazující judikatuře, podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není jakákoliv předchozí procesní aktivita v podobě podání námitek či připomínek, ta může mít za následek pouze nemožnost úspěšného uplatnění námitky rozporu s požadavkem proporcionality. Výklad § 101a odst. 1 s. ř. s. tak v souladu s mezinárodními i unijními závazky České republiky musí za subjekty, jež mohou plausibilně tvrdit dotčení své právní sféry, zahrnout i takové subjekty, které vznikly až poté, co bylo napadené opatření obecné povahy vydáno, a které tak již z povahy věci nemohly být žádným způsobem zapojeny do procesu jeho přijetí. To totiž ještě neznamená, že by nemohly být existencí napadeného opatření obecné povahy dotčeny ve své právní sféře v okamžiku podání návrhu na jeho zrušení.

Tento závěr přirozeně neznamená automatickou povinnost připustit účastenství v případě jakéhokoliv *ad hoc* později založeného spolku. Vždy je třeba v souladu s kritérii dovozenými Ústavním soudem v nálezech sp. zn. I. ÚS 59/14 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14 hodnotit vztah spolku (jeho členů a činnosti) k předmětu regulace, co do jeho opravdovosti, neboť si lze v krajních případech představit i postupy spočívající ve zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolku založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládaných *ad hoc* až v průběhu procesu vedoucího k přijetí sporného opatření obecné povahy či povolení sporného záměru, nebo dokonce *ex post* jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu. Nelze však *a priori* každý *ad hoc* vzniklý spolek ze soudní ochrany vyřadit, zejména když dostatečně časové a místní sepětí s předmětem regulace lze vysledovat u jeho členů, kteří by pouze na základě volby právem připuštěné cesty společného výkonu práv prostřednictvím právnické osoby neměli o soudní ochranu své právní sféry přijít.

V této věci Nejvyšší správní soud podmínky pro konstatování zcela zjevného nedostatku věcné legitimace, zjistitelného bez pochyb okamžitě již z návrhu samého, neshledává, a se závěrem krajského soudu se tak nemůže ztotožnit.

Pokud krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení bez další návaznosti zmínil § 101b odst. 3 s. ř. s., podle něhož soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, je třeba upozornit, že toto ustanovení se týká vlastního hodnocení přezkoumávaného opatření obecné povahy, nikoliv však procesního institutu aktivní legitimace účastníků soudního řízení. Stěžovatel v této souvislosti správně poukazuje na možnost procesního nástupnictví, která byla výslovně připuštěna Nejvyšším správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v rozsudku ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 As 9/2010-255, č. 2377/2011 Sb. NSS. K tomu je třeba doplnit, že úprava žalobní legitimace je v § 65 odst. 1 s. ř. s. upravena zcela analogicky jako aktivní procesní legitimace ve větě první § 101a odst. 1 s. ř. s. Není tedy důvodu, aby stejné závěry nebylo možné uplatnit též v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Přitom je-li možná změna navrhovatele v průběhu řízení o návrhu, není ani důvodu nezoohlednit změny, k nimž v oblasti aktivní legitimace došlo ještě před podáním takového návrhu. Takový přístup umožňuje napadení opatření obecné povahy např. i pozdějším nabyvatelem pozemku dotčeného spornou regulací, a naopak znemožňuje napadení opatření obecné povahy někým, kdo již v době podání návrhu dotčen být nemůže, což je zcela legitimní přístup, který odpovídá koncepci správního soudnictví, které má sloužit k ochraně existujících vlastních práv navrhovatele (potazmo jeho právní sféry), a nikoliv práv cizích, k nimž má navrhovatel pouze historický vztah.

Připuštění aktivní legitimace později vzniklých spolků či pozdějších nabyvatelů dotčených nemovitých věcí přitom není spojen s diskriminací subjektů, které se procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy aktivně účastnily, jak dovozuje krajský soud. I zde stěžovatel

správně poukazuje na to, že procesní aktivita v době přijetí opatření obecné povahy aktivní subjekty zvyhodňuje v tom, že mohou účinně napadat opatření obecné povahy i z hlediska neproporcionálního zásahu do jejich právní sféry, což je námitka, kterou stěžovatel, vzniklý až po vydání napadeného opatření obecné povahy, stejně jako osoby, které žádné námitky proti návrhu opatření obecné povahy v procesu jeho přijetí nevnesly, reálně nedisponuje. Vedle toho je stěžovatel významně omezen i v rozsahu, v němž může úspěšně uplatňovat nedostatečnost odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, neboť neuplatnil-li jím vytýkané vady v procesu přijetí opatření obecné povahy on ani nikdo jiný, nelze zpravidla odpůrkyni vyčítat, jestliže danou problematiku v odůvodnění pojednala podle okolností jen stručně, poměrně obecně či dokonce jen implicitně. Tato diference v zacházení mezi kategoriemi aktivních a neaktivních navrhovatelů přitom spravedlivě vyvažuje jejich odlišnou výchozí pozici a představuje dostačující motivaci pro včasné uplatňování procesních práv v co nejranější fázi přijímání opatření obecné povahy. Není proto důvodu bránit přístupu k soudní ochraně později vzniklému spolku i ve vztahu k namítané nezákonnosti opatření obecné povahy či závažným vadám v procesu jeho přijetí.

3590

Důchodové pojištění: starobní důchod; náhrada příjmu z výdělečné činnosti

k § 16 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 5. 5. 2015 Sb.

Do vyměřovacího základu pro výpočet starobního důchodu dle § 16 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se započítá přiznaná a vyplacená náhrada mzdy nebo platu na základě soukromoprávní dohody o narovnání, pokud sporná mzda nebo plat náleží pojištěnci za rozhodné období, a to bez ohledu na okamžik splatnosti přiznané náhrady.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 6 Ads 260/2016-44)

Prejudikatura: č. 2866/2013 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 120/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 348/04).

Věc: JUDr. Václava H. proti České správě sociálního zabezpečení, o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2015 přiznala žalovaná žalobkyni starobní důchod od 11. 4. 2015 ve výši 22 758 Kč měsíčně. Dne 21. 5. 2015 doložila žalobkyně Dohodu o narovnání ze dne 30. 4. 2015 ve věci sporu o způsob určení platové základny pro výpočet platu soudce a víceúčelových paušálních náhrad v letech 2011–2014, kterou se Česká republika – Okresní soud v Ústí nad Labem zavázal žalobkyni na platu a víceúčelových paušálních náhradách za období let 2012–2014 doplatit částku v celkové výši 208 745 Kč do 15. 6. 2015. Žalobkyně žádala zohlednění doložené skutečnosti v novém rozhodnutí. Žalovaná toto podání vyhodnotila jako námitky podle § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a jako nedůvodné je zamítla rozhodnutím ze dne 17. 6. 2015. Uvedla, že vyměřovací základ žalobkyně byl vypočten v souladu s § 18 zákona o důchodovém pojištění z rozhodného období let 1986–2014. Příjem na základě dohody o narovnání je však splatný až v roce 2015, nespadá tedy do vyměřovacího základu, a pro výpočet výše starobního důchodu žalobkyně jej nelze zohlednit.

Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který rozsudkem ze dne 26. 9. 2016, čj. 75 Ad 16/2015-33, zrušil napadené rozhodnutí i předcházející rozhodnutí o přiznání starobního důchodu, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Dohodou o narovnání je upraven dosud přiznaný a vyplacený plat za období let 2012–2014, neboť žalobkyně a její zaměstnavatel se shodli, že tento plat měl být vyšší. Účelem uzavřené dohody bylo zajištění nápravy takovým právním prostředkem, který by garantoval odčinění vzniklé situace, kterou žalobkyně nezavinila, ale která ji poškodila, neboť jí nebyl vyplácen plat ve výši, na kterou měla nárok. S přihlédnutím k celému systému důchodového pojištění lze dle krajského soudu dovodit, že náhrada platu vyplacená žalobkyni na základě uzavřené dohody o narovnání je příjmem započitatelným do vyměřovacího základu. Dohoda o narovnání je prostředkem nápravy určení platové základny pro výpočet platu a stát tak, byť opožděně, obdržel také pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a zdravotní pojištění. Žalovaná nesprávně aplikovala § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“), jelikož vycházela z výkladu, že doplatek platu žalobkyně za roky 2012–2014 nelze započítat do rozhodného období pro výpočet důchodu.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedla, že vyměřovacím základem zaměstnance pro pojistné na důchodové pojištění je dle § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení úhrn příjmů, které jsou předmětem daně z příjmu fyzických osob, a které mu zaměstnavatel zúčtoval v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá účast na nemocenském pojištění. Zúčtovaným příjmem se rozumí plnění, které bylo v peněžní nebo nepeněžní formě nebo formou výhody poskytnuto zaměstnavatelem zaměstnanci nebo předáno v jeho prospěch, popřípadě připsáno k jeho dobru anebo spočívá v jiné formě plnění prováděné zaměstnavatelem za zaměstnance. Zhodnocení určitého příjmu jako vyměřovacího základu pro důchodové účely je dle stěžovatelky tedy spojeno s procesem zúčtování takového příjmu v zákonem definovaném období pro zjištění vyměřovacího základu. Podle § 6 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení je rozhodným obdobím, z něhož se zjišťuje vyměřovací základ, kalendářní měsíc, za který se pojistné platí. Vyměřovací základ je tudíž možno zhodnotit pouze v tom kalendářním roce, resp. kalendářním měsíci, v němž byl zúčtován.

V případě žalobkyně je rozhodným obdobím pro stanovení vyměřovacího základu období let 1986–2014. Příjem žalobkyně na základě dohody o narovnání však spadá do vyměřovacího základu roku 2015, a proto nemohl být v souladu s § 18 zákona o důchodovém pojištění zohledněn. Nemusí se dle stěžovatelky jednat pouze o běžnou mzdu či plat za kalendářní rok, v němž je přiznáván důchod, ale i o náhrady, odměny či jiný příjem, který zaměstnanci náležel za předchozí kalendářní rok, ale zaměstnavatel jej zúčtoval až v kalendářním roce, který nespadá do rozhodného období. Jestliže zákonodárce neshledal právně relevantní důvody pro to, aby tyto a obdobné situace specifikoval v § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění (jako je tomu u náhrady mzdy, platu či jiného příjmu náležející v souvislosti s neplatným skončením pracovního poměru), pak stěžovatelka nemůže vlastním uvážením nahrazovat nepříznivé dopady konkrétní životní situace na nároky plynoucí z důchodového pojištění.

Stěžovatelka zároveň plně respektuje § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, které přímo zakotvuje, že náhrady výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců nepatří do vyměřovacího základu zaměstnance pro odvod pojistného. Krajský soud správní žalobě vyhověl v plném rozsahu, aniž by závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil. V napadeném rozsudku se dostatečně nevypořádal s aplikací § 16 zákona o důchodovém pojištění, ani se skutečností, že částka doplatku, která měla být žalobkyni vyplacena na základě

dohody o narovnání, zahrnuje nejen doplatek nově upraveného platu, ale i paušálních náhrad výdajů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [10] Podstatou kasační stížnosti je otázka, má-li se do vyměřovacího základu žalobkyně za období 2012–2014 promítnout náhrada platu, jenž sice měl být v uvedeném období vyplácen, dohodou o narovnání se však jeho náhrada stala splatnou až v roce 2015. Stěžovatelka se domnívá, že nikoliv, a argumentuje zejména § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, které odkazuje na § 11 odst. 2 téhož zákona. Podle uvedených ustanovení se do vyměřovacího základu započte náhrada, poskytnutá pojištěnci na základě pravomocného rozhodnutí soudu nebo mimosoudní dohody v případě neplatného skončení pracovně právního vztahu, a to v kalendářních měsících, za které náleží. Z toho stěžovatelka dovozuje, že v jiných případech než je neplatné ukončení pracovně právního vztahu, nelze poskytnutou náhradu platu do vyměřovacího základu započíst, pokud je tato náhrada splatná mimo rozhodné období. Nejvyšší správní soud má uvedený výklad za nepřipustně zjednodušující a nesprávný.

[11] V posuzované věci je třeba vycházet ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 348/04, č. 120/2005 Sb. ÚS, na nějž odkazuje žalobkyně i odůvodnění napadeného rozsudku. Ústavní soud posuzoval otázku, zda je možné započíst do vyměřovacího základu částku náhrady mzdy, která byla vyplacena až v souvislosti s pravomocným rozhodnutím soudu o neplatnosti rozvázání pracovního poměru pojištěnce, tj. rozpočítat ji na jednotlivé měsíce a roky od okamžiku neplatného rozvázání pracovního poměru a zvýšit tak dodatečně jeho roční vyměřovací základy za období předcházející soudnímu rozhodnutí. Zákon v tehdy účinném znění tuto možnost výslovně neupravoval (srov. zákon o důchodovém pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2006). Ústavní soud však dospěl k závěru, že „nelze použít toliko gramatický výklad [...] bez přihlédnutí ke smyslu a účelu dotčených ustanovení i celého systému důchodového pojištění“. Právní předpisy důchodového zabezpečení „zohledňují toliko modelovou situaci, kdy zaměstnanec dosahuje pravidelnou měsíční mzdu, z níž je placeno pojistné, z logiky věci lze dovodit, že i náhrada mzdy [...] vyplacená stěžovateli až v souvislosti s rozhodnutím soudu o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru, je příjmem započitatelným do vyměřovacího základu (srov. § 5 odst. 2 písm. a) zákona [o daních z příjmů]), který lze rozpočítat na jednotlivé kalendářní měsíce a roky po dobu neplatného rozvázání pracovního poměru. [...] Náhrada mzdy má v tomto případě charakter ekvivalentu mzdy a je zúčtovatelná stejně jako mzda. Tuto účast stěžovatele na důchodovém pojištění tedy lze promítnout do zápočtu doby pojištění. Z § 6 odst. 1 zákona [o daních z příjmů] navíc nelze ani dovodit, že by vylučovalo možnost zpětného rozúčtování příjmů, jež se zahrnují do vyměřovacího základu. [...] Z ústavního hlediska je podstatné, že stát obdržel, byť opožděně, v souvislosti s náhradou mzdy platby pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že by bylo absurdní a především nespravedlivé, aby se mu tento příjem v podobě vyplacené náhrady mzdy neprojevil v jeho osobním vyměřovacím základu pro výpočet starobního důchodu. Důchodové pojištění je totiž založeno na principu obligatornosti dávek důchodového pojištění, který znamená, že při splnění stanovených podmínek vzniká na dávku důchodového pojištění právní nárok.“

[12] Teprve v návaznosti na citované rozhodnutí Ústavního soudu bylo do zákona o důchodovém pojištění novelou provedenou zákonem č. 24/2006 Sb. výslovně zakotveno, že do vyměřovacího základu se započítává též náhrada mzdy nebo platu za období, v němž podle

pravomocného rozhodnutí soudu nadále trval pracovně právní vztah, pokud podle tohoto rozhodnutí došlo ke skončení pracovního poměru neplatně. V praxi dále vyvstala otázka, zda lze rozhodnutí soudu v obdobných případech nahradit soukromoprávní dohodou o narovnání sporu o neplatnost rozvázání pracovního poměru. Na tuto otázku odpověděl kladně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 12. 2012, čj. 6 Ads 112/2012-50, č. 2866/2013 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že „[p]rávním účinkem dohody o narovnání mezi žalobcem a jeho bývalým zaměstnavatelem pak bylo to, že rozvázání pracovního poměru výpovědí zaniklo a bylo nahrazeno ujednáními, která vyplývají z narovnání. V tomto ohledu je tedy účinek dohody o narovnání srovnatelný s případným rozhodnutím soudu o neplatnosti výpovědi.“ Na tyto praktické problémy reagoval v mezidobí i zákonodárce, který novelou zákona o důchodovém pojištění provedenou zákonem č. 470/2011 Sb., postavil soukromoprávní dohodu o narovnání výslovně naroveň pravomocnému soudnímu rozhodnutí. Skutečnost, že zákon v současné době výslovně upravuje započtení náhrady později přiznané a uhrazené mzdy či platu do rozhodného období, za nějž měla být uhrazena, výslovně pouze v případě neplatného rozvázání pracovního poměru, je tedy daleko spíše reakcí zákonodárce na kazuistiku soudů a nejčastější praktické problémy, než promyšlenou koncepční úpravou, kterou by zamýšlel započtení jiných zpětných náhrad platu vyloučit.

[13] Závěry napadeného rozsudku jednoznačně korespondují s úvahami nastíněnými ve výše zmíněném nálezu Ústavního soudu. Obdobně i Nejvyšší správní soud v minulosti jednoznačně konstatoval, že do vyměřovacích základů za rozhodné období let 2007–2009 se může zpětně promítnout doplatek služebního příjmu za službu přesčas, který byl po skončení soudních sporů pojištěnci jednorázově (jakožto doplatek služebního příjmu za rozhodné období) vyplacen až v roce 2014 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2015, čj. 6 Ads 130/2015-72). Tyto závěry je nutné analogicky aplikovat i v posuzovaném případě. Vše uvedené lze shrnout tak, že do vyměřovacího základu pro výpočet starobního důchodu se započítá přiznaná a vyplacená náhrada mzdy nebo platu na základě dohody o narovnání, pokud sporná mzda nebo plat náleží pojištěnci za rozhodné období, a to bez ohledu na okamžik splatnosti.

[14] Nejvyšší správní soud si je stejně jako stěžovatelka vědom § 5 odst. 1 zákona o pojištění na sociální zabezpečení, podle něhož vyměřovacím základem pro pojistné na důchodové pojištění nejsou náhrady výdajů poskytovaných procentem z platové základny představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudcům. Krajský soud však napadeným rozsudkem nezavázal stěžovatelku k tomu, aby tyto náhrady výdajů do vyměřovacího základu zahrnula. Krajský soud zrušil napadená rozhodnutí z toho důvodu, že stěžovatelka vůbec nezohlednila žalobkyni předloženou dohodu o narovnání, jelikož byla uzavřena a bylo z ní plněno mimo rozhodné období. Do vyměřovacího základu za rozhodné období let 2012–2014 tak nebyla žalobkyni započtena ani dohodnutá náhrada platu, ačkoliv správně tomu tak být mělo.

3591

Státní sociální podpora: rodičovský příspěvek

k § 7 odst. 1 a § 30 a násl. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném ke dni 15. 3. 2016

Rodičovský příspěvek dle § 30 a násl. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, je nárokem pečujícího rodiče, nikoli nárokem dítěte, o něj rodič pečuje. Omezující podmínka pro čerpání rodičovského příspěvku v celkové částce 220 000 Kč v § 31 odst. 1 citovaného zákona se proto nutně vztahuje na péči o totéž nejmladší

dítě v téže rodině. Pokud se rodina dítěte změní (např. od pěstounů na přechodnou dobu přejde dítě do péče budoucích osvojitelů), nelze celkovou částku 220 000 Kč považovat za částku společně sdílenou oběma pečujícími osobami jak z první, tak z druhé rodiny. Byť obě (nikoli současně, ale postupně) pečují o totéž dítě, nepečují o totéž nejmladší dítě v téže rodině a nejde ani o společně posuzované osoby ve smyslu § 7 odst. 1 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, čj. 6 Ads 21/2017-23)

Prejudikatura: č. 3425/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 249/2005 Sb. a č. 43/2013 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2306/12).

Věc: Mgr. Lýdie K. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o poskytnutí rodičovského příspěvku, o kasační stížnosti žalobkyně.

V říjnu 2015 žalobkyně spolu s manželem převzali jako budoucí osvojitelé do péče nezletilou Vanesu K. (nar. 7. 3. 2014), o kterou předtím pečovali pěstouni na přechodnou dobu. Dne 15. 3. 2016 Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Jihlavě, Kontaktní pracoviště Chotěboř (dále jen „úřad práce“) rozhodl o žádosti žalobkyně o poskytnutí rodičovského příspěvku, přičemž jej přiznal ve výši 125 Kč měsíčně. Tuto výši úřad práce odůvodnil tím, že pěstounům na přechodnou dobu bylo již vyplaceno 218 500 Kč z celkové částky 220 000 Kč rodičovského příspěvku. Žalobkyně tak mohla dočerpát pouze zbývající částku 1 500 Kč. Jelikož žalobkyně zvolila dobu čerpání do tří let věku dítěte, výše jejího rodičovského příspěvku činila 125 Kč měsíčně.

Žalobkyně s vyšší rodičovského příspěvku nesouhlasila a proti rozhodnutí úřadu práce se odvolala. Měla za to, že nemůže nést důsledky špatného rozhodnutí příslušného úřadu práce, který přechodným pěstounům kromě odměny za výkon pěstounské péče na přechodnou dobu a příspěvku na úhradu potřeb dítěte přiznal ještě další dávku (rodičovský příspěvek), a to ze stejného titulu – péče o nezletilou Vanesu K. Žalovaný její odvolání zamítl a napadené rozhodnutí úřadu práce potvrdil. V odůvodnění uvedl, že současná právní úprava umožňuje souběžné čerpání rodičovského příspěvku s dávkami pěstounské péče. Žalobkyně neuspěla ani u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 15. 12. 2016, čj. 32 Ad 8/2016-28, její žalobu ze stejného důvodu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které namítala, že napadený rozsudek je nezákonný kvůli nesprávnému posouzení právní otázky. Správní úřady totiž umožnily přechodným pěstounům souběžné čerpání dvou neslučitelných typů sociálních dávek. Dávky pěstounské péče podle ní tvoří zcela samostatnou skupinu nároků. Dokládá to tím, že je zákonodárce vyjmul ze zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální pomoci, a zařadil je do zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Uvádí, že odměna pěstouna je odměnou za péči o dítě. Při souběhu s rodičovským příspěvkem proto dochází k duplicitnímu financování téže péče o jediné dítě. Dle stěžovatelky neslučitelnost výplaty obou dávek plyne i ze samotného textu zákona. Na rodičovský příspěvek má totiž nárok osoba, která převzala dítě do trvalé péče nahrazující péči rodičů. Péče pěstouna na přechodnou dobu je však ze zákona přechodná, krátkodobá (obvykle trvá jeden rok).

Stěžovatelka upozorňuje na to, že Česká republika je vázána Úmluvou o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), podle které je při rozhodování státních orgánů chráněným zájmem vždy zájem dítěte. Chybná aplikační praxe úřadu práce vedla k zásahu do jejího ústavně zaručeného práva a práva její rodiny, konkrétně práva na pomoc státu rodičům, kteří pečují o děti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svém právním stanovisku v tom smyslu, že žalobkyni nemohl být přiznán vyšší rodičovský příspěvek, jelikož byl vyplacen na totéž dítě přechodným pěstounům.

V doplnění svého vyjádření stěžovatelka poukázala na novelu zákona o státní sociální podpoře, která má zabránit čerpání rodičovského příspěvku pěstouny na přechodnou dobu s tím, že toliko z politických důvodů je účinnost novely odsunuta až na 1. ledna 2018.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [13] Stěžovatelka dále považuje napadený rozsudek za nezákonný kvůli nesprávnému posouzení právní otázky. S tím se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, ale na základě částečně jiných právních argumentů, než předkládá stěžovatelka. Nejvyšší správní soud sledoval poněkud jinou argumentační linii (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, čj. 6 As 176/2015-31, bod [19]) v rámci totožné žalobní a kasační námitky, že žalovaný neměl přihlížet k výplatě rodičovského příspěvku přechodné pěstounce. Nutno v této souvislosti zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se nemusí a ani nemůže zabývat námitkou stěžovatelky, že pěstounka na přechodnou dobu čerpala rodičovský příspěvek neoprávněně, neboť předmětem řízení před krajským a Nejvyšším správním soudem nebyl a ani by v tomto řízení nemohl být přezkum rozhodnutí, jímž byl rodičovský příspěvek přiznán přechodné pěstounce. Nejvyšší správní soud nijak nehodlá zpochybňovat přesvědčení žalovaného, že současná právní úprava umožňuje souběžné čerpání rodičovského příspěvku s dávkami pěstounské péče.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že Listina základních práv a svobod v článku 32 staví rodičovství a rodinu pod ochranu zákona. Péče o děti a jejich výchova je právem rodičů a podobně i děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu. Ústavní soud právo pečovat a vychovávat děti chápe „*nikoliv jen jako práva rodičů a dítěte na to, aby státní moc nezasahovala do rodinné péče, nýbrž naopak i tak, aby takové péči státní moc poskytovala specifickou ochranu. Péče o dítě a výchova dítěte předpokládá zajištění materiálních i nemateriálních (citových, psychosociálních, kulturních atd.) podmínek toho, aby dítě mohlo v přirozeném rodinném prostředí rozvíjet všechny své osobní schopnosti a možnosti, které ve výsledku povedou k odpovídající socializaci dítěte. Jinak řečeno, je právem dítěte i rodiče pečujícího o dítě, aby stát této péči poskytoval zvláštní ochranu*“ (nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2013, sp. zn. I. ÚS 2306/12, N 43/68 SbNU 433, č. 43/2013 Sb. ÚS).

[15] Podobné závazky plynou z mezinárodních smluv. Úmluva o právech dítěte zavazuje stát činit potřebná opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám, které se o dítě starají (čl. 26 odst. 1). Zároveň staví do popředí zájem dítěte při jakékoli činnosti týkající se dětí (čl. 3 odst. 1). Ustanovení článku 16 Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb. m. s.) zavazuje stát, aby s cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny podporoval ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou například rodinné dávky.

[16] Rodičovský příspěvek je projevem ústavně zaručeného práva rodičů pečujících o děti na pomoc státu. Poskytování rodičovského příspěvku napomáhá realizaci práva rodičů na péči o děti a také práva dětí na rodičovskou péči. Zároveň je konkrétním vyjádřením mezinárodněprávních závazků České republiky a v neposlední řadě nástrojem sociální a rodinné politiky státu.

[17] Dle § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, má nárok na rodičovský příspěvek „*[r]odič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nej-*

mladší v rodině, [...] nejdéle do čtyř let věku tohoto dítěte, a to nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině celková částka 220 000 Kč⁴. Omezující podmínky pro čerpání rodičovského příspěvku jsou tak dvojnásobné – věk dítěte a celková částka vyplacená z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině.

[18] Předchozí právní úprava (zákon o státní sociální podpoře ve znění do konce roku 2011) omezovala čerpání rodičovského příspěvku věkem dítěte a délkou čerpání rodičovského příspěvku. Rodič si mohl zvolit dobu čerpání rodičovského příspěvku po dobu dvou, tří nebo čtyř let. Volbou doby čerpání si rodič zároveň zvolil i příslušnou výši příspěvku (dvouletá varianta odpovídala částce 11 400 Kč měsíčně a rodič vyčerpal celkovou částku 216 600 Kč, tříletá varianta odpovídala částce 7 600 Kč měsíčně a rodič vyčerpal celkovou částku 235 600 Kč, u čtyřleté varianty byla měsíční výše proměnlivá a navázaná na celkovou částku 178 600 nebo 216 600 Kč v závislosti na tom, zda byla vyplácena také peněžitá pomoc v mateřství).

[19] Omezující podmínka v podobě finančního stropu se do zákona o státní sociální podpoře dostala novelizací provedenou zákonem č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu plyne, že zákonodárce chtěl dosáhnout větší flexibility pro rodiče pečující o malé dítě při rozhodování o výši a délce pobírání dávky. Podle předchozí právní úpravy byla volba čerpání rodičovského příspěvku neměnná, což při změně sociální situace v rodině nemuselo být optimální. Rodiče zároveň nebyli motivováni k návratu do zaměstnání a pevně nastavené doby čerpání podle věku dítěte nereflektovaly faktický věk pro přijetí dítěte do předškolního zařízení (viz důvodová zpráva, sněmovní tisk č. 372/0, 6. volební období, dostupný na www.psp.cz).

[20] Je patrné, že zákonodárce chtěl rodičům změnou zákona umožnit pružné čerpání rodičovského příspěvku tak, aby rodina s ohledem na svou sociální situaci a možnosti v okolí (např. dostupnost a kapacita mateřských škol) mohla účinněji sldřovat svůj rodinný a pracovní život. Zároveň ale zákonodárce musel s ohledem na omezené finanční prostředky stanovit maximální hranici, do které lze rodičovský příspěvek čerpat. Touto hranicí je celková částka 220 000 Kč vyplacená na péči o totéž nejmladší dítě v rodině. Stanovením této částky chtěl zákonodárce zajistit rovnost mezi pečujícími osobami bez ohledu na to, jak rychlé tempo čerpání rodičovského příspěvku si zvolily. Zároveň zákonodárce navázal měsíční výši rodičovského příspěvku na příjem rodičů (resp. denní vyměřovací základ) a omezil ji maximální částkou 11 500 Kč (dle § 30 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře).

[21] Současné znění zákona o státní sociální podpoře navazuje celkovou částku 220 000 Kč na „*péči o totéž nejmladší dítě v rodině*“. Pro posouzení nároku na čerpání rodičovského příspěvku a jeho výši je tak klíčové vyložit pojem „*rodina*“ a slovní spojení „*totéž nejmladší dítě v rodině*“.

[22] Dle § 31 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře se rodinou pro účely rodičovského příspěvku rozumí oprávněná osoba a společně s ní posuzované osoby (§ 7 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře). Těmi jsou nezaopatřené děti a rodiče těchto dětí. Za rodiče se považují i osoby, jimž byly nezaopatřené děti svěřeny do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu (§ 7 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře). Za rodinu se tak považuje i nezaopatřené dítě a jeho pěstouni na přechodnou dobu nebo nezaopatřené dítě a jeho budoucí osvojitelé.

[23] Nejvyšší správní soud chápe slovní spojení „*totéž nejmladší dítě v rodině*“ jako zkrácené označení situace, pro kterou je charakteristické, že jsou její aktéři totožní. Omezující podmínka pro čerpání rodičovského příspěvku v celkové částce 220 000 Kč se tak uplatní tehdy, pokud se má příspěvek vyplácet na péči o totéž dítě v téže rodině. Pokud se rodina dítě-

te změni (např. od pěstounů na přechodnou dobu přejde dítě do péče budoucích osvojitelů), nelze celkovou částku 220 000 Kč považovat za částku společně sdílenou oběma pečujícími osobami jak z první, tak z druhé rodiny. Byť obě (nikoli současně, ale postupně) pečují o totéž dítě, nepečují o totéž nejmladší dítě v téže rodině.

[24] Z jazykového výkladu tak plyne, že pečující osobě v nové rodině vzniká nárok na rodičovský příspěvek bez ohledu na to, zda a v jakém rozsahu jej čerpala pečující osoba v předchozí rodině. Nebrání tomu ani § 7 odst. 1 věta druhá zákona o státní sociální podpoře, která vylučuje, aby tatáž osoba byla posuzována jako oprávněná osoba současně ve více rodinách – jak bude patrné z dalšího výkladu, oprávněnou osobou není nezaopatřené dítě, nýbrž pečující osoba, a v daném případě zjevně nejde o současné posouzení téže oprávněné osoby ve více rodinách; stěžovatelka byla jako oprávněná osoba posuzována jen jednou ve své vlastní rodině.

[25] Tomuto závěru odpovídá i účel rodičovského příspěvku a úmysl zákonodárce. Účelem této dávky státní sociální podpory je totiž alespoň částečně nahradit pečujícímu rodiči ztrátu příjmu či jejich podstatné snížení, a tím zvýšit sociální úroveň rodiny (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 Ads 42/2015-34, č. 3425/2016 Sb. NSS, 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, dostupný na www.psp.cz). Důvody, proč existuje zájem na osobní rodičovské péči o dítě, zákonodárce výslovně neuvádí. Některé důvody jsou však zřejmé, například fyziologické (zajištění pravidelného kojení), psychologické (vytvoření pouta mezi dítětem a pečující osobou), sociální (výchova a socializace dítěte v rodině) nebo praktické (faktická nebo finanční nedostupnost komerčně poskytovaného hlídání dětí, nedostatečná kapacita mateřských škol). Význam osobní péče o dítě je ještě více umocněný v situaci, kdy péči o dítě přebírá jiná než biologická rodina.

[26] Pokud by budoucí osvojitelé převzali do péče dítě mladší čtyř let a nevznikl by jim nárok na rodičovský příspěvek, jejich možnost osobní péče o dítě by byla výrazně ztížena. Lze se domnívat, že pokud by nebyli dobře finančně zajištěni z vlastních zdrojů, pak by ani jeden z nich nemohl utlumit svou výdělečnou činnost kvůli osobní péči o dítě. Péče o dítě by pak závisela na dostupnosti hlídacích zařízení nebo mateřských škol v okolí či na ochetě a možnostech jejich širší rodiny a přátel. Omezující podmínku celkové částky 220 000 Kč je proto nutné vykládat v souladu s účelem rodičovského příspěvku a úmyslem zákonodárce, tedy tak, že nárok na rodičovský příspěvek vzniká pečující osobě v nové rodině bez ohledu na způsob čerpání pečující osobou v rodině předchozí. Tento závěr platí tím spíše, je-li zákonná úprava konstruována na standardní situaci stabilní rodiny a nepamatuje-li zvláštními ustanoveními na řešení nestandardních (byť nikoli raritních) situací, jakou je přechod dítěte z rodiny poskytující přechodnou pěstounskou péči do rodiny (budoucích) osvojitelů.

[27] Tento závěr podporuje též dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, který již v minulosti judikoval, že rodičovský příspěvek je nárokem pečujícího rodiče, nikoliv nárokem dítěte, o něž rodič pečuje (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 Ads 42/2015-34, č. 3425/2016 Sb. NSS, ze dne 7. 5. 2015, čj. 9 Ads 278/2014-73, nebo ze dne 19. 2. 2009, čj. 3 Ads 93/2008-55). Bylo by v logickém rozporu s touto konstrukcí, pokud by pečovatel měl toto právo pozbyt zcela nezávisle na svém jednání, tj. dozvědět se, že někdo jiný už „jeho“ nárok v jiné rodině (byť ve vztahu k témuž dítěti) dříve vyčerpal. Pokud stát umožnil vyčerpat celou částku rodičovského příspěvku před uplynutím čtyř let věku dítěte, činil tak s rizikem, že se omezující celkové výše rodičovského příspěvku bude moci dovolávat jen vůči téže rodině (pečující osobě), nikoliv vůči další rodině (pečující osobě), která dítě případně

převzme do trvalé péče před dosažením čtyř let věku. Omezující podmínku celkové výše 220 000 Kč je tak nutné vykládat jako navázanou na péči o totéž nejmladší dítě v téže rodině.

[28] V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na odlišnost projednávaného případu od případů, které ve vztahu k rodičovskému příspěvku řešil v minulosti. Předchozí rozhodnutí se tematicky týkala například souběžného čerpání rodičovského příspěvku na dvě děti – dvojčata (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 Ads 42/2015-34, č. 3425/2016 Sb. NSS) nebo souběhu rodičovských příspěvků (či jiných rodinných dávek) z různých států Evropské unie (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, čj. 3 Ads 194/2014-37, a ze dne 26. 11. 2014, čj. 3 Ads 194/2014-37).

[29] V posuzovaném případě se nejedná o situaci, že by jedna osoba chtěla opakovaně nebo souběžně čerpat více dávek státní sociální podpory. Stěžovatelka žádala o rodičovský příspěvek pouze jednou. Ten jí byl sice přiznán, ale v takové výši, že jí to fakticky mohlo znemožnit osobně celodenně a řádně pečovat o své dítě a porušit její právo na pomoc státu v jeho podstatě a smyslu (čl. 32 odst. 5 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Kromě Listiny základních práv a svobod plyne závazek státu poskytovat pomoc rodinám i z výše zmíněných mezinárodních smluv. Konkrétním projevem tohoto práva a závazku státu je poskytování rodičovského příspěvku (srov. též body [14] až [16] tohoto rozsudku). Ústavní soud již v minulosti judikoval, že orgány veřejné moci mají povinnost vykládat právní úpravu ústavně konformním způsobem a v souladu s mezinárodně právními závazky státu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 44/03, N 73/37 SbNU 33, č. 73/2005 Sb. ÚS, č. 249/2005 Sb.).

[30] Výklad zákona, který fakticky znemožňuje nové rodině osobně pečovat o dítě dle její volby, by tedy nebyl ústavně konformní a nenaplňoval by mezinárodně právní závazky státu. Pokud dítě přebírají do péče nové osoby a utváří se nová rodina, jde nepochybně o emocionálně, psychicky a také ekonomicky náročnou situaci. Nová rodina si zaslouží veškerou podporu, kterou zákon umožňuje. Je v zájmu dítěte, aby se nové osoby, které převzaly péči o dítě, měly možnost rozhodnout, zda budou s podporou státu osobně celodenně a řádně pečovat o dítě, nebo zda zvolí jinou formu péče. Je proto třeba § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vykládat v tom smyslu, že rodičovský příspěvek náleží do celkové výše 220 000 Kč v závislosti na dalších zákonných podmínkách i osobě pečující o dítě v nové rodině.

[31] Výše naznačený jazykový výklad (slovní spojení „*totéž nejmladší dítě v rodině*“), teologický výklad (účel rodičovského příspěvku), historický výklad (úmysl zákonodárce) a systematický výklad (ústavně konformní, mezinárodněprávní závazky) nedávají prostor k tomu, aby pečující osoba z nové rodiny neměla nárok na rodičovský příspěvek kvůli jeho vyčerpání pečující osobou z předchozí rodiny. Nelze nalézt žádný legitimní důvod, pro který by budoucí osvojitelé (nebo jiné pečující osoby v podobné situaci) měli nést břemeno péče o dítě za minimální podpory ze strany státu. Díky finanční podpoře od státu mohou budoucí osvojitelé či osvojitelka strávit s dítětem takový čas, aby si v nové rodině vybudovali blízké sociální vazby. Se smyslem rodičovského příspěvku a s principem rovnosti se rozhodně neslučuje, aby pečující osoba v nové rodině měla podporu nižší, nebo dokonce žádnou.

[32] V posuzovaném případě tvořila nezletilá Vanesa z pohledu zákona o státní sociální podpoře nejdříve rodinu spolu se svými pěstouny na přechodnou dobu. Následně vytvořila novou rodinu se svými budoucími osvojiteli. V obou rodinách byla nejmladším dítětem. Ze správního spisu plyne, že přechodná pěstounka i stěžovatelka jakožto budoucí osvojitelka o Vanesu osobně celodenně a řádně pečovaly. Stěžovatelce proto vznikl nárok na rodičovský příspěvek nezávisle na poměrech v dosavadní rodině až do celkové výše 220 000 Kč, nejdéle však do doby, než Vanesa dosáhne věku čtyř let. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že to neznamená, že stěžovatelka skutečně celou maximální částku bez dalšího obdrží, neboť zároveň platí, že výše

měsíčního rodičovského příspěvku nesmí podle platné právní úpravy přesáhnout stanovené maximální částky v závislosti na volbě oprávněného rodiče, tzn. nemůže být za žádných okolností vyšší než 11 500 Kč měsíčně.

[33] Nejvyšší správní soud na okraj dodává, že nepřehlédl, že zákonodárce v současné době projednává změnu zákona o státní sociální podpoře, která měla – jiným způsobem dle přesvědčení vlády – do budoucna zabránit situacím, do které se dostala stěžovatelka, jakkoli Nejvyšší správní soud (nesdíleje východisko navrhovatele nové právní úpravy) problém odstranil výkladem platné právní úpravy. Podle novely zákona se totiž pěstouni na přechodnou dobu pro účely rodičovského příspěvku výslovně nebudou považovat za rodiče, a nebudou tak mít nárok na čerpání rodičovského příspěvku (viz sněmovní tisk č. 854/0, 7. volební období, dostupný na www.psp.cz, nyní projednáván Senátem Parlamentu). Vzhledem k tomu, že předmětem tohoto řízení nebyla otázka nároku pěstouna na přechodnou dobu na rodičovský příspěvek (viz body [12] a [13] odůvodnění tohoto rozsudku), nemá ani projednávaná novela vazbu na otázku řešené tímto rozsudkem.

3592

Myslivost: překročení normovaných stavů zvěře

k § 3 odst. 2 a § 64 odst. 3 písm. c) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Překročení normovaných stavů zvěře v honitbě představuje porušení povinností uživatele honitby dle § 3 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, a tedy naplnění je znaky správního deliktu dle § 64 odst. 3 písm. c) téhož zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2016, čj. 30 A 70/2015-38)

Věc: Jiří T. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o uložení pokuty.

Městský úřad Šlapanice, odbor životního prostředí, udělil žalobci podle § 64 odst. 3 písm. c) zákona o myslivosti pokutu ve výši 1 000 Kč, a to za porušení § 3 odst. 2 zákona o myslivosti, kterého se měl žalobce dopustit tím, že jako uživatel honitby č. 27 Ochoz-les nezajistil v honitbě chov jelení a srnčí zvěře v rozmezí mezi minimálním a normovaným stavem zvěře. Konkrétně ve statistickém výkazu Mysl (Mze) – 1 – 01 za rok 2013 a dále ve sčítacím listu zvěře Mysl/7 na rok 2014 žalobce uvedl jarní kmenový stav jelení zvěře ve výši 9 ks a srnčí zvěře ve výši 28 ks. V honitbě č. 27 Ochoz-les tak byl překročen normovaný stav jelení zvěře o 3 ks a srnčí zvěře o 4 ks. Normovaný stav zvěře je v daném případě stanoven přílohou č. 5 rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 17. 3. 2003, o uvedení honitby Ochoz-les do souladu se zákonem o myslivosti, a činí pro jelení zvěř počet 6 ks a pro srnčí zvěř 24 ks.

Správní orgán prvního stupně v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že dle předložených statistických výkazů za honitbu č. 27 Ochoz-les byl v období let 2005 až 2013 jarní stav jelení a srnčí zvěře vždy vyšší než stav normovaný. Ze strany žalobce jako uživatele honitby došlo sice k postupnému snižování jarních stavů jelení a srnčí zvěře, avšak dosažení normovaných stavů jelení a srnčí zvěře nebylo ze strany žalobce naplněno. Správní orgán prvního stupně se domníval, že žalobce měl dostatek času a možností k dosažení normovaného stavu spárkaté zvěře v honitbě, přičemž měl za to, že vyšší stavy zvěře jsou v honitbě udržovány záměrně, z důvodu možnosti vyššího lovu uvedené zvěře.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, na základě kterého žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 3. 2015 změnil výrok rozhodnutí I. stupně co do stanovení lhůty splatnosti uložené pokuty, ve zbytku rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na to, že

z údajů obsažených ve statistických výkazech jednoznačně vyplynulo, že došlo k překročení normovaných stavů zvěře, což nerozporuje ani sám žalobce. O skutkovém stavu tak v dané věci nebylo sporu. Žalovaný nepřivědčil ani argumentaci žalobce, že vyšší stavy spárkaté zvěře nasčítal z důvodu její migrace. Přestože žalobce tvrdil, že vyšší stavy zvěře se v honitbě z důvodu migrace vyskytovaly pouze přechodně, byly současně plněny schválené plány lovu zvěře (odvíjející se právě od sčítaných stavů zvěře). Je tedy zřejmé, že žalobce při sestavování plánu lovu zvěře vycházel z těchto vyšších stavů a tyto plány lovu splnil. Míra překročení normovaných stavů pak byla správním orgánem zohledněna při stanovení výše sankce.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce uvedl, že žalovaný mu klade za vinu, že ve výkazu plánu chovu a lovu zvěře pro rok 2014 vycházel z údajů z výkazu jarního stavu sčítání zvěře a tím fakticky potvrdil nadnormativní stav zvěře v honitbě. Jinými slovy, pokud by žalobce ve výkazu plánu chovu a lovu zvěře uvedl čísla odpovídající normovaným stavům zvěře, pak by správním orgán konstatoval, že výkazy jsou správné a pokutu by neuložil.

Žalobce dále namítal, že žalovaný (resp. správním orgán prvního stupně) tímto způsobem postihuje pouze některé uživatele honiteb a jiné nikoli, zejména myslivecká sdružení, a to s argumentací, že u sdružení nelze dovodit odpovědnost žádné konkrétní osoby, což naopak lze u uživatele honitby – fyzické osoby. Dle žalobce je však takový postup diskriminační a v jeho neprospěch. Jestliže správním orgán rozlišuje a volí odlišný přístup ohledně nepostihování sdružení oproti postihování konkrétních fyzických osob, pak se dle žalobce jedná o diskriminaci jednotlivce oproti zvýhodnění kolektivu.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě s argumenty žalobce nesouhlasil. Upozornil, že správním orgán žalobci neuložil pokutu za to, že by v plánu chovu a lovu zvěře spárkaté (Mysl/1) uvedl údaje z výkazu sčítání zvěře (Mysl/7). Pokuta byla žalobci uložena za porušení § 3 odst. 2 zákona o myslivosti, neboť v honitbě nezajistil chov zvěře srnčí a jelení v rozmezí mezi minimálním a normovaným stavem.

Zástupce žalobce při jednání dále doplnil, že pokud správním orgán prvního stupně v odůvodnění rozhodnutí poukazoval na skutečnost, že žalobce po celou dobu (od roku 2005) překračoval normované stavy zvěře, přisvědčil, že v tomto má sice správním orgán pravdu, avšak již neuvedl, proč se tak stalo. V této souvislosti zástupce žalobce upozornil, že tomu tak bylo na základě skutečnosti, že od samého počátku v roce 2005, kdy žalobce s Lesy ČR uzavřel smlouvu o nájmu předmětné honitby, dostal „do vínku“ určitý stav zvěře, na který musí být navázán plán chovu a lovu zvěře, který však již v té době hrubým způsobem překračoval normované stavy zvěře v honitbě. To se samozřejmě promítlo také do dalších let až do předmětného období 2013–2014.

Zástupce žalobce se taktéž neztotožnil s dalším postihem, který byl vůči žalobci uplatněn, a to s odebráním loveckého lístku na dobu 2 let. V této souvislosti shodně jako v podané žalobě poukázal na diskriminační přístup ze strany správních orgánů, který takto nepostihuje myslivecké spolky, ale pouze fyzické osoby; a namítal také nezákonnost postupu správních orgánů, které žalobci odebraly lovecký lístek na dobu 2 let, přestože zákon o myslivosti žádnou spodní hranici nestanoví, včetně absence správních orgánů.

Žalobce osobně ve svém vyjádření upozornil na stavy a počty zvěře v předmětné honitbě v době, kdy v ní přibližně před 10 lety začínal, jakož i na stavy konečné, kterých se mu podařilo v průběhu let dosáhnout. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že každý rok byl pracovníkem Lesů ČR, Ing. P., donucen výkazy zpracovat s tím, že v opačném případě by mu nebyly držitelem honitby podepsány. Pokuta však byla uložena jemu. Dále zopakoval svůj nesouhlas s praxí správních orgánů týkající se odebrání loveckých lístků, zejména poukázal na diskriminační přístup ve vztahu k mysliveckým spolkům.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 3 odst. 2 zákona o myslivosti je „[d]ržitel honitby a v případě jejího pronájmu nájemce honitby (dále jen „uživatel honitby“) povinen zajišťovat v honitbě chov zvěře v rozmezí mezi minimálním a normovaným stavem zvěře, které jsou určeny v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti o uznání honitby. **Minimálním stavem zvěře je stav, při kterém není druh ohrožen na existenci a jeho populační hustota zabezpečuje biologickou reprodukci druhu. Normovaným stavem je nejvyšší přípustný jarní stav, který odpovídá kvalitě životního prostředí zvěře a úživnosti honitby;** uvádí v rámci jakostní třídy honitby i požadovaný poměr pohlaví a věkovou skladbu zvěře a koeficient očekávané produkce“ (pozn.: zvýraznění doplněno krajským soudem).

Dle § 64 odst. 3 písm. c) zákona o myslivosti „[o]rgán státní správy myslivosti uloží pokutu až do výše 200 000 Kč uživateli honitby, který nesplní nebo poruší povinnosti uvedené v § 3 odst. 2“.

Smyslem úpravy zásad chovu dle zákona o myslivosti je zlepšení kvality životních podmínek zvěře, zabránění zásahům do životního prostředí neúměrným nárůstem či poklesem stavu zvěře, případně zabránění jejich degeneraci. V případě, kdy stavy zvěře v jednotlivých honitbách přesahují normovaný stav, dochází k nežádoucím jevům, kterými může být zvyšující se riziko vzniku škod na lesních porostech a zemědělských plodinách, snížení hmotnosti a odolnosti zvěře, jakož i její migrace apod. Přitom nelze odhlédnout od skutečnosti, že obecná ochrana životního prostředí je jedním z prioritních veřejných zájmů. Zákonodárce tak postihem držitele, resp. uživatele, honitby za porušení ustanovení regulujícího zásady chovu klade důraz na přísné dodržování zákonných podmínek za účelem ochrany životního prostředí jako takového.

V projednávané věci přitom z obsahu správního spisu, z něhož soud ve své rozhodovací činnosti vycházel, a to konkrétně z výkazu Mysl/7 ze dne 10. 3. 2014, zachycujícího výsledky sčítání zvěře v honitbě č. 27 Ochoz-les pro rok 2014; a dále z ročního výkazu Mysl (Mze) – 1 – 01, o honitbě, stavu a lovu zvěře od 1. 4. 2013 do 31. 3. 2014, vyhotoveného žalobcem dne 3. 4. 2014, vyplynul celkový stav jelení zvěře v počtu 9 ks a srnčí zvěře v počtu 28 ks. Příloha č. 5 rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice, odboru životního prostředí, ze dne 17. 3. 2003, však stanoví normovaný stav jelení zvěře v počtu 6 ks a srnčí zvěře v počtu 24 ks. Obsah těchto výkazů, které žalobce sám osobně vyplnil, tak jednoznačně prokazuje, že v daném případě došlo k překročení normovaného stavu zvěře, a to v případě zvěře jelení o 3 ks a v případě zvěře srnčí o 4 ks, a že tedy žalobce jako uživatel honitby prokazatelně nesplnil povinnost dle § 3 odst. 2 zákona o myslivosti zajišťovat v honitbě chov zvěře v rozmezí mezi minimálním a normovaným (tj. nejvyšší přípustným) stavem zvěře, který odpovídá kvalitě životního prostředí zvěře a úživnosti honitby.

Ustanovení § 64 zákona o myslivosti (nazvaného jako „Pokuty“), dopadající na nyní projednávanou věc, upravuje skutkové podstaty správních deliktů s odkazem na jednotlivá ustanovení zákona o myslivosti, přičemž je konstruováno na principu objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti bez ohledu na zavinění. Na odpovědnost za porušení tohoto ustanovení proto nemá vliv, zda žalobce jednal úmyslně či z nedbalosti, a nejsou a nemohou být rozhodnými ani okolnosti, které případně doprovázely vyhotovení předmětných výkazů, včetně jejich tvrzeného přepracování či oprav ze strany žalobce na základě požadavků držitele honitby, Lesů ČR, jakož ani okolnosti týkající se samotného sčítání a smysluplnosti samotného výkaznictví. Z tohoto důvodu tedy krajský soud nepřistoupil k provedení důkazů svědeckými výpověďmi

Ing. O. P., pracovníka Lesů ČR, ani J. B., který se měl dle tvrzení žalobce v honitbě č. 27 dlouhodobě a trvale vyskytovat a zdržovat a účastnit se se žalobcem také sčítání zvěře.

Uvádí-li žalobce v podané žalobě, že v původním originálu výkazu vyplnil stavy zvěře nikoli dle požadavku držitele honitby – Lesů ČR, ale tak, jak on sám je v konkrétní den sečetl (tj. stav jelení zvěře v počtu 7 ks a stav srnčí zvěře v počtu 24 ks), avšak po dohodě s držitelem honitby výkaz sčítání zvěře opravil, a následně podle něj sestavil i plán chovu a lovu spárkaté zvěře v honitbě (Mysl/1), je nutno konstatovat, že žalobce jako uživatel honitby má dle § 36 odst. 1 zákona o myslivosti povinnost každoročně provést v termínu stanoveném orgánem státní správy myslivosti [§ 59 odst. 2 písm. c)] sčítání zvěře v honitbě a do 5 dnů výsledek písemně oznámit příslušnému orgánu státní správy myslivosti (§ 60). Držitel honitby a držitelé sousedních honiteb přitom mají právo účastnit se se svým zástupcem sčítání a vyjádřit se orgánu státní správy myslivosti k jeho výsledkům. Zákon o myslivosti pak řeší situaci, kdy držitel (či některý z držitelů) honitby nesouhlasí s výsledkem provedeného sčítání. Zde platí, že je povinen toto písemně oznámit orgánu státní správy myslivosti nejpozději do 1 týdne ode dne provedeného sčítání, přičemž tento orgán nařídí nové konečné sčítání.

Dochází-li tedy ze strany držitele honitby, Lesů ČR, k žalobcem tvrzenému stavu, že držitel honitby odmítá výkazy se zjištěnými počty zvěře podepisovat a de facto tím nutí žalobce k jejich přepracování v rozporu se zjištěnými výsledky, nelze tento přístup akceptovat, a to zvláště v situaci, kdy je to osoba žalobce, komu i za nesprávné či zkreslené uvádění údajů o honitbě a zvěři v ní hrozí sankce ze strany správního orgánu dle § 64 odst. 3 písm. a) zákona o myslivosti. Je tedy na žalobci, aby trval na svých zjištěních a výsledcích vlastního provedeného sčítání, neboť není jeho povinností uvádět sčítaný stav zvěře podle návrhů držitele honitby. Nesouhlasí-li držitel honitby s výsledky provedeného sčítání, nechť v takovém případě postupuje podle zákona, písemně tuto skutečnost oznámí orgánu státní správy myslivosti nejpozději do 1 týdne ode dne provedeného sčítání tak, aby mohlo být nařízeno nové konečné sčítání; resp. nechť využívá své zákonné možnosti se prováděného sčítání osobně (případně se svým zástupcem) účastnit.

Stejně tak, pokud jde o plán mysliveckého hospodaření v honitbě, jehož část: plán chovu a lovu pro zvěř spárkatou na konkrétní rok je sestavován v podobě výkazu Mysl/1, platí dle § 36 odst. 3 zákona o myslivosti, že nedojde-li mezi uživatelem a držitelem honitby k dohodě o tomto plánu, určí jej na návrh některého z nich orgán státní správy myslivosti rozhodnutím. Vzor a podoba formuláře plánu (Mysl/1) je obsažena v příloze č. 1 vyhlášky č. 553/2004 Sb., o podmínkách, vzoru a bližších pokynech vypracování plánu mysliveckého hospodaření v honitbě, přičemž jak žalovaný správně poukázal již ve svém vyjádření k podané žalobě, ani v tomto případě není žalobce při sestavování plánu vázán návrhem držitele honitby. Zákon o myslivosti pak i v tomto případě pamatuje a upravuje situaci, kdy mezi uživatelem a držitelem honitby nedojde ohledně plánu k dohodě.

Krajský soud současně vnímá, že v honitbě může v době sčítání docházet také k dočasným změnám ve stavu zvěře v důsledku její migrace, jak na to žalobce poukazoval v podané žalobě. I tuto skutečnost však bylo možno v plánu chovu a lovu zvěře Mysl/1 zohlednit, jak uvedl žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě, neboť v řádku F výkazu Mysl/1 se uvádí sčítaný stav zvěře k datu 31. 3. daného roku a v řádku G upravený stav zvěře. Plán chovu a lovu se pak sestavuje z tohoto upraveného stavu, pokud jsou řádky rozdílné. Rozdíl mezi řádkem F a G pak může uživatel honitby správnímu orgánu vysvětlit a odůvodnit.

Žalobce však žádným z výše uvedených způsobů nepostupoval a naopak předložil správnímu orgánu výkazy vyplněné způsobem popsaným shora. Za tohoto skutkového stavu (a již to bylo uvedeno shora) se krajský soud zcela ztotožňuje s hodnocením správních orgánů, že se žalobce dopustil porušení § 3 odst. 2 zákona o myslivosti, neboť v předmětné honitbě došlo

k překročení normovaných stavů jelení a srnčí zvěře, což ostatně ani sám žalobce v průběhu řízení nerozporoval.

Žalobce taktéž v podané žalobě namítal, že mu žalovaný (resp. správní orgán prvního stupně) klade za vinu, že ve výkazu Mysl/1, tj. plánu chovu a lovu zvěře pro rok 2014, vycházel z údajů z výkazu jarního stavu sčítání zvěře, čímž fakticky potvrdil nadnormativními slovy zvěře. Žalobce se tak jinými slovy domníval, že pokud by ve výkazu plánu chovu a lovu zvěře uvedl čísla odpovídající normovaným stavům zvěře, pak by správní orgán konstatoval, že výkazy jsou správné a pokutu by neuložil. Žalobce měl za to, že nelze hodnotit jako jeho provinění, že ve výkazu Mysl/1 uvedl plán lovu v hodnotách vycházejících ze stavu sčítání dle výkazu Mysl/7, neboť v případě, že by vykázal hodnoty jiné, byl by správním orgánem postižen za nerespektování zjištěného stavu sčítání zvěře a nepřijetí takového plánu lovu, který by směřoval k údajům normovaných stavů zvěře. Žalobce se proto dle svého názoru pohybuje v bludném kruhu, neboť ať zvolí jakoukoli variantu plánu lovu zvěře, vždy se tento plán stává nebezpečím hrozícím žalobci uložením pokuty.

S takto uplatněnou námitkou však nelze souhlasit. Není pravdou tvrzení žalobce, že by správní orgány kladly žalobci za vinu a postihovaly jej za jednání spočívající v tom, že by ve výkazu Mysl/1, tj. v plánu chovu a lovu spárkaté zvěře, vycházel z údajů z výkazu jarního stavu sčítání zvěře Mysl/7. Toto jednání správní orgány žalobci vůbec nevytýkaly a tyto závěry nelze jakkoli dovodit ani z obsahu vydaných správních rozhodnutí. Žalovaný pouze zcela logicky v napadeném rozhodnutí podpůrně argumentoval, že pokud žalobce v podaném odvolání odůvodňoval vyšší stavy spárkaté zvěře v honitbě její migrací a tím, že se jedná o přechodný stav, avšak současně plnil schválený plán lovu zvěře odvíjející se od zjištěných počtů, pak je zřejmé, že skutečně stavy zvěře v honitbě odpovídaly stavům uvedeným ve výkazu Mysl/7, a tedy normované stavy jelení a srnčí zvěře byly překročeny. Těmto úvahám žalovaného nelze ničeho vytknout a krajský soud ostatně již výše poukázal na skutečnost, že dočasné změny ve stavu zvěře v důsledku její migrace bylo možno ve výkazu Mysl/1 plánu chovu a lovu spárkaté zvěře zohlednit, a to na řádcích F a G tohoto formuláře.

Pokud pak žalobce až při ústním jednání soudu, které se ve věci konalo dne 12. 12. 2016, vznesl námitku, že od samého počátku v roce 2005, kdy žalobce s Lesy ČR uzavřel smlouvu o nájmu předmětné honitby, dostal tzv. „do vlnku“ určitý stav zvěře, na který musí být navázán plán chovu a lovu zvěře, který však již v té době hrubým způsobem překračoval normované stavy zvěře v honitbě, což se samozřejmě promítlo také do dalších let až do předmětného období 2013–2014 (Lesy ČR ve své podstatě žalobci nadiktovaly, resp. předvyplnily, takové stavy zvěře, které žalobce nemohl nijak ovlivnit, a musel na ně navazovat ve výkazech v dalších letech), je nutno takto uplatněný žalobní bod pokládat za nově uplatněný, a tedy opožděný, jímž se krajský soud nebyl oprávněn zabývat.

Krajský soud na tomto místě připomíná, že žalobní řízení ve správním soudnictví je založeno na zásadách koncentrace a dispozitivnosti. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), z nichž musí být ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. patrné, z jakých skutkových a právních důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle § 71 odst. 2, věty druhé a třetí, s. ř. s. žalobce může v žalobě formulované žalobní body kdykoli za řízení omezit, tzn. určitý žalobní bod vypustit nebo zúžit námitky v něm uvedené; **„[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body [však] může jen ve lhůtě pro podání žaloby“** (pozn. zvýraznění doplněno krajským soudem). Podstata citovaných zásad přitom spočívá nejenom v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení, ale také v ochraně ostatních účastníků řízení ve smyslu nastolení určité právní jistoty ohledně

vymezení předmětu soudního řízení, kdy po uplynutí zákonem stanovené lhůty je definitivně a najisto určeno, co bude předmětem soudního přezkumu.

Jestliže tedy žalobce v daném případě namítal shora uvedené skutečnosti až v rámci ústního jednání dne 12. 12. 2016, je nutno konstatovat, že žalobce tyto námitky vznesl až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, tj. v době, kdy již nebylo možné žalobu o nové žalobní body rozšířit. Stejně tak se nemohlo jednat ani o rozšíření již v žalobě uplatněného žalobního bodu, neboť námitku tohoto obsahu žaloba neobsahuje. Z tohoto důvodu se proto krajský soud nemohl uvedenou žalobní námitkou zabývat, věcně ji posuzovat a hodnotit její důvodnost; a z téhož důvodu proto nepřistoupil ani k provádění žalobcem navrhovaných listinných důkazů, a to statistických výkazů za jednotlivé roky užívání honitby zpětně od počátku užívání honitby žalobcem, tj. od roku 2005.

Pokud se jedná o námitku žalobce stran diskriminačního přístupu správních orgánů, který dle názoru žalobce nepostihuje právnické osoby a myslivecké spolky (dříve sdružení), ale pouze fyzické osoby, je nutno konstatovat, že takto uplatněná námitka není způsobitelná bližšího přezkumu. Žalobce tuto námitku formuluje toliko v obecné rovině, bez uvedení konkrétních skutečností doložených konkrétními důkazy, např. vydanými správními rozhodnutími v jiných věcech, z nichž by byla patrná žalobcem namítaná diskriminační správní praxe. Rovněž nelze přehlédnout, že námitka žalobce v této souvislosti směřuje spíše k nežádoucí praxi týkající se odebírání loveckých lístků, která však není předmětem tohoto řízení.

3593

Školství: přijímací řízení ke studiu na vysoké škole

k § 49 odst. 1 a 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 147/2001 Sb. a č. 562/2004 Sb.

Veřejná vysoká škola je oprávněna stanovit jako další podmínku přijetí uchazeče ke studiu dle § 49 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, dosažení takového bodového hodnocení v rámci zkoušky (§ 49 odst. 4 téhož zákona) organizovanou soukromou společností, které zařadí uchazeče do pořadí v předpokládaném počtu přijímaných uchazečů, je-li poplatek za vykonání této zkoušky hrazen z poplatku placeného uchazečem veřejné vysoké škole za přijímací řízení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci, ze dne 24. 1. 2017, čj. 65 A 52/2014-44³⁾)

Prejudikatura: č. 1607/2008 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 44/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 620/2000).

Věc: Jan Š. proti rektorovi Univerzity Palackého v Olomouci o nepřijetí ke studiu na vysoké škole.

Děkanka Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci (dále jen „PF UP“) rozhodla dne 13. 6. 2014 podle § 50 odst. 2 zákona vysokých školách, že v akademickém roce 2014/2015 nepřijímá žalobce z kapacitních důvodů k prezenčnímu studiu magisterského studijního programu M6805 Právo a právní věda, oboru Právo. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že žalobce při přijímací zkoušce formou Národních srovnávacích zkoušek (dále jen „NSZ“) získal z maximálního počtu 2 000 bodů 1 183 bodů, čímž se umístil na 912.–913. místě z celkového počtu 1 562 uchazečů, přičemž ke studiu bylo přijímáno 400 uchazečů.

³⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce rozsudkem ze dne 6. 4. 2017, čj. 4 As 24/2017-37.

Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobce proti rozhodnutí děkanky zamítl. K odvolacím námitkám uvedl, že zákon o vysokých školách nezakazuje vysoké škole či fakultě, aby k vykonání přijímacích zkoušek pověřila třetí subjekt. Dle žalovaného je PF UP přesvědčena o odborné kvalitě testu sestaveného společností www.scio.cz, s. r. o. (dále jen „SCIO“) a považuje jej za vhodný prostředek k objektivnímu prověření a vyhodnocení studijních předpokladů budoucích studentů. Dále uvedl, že na rozdíl od přijímacího řízení konaného v jednom termínu na půdě PF mají uchazeči možnost vykonat NSZ v 6 termínech, přičemž jeden termín mohou absolvovat zdarma, neboť je hrazen z poplatku uchazeče za podání přihlášky. Dle žalovaného tedy zůstává zachován vztah mezi uchazečem a fakultou, neboť přihlášky jsou podávány na fakultě, jíž je dokládáno také potvrzení o absolvování střední školy a fakulta rovněž studenty přijímá. Možnost vykonat NSZ ve více termínech dle žalovaného přispívá k objektivitě přijímacího řízení, neboť je tak minimalizována případná jednorázová indispozice jednotlivých uchazečů daná zdravotním stavem, nervozitou apod. Platby za jednotlivé termíny NSZ se nadto nejeví natolik vysoké, aby představovaly diskriminaci sociálně slabších uchazečů, přičemž sociálně nejslabší uchazeči platí dle obchodních podmínek společnosti SCIO za NSZ částku výrazně sníženou. Dále žalovaný uvedl, že NSZ je zcela v kompetenci společnosti SCIO, tudíž se na její průběh nevztahují vnitřní předpisy univerzity. K výtce žalobce vůči způsobu zveřejnění informací o rámci zkoušky a počtu přijímaných uchazečů žalovaný uvedl, že veškeré informace o přijímacím řízení jsou dostupné na webových stránkách PF UP pod ikonou „Přijímací řízení“ a „Zájemcům o studium“. O rámci zkoušky nebyli uchazeči mylně informováni, neboť test obecných předpokladů prověřuje studijní předpoklady, a jeho součástí tak mohou být matematické úlohy založené na schopnosti logického uvažování uchazeče, nikoli na složitém aritmetickém výpočtu.

Žalobce se žalobou podanou v zákonné lhůtě, doplněnou podáním ze dne 24. 11. 2014, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. V žalobě namítal, že se žalovaný nevypořádal s jeho odvolacími námitkami, resp. vypořádání těchto námitek nemá oporu v zákoně. Konkrétně namítal, že:

1) žalovaný nesprávně argumentoval zásadou „*vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno*“, avšak tato je v oblasti veřejného práva potlačena zásadou zákonnosti veřejné správy. Vysoká škola tedy může při přijímacím řízení postupovat dle zákona o vysokých školách a vlastních vnitřních předpisů, které jí však **nedovolují delegovat provádění přijímací zkoušky na obchodní společnost** (v daném případě SCIO). Žalobce odkázal v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2008, čj. 1 As 12/2008-67, č. 1607/2008 Sb. NSS, v němž byla za nepřipustnou označena kontrola rychlosti vozidel soukromou společností, kterou si najala obec, navzdory tomu, že šlo o měření kalibrovanými přístroji a navazující správní řízení vedla sama obec. Žalobce byl tedy nucen, pokud se chtěl zúčastnit přijímacího řízení, vstoupit do smluvního vztahu se soukromým subjektem, který celé přijímací zkoušky provedl, a akceptovat jeho obchodní podmínky, přičemž PF UP následně pouze zkontrolovala splnění dalších podmínek ke studiu na vysoké škole a zaslala uchazeči rozhodnutí na základě výsledku přijímacích zkoušek prováděných společností SCIO, čímž rezignovala na zmíněnou zásadu zákonnosti;

2) PF UP při přijímacím řízení **porušila článek 7 Řádu přijímacího řízení**, který je přílohou a nedílnou součástí Statutu UP, dle něhož jmenuje děkan zkušební komisi, jejíž 2 členové musí být konání přijímací zkoušky přítomni, dále děkan stanoví pravidla, která je uchazeč povinen dodržovat v průběhu přijímací zkoušky, o jejímž průběhu se vede zápis, jenž člen zkušební komise podepisuje. Během zkoušky (NSZ) dne 31. 5. 2014 však nebyl žádný člen zkušební komise přítomen, neboť vlastní zkoušce byli přítomni jen pracovníci společnosti SCIO;

3) byli **zvýhodněni majetní uchazeči**. Poplatek 800 Kč za každý jednotlivý termín NSZ, tj. celkem 5 x 800 Kč, představuje citelný výdaj. Společnost SCIO si navíc z přípravy na přijímací zkoušky udělala výnosný byznys, neboť pořádá víkendové přípravné kurzy za cenu 6 703 Kč a prodává sbírky dřívějších testů za cenu od 500 Kč výše. Chce-li se tak student rádně připravit, může se částka za přijímací řízení vyšplhat až na cca 14 000 Kč. Uvedené je v rozporu s právem na vzdělání zakotveným v článku 33 Listiny základních práv a svobod, jakožto i s rovností v právech dle článku 1 Listiny;

4) **rámec přijímacího řízení a počet přijímaných uchazečů nebyl PF UP v souladu s § 49 odst. 5 zákona o vysokých školách zveřejněn na její úřední desce**. Při zveřejňování informací na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup, musí být z tohoto zveřejnění seznatelné, že se jedná o úřední desku, což splněno nebylo.

Žalovaný navrhol zamítnutí žaloby. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný k jednotlivým žalobním bodům uvedl, že:

1) žalobce zvolil nevhodný judikaturní příměr, neboť dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích je výkonem státní správy, zatímco stanovení podmínek přijímacího řízení je ponecháno zákonem o vysokých školách v samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Dle § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách záleží pouze na každé vysoké škole, resp. fakultě, jaké podmínky pro přijetí ke studiu stanoví. Pokud tedy zákon o vysokých školách ani vnitřní předpis UP či PF UP spolupráci se soukromým subjektem ve věci přijímacího řízení nezakazují, je nutno dovodit, že UP je z hlediska ústavních principů garantované samosprávy oprávněna uzavřít v této záležitosti smlouvu se soukromým subjektem (viz rovněž rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2012, čj. 11 A 33/2010-142). Tento subjekt pak provádí toliko ověření způsobilosti uchazečů ke studiu, jehož výsledky využije PF UP v rámci svého přijímacího řízení. Není tedy pravdou, že přijímací řízení vykonává za PF UP jiný subjekt;

2) Řád přijímacího řízení není součástí Statutu UP a není ani vnitřním předpisem UP ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o vysokých školách, resp. čl. 57 odst. 1 Statutu UP. Žalobcem namítaný článek 7 Řádu přijímacího řízení se vztahuje pouze na případy, kdy je konána přijímací zkouška. V posuzovaném případě se však přijímací zkouška nekonala, neboť uchazeči o studium v předmetném studijním oboru prokazovali svou způsobilost ke studiu prostřednictvím NSZ, což připouští čl. 3 odst. 3 věta druhá Řádu přijímacího řízení;

3) sociálně slabší nejsou diskriminováni. NSZ lze vykonat na mnoha místech České republiky, tudíž uchazeč již nemusí vynakládat další výdaje na dopravu, popř. i ubytování. Možnosti testy opakovat uchazeči mohou, ale nemusejí využít, přičemž mohou využít také sociální slevu. Stejně tak záleží na rozhodnutí uchazeče, zda využije k přípravě materiály či kurzy společnosti SCIO. K přípravě na testy lze využít libovolné materiály, kurzy či školní znalosti;

4) informace o přijímacím řízení nebyly zveřejněny na webových stránkách PF UP v rubrice „*Úřední deska*“. Toto formální pochybení však dopadlo na všechny uchazeče, tudíž žalobce nemohl být žádným způsobem poškozen.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku čj. 1 As 12/2008-67, který se týkal měření rychlosti na silnicích, hovoří o výkonu veřejné správy, což zahrnuje jak státní správu, tak samosprávu. Dále zdůraznil, že v posuzované věci nešlo o stanovení „*dalších podmínek*“ k přijetí ke studiu ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách týkajících se určitých znalostí, schopností nebo nadání (např. ve smyslu talentové zkoušky na školu uměleckého typu), neboť soukromá osoba provádí kompletní přijímací zkoušku, nikoli nějakou její část ověřující určité specifické znalosti či schopnosti. Rovněž namítl, že žalobcem zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze čj. 11 A 33/2010-142 nelze brát za určující, neboť SCIO testy zde nebyly stěžejním žalobním bodem. Žalobce námitku

nezákonnosti SCIO testů více nerozváděl, proto se soud nemusel zabývat související argumentací, která je žalobcem v posuzované věci předkládána. Nadto se jedná toliko o názor jednoho ze senátů Městského soudu v Praze, který nebyl podroben ani přezkumu Nejvyšším správním soudem, neboť tamější žalobce vzal podanou kasační stížnost zpět. Žalobce současně zdůraznil, že netvrdí, že za PF UP vede a vykonává přijímací řízení jiný subjekt, nýbrž že PF UP vede přijímací řízení, avšak na základě údajů (přijímací zkoušky) získaných od třetího soukromého subjektu. Dále poukázal na rozsudek ze dne 17. 12. 2014, čj. 9 As 185/2014-27, v němž Nejvyšší správní soud opětovně potvrdil závěr o nepřipustnosti přenosu výkonu veřejné správy na soukromé společnosti, přičemž kritizoval skutečnost, že společnost pronajímající obci měřicí zařízení široce participovala na přestupkových řízeních. V tomto spatřuje žalobce analogii se společností SCIO, která má spojen s organizací přijímacích zkoušek na veřejné vysoké školy výnosný byznys (viz výše). Dále žalobce uvedl, že uznává, že Přijímací řád není součástí Statutu UP, nicméně jej schvaluje akademický senát UP a je tedy pro fakulty závazný. SCIO test je dle názoru žalobce zastřena přijímací zkouška, neboť neobsahuje nic, co by si nemohla fakulta ověřit sama. Na průběh této zkoušky tudíž měla dohlížet zkušební komise PF UP. Dle žalobce lze v obecné rovině připustit, aby byly SCIO testy alternativou k běžné přijímací zkoušce, avšak pouze za podmínky, že by nebyly diskriminační, tj. např. by všichni uchazeči měli 1 pokus. Nikdo však nemůže být nucen vstoupit do vztahu se soukromou obchodní společností a odsouhlasit její obchodní podmínky, aby mohl být přijímacího řízení plnohodnotně účasten. Diskriminační shledává žalobce fakt, že opakování zkoušky si může dovolit uchazeč movitý, jehož šance na přijetí se tak zvyšují přímo úměrně tomu, kolik vynaloží společnosti SCIO peněz. Pokud by konala fakulta klasické přijímací zkoušky, vynaložil by každý uchazeč jednorázově finanční prostředky na zpáteční jízdenku ve výši maximálně jednoho poplatku za SCIO testy. Argumentace sociální slevou je lichá, neboť tu lze využít toliko na jeden termín při prokázání příjmu sociálních dávek. Možnost využití cizích kurzů SCIO důrazně nedoporučuje, tudíž zmínka žalovaného o nich není namístě.

Žalovaný na repliku žalobce reagoval podáním, v němž uvedl, že Nejvyšší správní soud v žalobcem uváděných rozsudcích sice hovoří o výkonu veřejné správy, avšak současně zdůrazňuje, že dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích je výkonem státní správy. Z toho důvodu, a rovněž proto, že se jedná o zcela jinou věcnou oblast, nejsou závěry uvedeného rozsudku na posuzovaný případ použitelné. Dále žalovaný zdůraznil, že do přijímacího řízení nezasáhl žádný třetí subjekt. Zákon o vysokých školách v § 49 odst. 4 jednoznačně ponechal v samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, zda vůbec a jakým způsobem bude u uchazečů o studium ověřovat znalosti, schopnosti, nadání atd., popř. jaké podmínky v tomto smyslu stanoví. Tyto schopnosti pak může vysoká škola ověřovat sama konáním přijímací či talentové zkoušky nebo může vyjít z jiných skutečností, např. z prospěchu na střední škole, vykonání stanoveného stupně jazykové zkoušky nebo dosaženého výsledku NSZ. V posuzovaném případě se žádná přijímací zkouška nekonala, nýbrž PF UP přihlížela k výsledkům dosaženým v rámci NSZ. NSZ tedy nejsou přijímací zkouškou, naopak přijímací zkouškou dle čl. 3 odst. 3 Řádu přijímacího řízení UP nahrazují.

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Mezi účastníky je nesporné, že podmínkami pro přijetí ke studiu předmětného oboru na PF UPOl v akademickém roce 2014/2015 bylo prokázání absolutoria úplného středního nebo úplného odborného vzdělání maturitním vysvědčením, a dále dosažení takového bodového hodnocení v rámci NSZ (testu Obecné studijní předpoklady a testu Základy společenských věd), které zařadily uchazeče do pořadí v předpokládaném počtu přijímaných ucha-

zečů, čemuž však žalobce nevyhověl, neboť byl zařazen až na 912.-913. místo při počtu 400 přijímaných uchazečů.

Zásadní spornou otázkou mezi účastníky je to, zda PF UP stanovením podmínky pro přijetí uchazečů ke studiu v podobě dosažení odpovídajícího bodového hodnocení v rámci NSZ, organizované společností SCIO, přenesla zákonem svěřený výkon veřejné moci na soukromý subjekt, či nikoli, a pokud ano, zda je takové přenesení v souladu se zákonem o vysokých školách.

Podle § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách ve znění účinném do 31. 8. 2016 „[v]ysoká škola nebo fakulta může stanovit další podmínky přijetí ke studiu týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání nebo prospěchu ze střední školy, popřípadě vyšší odborné školy nebo vysoké školy; v případě přijímání ke studiu v magisterském studijním programu, který navazuje na bakalářský studijní program, též podmínky týkající se příbuznosti studijních oborů nebo počtů kreditů získaných během studia ve vybraných typech předmětů. Kredity se přitom rozumí kvantitativní vyjádření studijní zátěže určité části studia. Kromě toho může stanovit nejvyšší možný počet přijímaných uchazečů, kteří splnili stanovené podmínky; splní-li tyto podmínky větší počet uchazečů, rozhoduje pořadí nejlepších.“

Podle odstavce 4 téhož ustanovení se splnění podmínek stanovených podle odstavců 1 a 3 ověřuje, a to zpravidla přijímací zkouškou.

Podle odstavce 5 téhož ustanovení „[v]ysoká škola nebo fakulta zveřejní v dostatečném předstihu, nejméně však čtyřměsíčním, lhůtu pro podání přihlášek ke studiu a způsob jejich podávání písemnou nebo elektronickou formou, podmínky přijetí podle odstavců 1 a 3, termín a způsob ověřování jejich splnění, a pokud je součástí ověřování požadavek přijímací zkoušky, také formu a rámcový obsah zkoušky a kritéria pro její vyhodnocení. Tyto skutečnosti musí být zveřejněny na úřední desce vysoké školy nebo fakulty. Stejným způsobem musí být zveřejněn nejvyšší počet studentů přijímaných ke studiu v příslušném studijním programu.“

Již v usnesení ze dne 13. 12. 2000, sp. zn. I. ÚS 620/2000, č. 44/2000 Sb. ÚS, Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí rektora vysoké školy, resp. děkana fakulty dle § 50 zákona o vysokých školách o výsledku přijímacího řízení má charakter rozhodování ve věcech veřejné správy, protože má autoritativní povahu a kladné rozhodnutí je podmínkou *sine qua non* pro studium na vysoké škole.

Veřejné vysoké školy jsou však ze zákona nadány značnou mírou samosprávy. Samosprávný subjekt ve věcech samosprávy není v podřízené pozici vůči státním orgánům, naopak, je nadán jistou mírou autonomie, a to právě za účelem spravování sebe sama, svých vlastních záležitostí, bez zásahu státních orgánů. Oblasti samosprávy příkladmo vyjmenovává § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách, který pod písm. b) zařazuje do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy právě určování počtu přijímaných uchazečů o studium, podmínek pro přijetí ke studiu a rozhodování v přijímacím řízení. Následně pak § 49 odst. 1 téhož zákona dává veřejné vysoké škole výslovné právo (zmocnění) stanovit pro přijetí ke studiu další podmínky týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání, aniž by k tomuto oprávnění stanovil další omezující podmínky. Zákon tedy vysoké škole neukládá žádná omezení ve smyslu obsahu podmínek, jež pro přijetí uchazečů ke studiu může stanovit, ani veřejné vysoké škole nepřikazuje, aby případné hodnocení a testování uchazečů nutně prováděla sama a nikoli pomocí externího subjektu, neboť v § 49 odst. 4 zákona o vysokých školách stanoví, že splnění uvedených podmínek se ověřuje přijímací zkouškou pouze zpravidla.

Krajský soud nevnímá jako odlišné kritérium pro přijetí na vysokou školu zohlednění výsledků studia na střední škole či zohlednění vykonání různých jazykových zkoušek od zo-

hlednění výsledků uchazeče v NSZ. Ve všech uvedených případech totiž vysoká škola vychází z podkladů a hodnocení externích subjektů.

Jak správně připomněl žalobce, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou orgány veřejného práva činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny).

Z těchto maxim ostatně vyšel i Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 12/2008-67 při interpretaci § 79 odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 7. 2006, a v rozsudku ze dne 17. 12. 2014, čj. 9 As 185/2014-27, při interpretaci § 79a téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2009, když se zabýval zákonností provedených měření rychlosti. Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích dospěl k závěru, že měření rychlosti vozidel na pozemních komunikacích nelze, jakožto součást působnosti policie a obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu, přenést bez zákonného zmocnění na jiný subjekt, a tudíž doklad o měření rychlosti vozidla, vypracovaný (byť autorizovanou) soukromou osobou, coby důkazní prostředek ve správním řízení, je získán v rozporu s právními předpisy. Konkrétně použil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 12/2008-67 následující argumentaci: *„V ustanovení § 79 odst. 8 zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 7. 2006 (K měření rychlosti vozidel je oprávněna policie a obecní policie; obecní policie přitom postupuje v součinnosti s policií.), je jednoznačně zakotvena privilegovaná forma dohledu nad dodržováním dovolené rychlosti vozidel. Tato činnost je zcela nepochybně součástí celkového dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích a je tedy výkonem veřejné (a to státní) správy. Zákon zde specifikuje působnost a pravomoc uvedených orgánů ve věcech provozu na pozemních komunikacích, současně však neobsahuje vymezení této konkrétní pravomoci a působnosti ve vztahu k jinému orgánu veřejné správy a neobsahuje ani zákonné zmocnění pro přenesení (bez ohledu na formu) výkonu tohoto výseku veřejné správy ať již na některou z osob veřejného práva či na subjekt od osob veřejného práva odlišný, tedy na fyzické osoby nebo právnické osoby soukromého práva. Pro účely řízení ve věcech provozu na pozemních komunikacích a logicky též v řízeních o přestupcích spáchaných porušením zákona o silničním provozu, je tedy pro orgány veřejné správy určující změření rychlosti vozidla policií či obecní policií. [...] Zákon v tomto případě stanoví, že důkazní prostředky spočívající v měření rychlosti vozidel, musí být předmětem činnosti policie či obecní policie. Spáchání přestupku překročením nejvyšší dovolené rychlosti lze samozřejmě prokázat i jinými důkazy (§ 51 odst. 1 správního řádu), z povahy věci je však zřejmé, že změření rychlosti (tedy zachycení průběhu skutkového děje) k tomu příslušnými orgány, má, za předpokladu získání a provedení tohoto důkazního prostředku v souladu s právními předpisy, mezi soustředěnými důkazními prostředky privilegované postavení. Tento zákonný postup pak nelze obcházet měřením, prováděným nepřislušnou, byť k obdobné činnosti autorizovanou, osobou.“*

Z výše citované formulace § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách však vyplývá zásadní odlišnost mezi stanovením podmínek pro přijetí na vysokou školu a posuzováním zákonnosti důkazů o měření rychlosti dle § 79a zákona o silničním provozu, z nichž je dovozována odpovědnost za správní delikt, orgánem státní správy. Zatímco totiž v § 79a zákona o silničním provozu, jak je vyloženo výše citací rozsudku Nejvyššího správního soudu, příkazuje zákon užití určité formy správní činnosti – měření rychlosti toliko policií nebo obecní policií, v § 6 odst. 1 písm. b) a § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách zákon připouští a ponechává na vůli veřejné vysoké školy, aby v rámci jí stanovené působnosti při plnění veřejných úkolů použila v zásadě formu jakoukoli.

Právě pro odlišnou formulaci předmětných zákonných ustanovení, odlišnou oblast veřejné správy (státní správa versus samospráva) a věcnou nesrovnatelnost posuzované materie nelze dle názoru krajského soudu judikaturu ve věcech měření rychlosti na silnicích použít pro posuzování podmínek pro přijetí na vysokou školu.

Právní názory náměstka ministryně školství, mládeže a tělovýchovy uvedené v dopise ze dne 2. 4. 2010 adresovaném rektorovi Vysoké školy ekonomické v Praze nejsou pro žalovaného ani krajský soud jakkoli závazující, nejedná se o autoritativní výklad práva, proto soud provedení tohoto důkazu zamítá.

Krajský soud proto shrnuje, že PF UP se zohledňováním výsledků NSZ, organizovaných společností SCIO, nedopustila nezákonného přenesení výkonu veřejné správy na soukromý subjekt. Námitka je proto nedůvodná.

Za neopodstatněný považuje krajský soud rovněž druhý žalobní bod, vytýkající porušení procedury přijímací zkoušky, upravené v článku 7 Řádu přijímacího řízení Univerzity Palackého v Olomouci, vydaného dne 17. 12. 2011 pod č. B1-10/2001. Aniž by se soud blíže zabýval právní povahou a závazností tohoto dokumentu, uvádí, že žalobcem namítané ustanovení přijímacího řádu se vztahuje toliko na přijímací zkoušku, která však v posuzovaném případě nebyla konána, neboť PF UP v souladu s čl. 3 odst. 3 tohoto řádu, jenž odpovídá dikci § 49 odst. 4 zákona o vysokých školách, umožňuje fakultě stanovit, že od přijímací zkoušky nebo její části bude upuštěno v případě uchazečů, kteří prokážou splnění podmínek podle odst. 1 písm. a) nebo b) tohoto řádu, jsou-li stanoveny, tj. podmínky určitých znalostí, schopností, nadání, sportovní výkonnosti, či určitého prospěchu ze střední školy, popř. vyšší odborné školy nebo vysoké školy. Podmínku dosažení takového bodového hodnocení v rámci NSZ (testu Obecné studijní předpoklady a testu Základy společenských věd), které zařadí uchazeče do pořadí v předpokládaném počtu přijímaných uchazečů, lze dle názoru krajského soudu kvalifikovat jako podmínku určitých schopností a znalostí ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) Řádu přijímacího řízení Univerzity Palackého v Olomouci, přičemž se nejedná o zastřenou přijímací zkoušku, jak namítá žalobce.

Námitka sociální diskriminace uchazečů byla žalobcem vznesena ve zcela obecné rovině. Její podstatou bylo tvrzení žalobce, že v přijímacím řízení byli zvýhodněni majetnější uchazeči, neboť tito si mohli dovolit zaplatit částku 5 x 800 Kč za absolvování dalších termínů NSZ nad rámec termínu, který byl hrazen PF UP v rámci poplatku za přijímací řízení samotné, a tím zvýšit pravděpodobnost lepšího výsledku této zkoušky. Žalobce však nikterak nevztáhl uvedená tvrzení na svou osobu a netvrdil, že by byl tímto způsobem zvýhodněn on sám, tj. že by byl uchazečem o studium, v jehož finančních možnostech nebylo zaplacení poplatku za absolvování dalšího termínu NSZ. Krajský soud proto připomíná, že soudům rozhodujícím ve správním soudnictví nepřísluší posuzovat bezvadnost procesů a výstupů orgánů veřejné správy obecně, nýbrž je jim svěřena ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených zákonem (§ 2 s. ř. s.). Jelikož tedy námitka diskriminace postrádá tvrzení žalobce, že by byl tímto způsobem dotčen na svých právech ve smyslu § 65 s. ř. s., nelze se jí věcně zabývat.

Pouze nad rámec potřebného odůvodnění krajský soud uvádí, že se ztotožňuje s názorem žalovaného, že absolvování více termínů NSZ nebylo podmínkou přijetí uchazeče ke studiu, nýbrž možností danou ve prospěch uchazečů, kteří tímto způsobem mohli eliminovat neúspěch ve zkoušce způsobený zdravotní či jinou jednorázovou indispozicí. I pokud by pak soud připustil, že opakováním předmětné zkoušky byla zvýšena pravděpodobnost jejího lepšího výsledku, nemá za to, že částka 800 Kč, kterou by uchazeč za absolvování každého termínu NSZ musel měsíčně vynaložit, představovala finanční bariéru, kterou by uchazeči nebyli schopni

zaplatit, když samo studium na vysoké škole, na něž se tito přihlašují, je spojeno s nesrovnatelně vyššími měsíčními náklady, a to po dobu 5 let.

Poslední žalobní bod je dle závěru krajského soudu důvodný. Žalovaný ve vyjádření k žalobě sám uznal, že informace o přijímacím řízení nebyly zveřejněny na úřední desce vysoké školy, jak to vyžadoval § 49 odst. 5 zákona o vysokých školách ve znění účinném do 31. 8. 2016, nýbrž toliko způsobem umožňujícím dálkový přístup na webových stránkách PF UP, a to nikoli v rubrice „Úřední deska“, nýbrž v rubrikách „Přijímací řízení“ a „Zájmcům o studium“ (pozn. soudu: takový způsob zveřejnění již plně vyhovuje § 49 odst. 5 zákona o vysokých školách ve znění účinném od 1. 9. 2016, který již stanovuje povinnost zveřejnění uvedených informací toliko ve veřejné části internetových stránek vysoké školy nebo fakulty). Dle ustálené judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví však důvodnost žaloby může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011-101).

Zveřejnění informací o přijímacím řízení je úkonem vysoké školy, který předchází samotnému přijímacímu řízení s konkrétním uchazečem, jež je zahájeno až podáním přihlášky ke studiu. Jedná se však o úkon, který může mít následně vliv na zákonnost rozhodnutí o přijetí/nepřijetí uchazeče, zejména v případech, kdy by v důsledku nezveřejnění či neúplného zveřejnění informací o přijímacím řízení uchazeč toto zmeškal či se mu nedostaly veškeré potřebné informace o průběhu a obsahu přijímacího řízení. Taková situace však v posuzované věci nenastala. Žalobce se zřetelně o konání a obsahu přijímacího řízení dozvěděl, přičemž předmětné formální pochybení PF UP dopadlo na všechny uchazeče stejnou měrou, tudíž jím žalobce nemohl být žádným způsobem poškozen. Uvedená vada tudíž na zákonnost napadeného rozhodnutí nemohla mít žádný vliv.

3594

Školství: podmínky pro přijetí do doktorského studia

k § 49 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 147/2001 Sb. a č. 562/2004 Sb.

Ustanovení § 49 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, neumožňuje vysoké škole nebo fakultě v rámci přijímacího řízení ke studiu v doktorském studijním programu stanovit jako podmínku pro přijetí ke studiu absolvování příbuzného magisterského studijního oboru.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 3. 2017, čj. 15 A 59/2014-78)

Věc: PhDr. Jiří K., Ph.D. proti rektorovi Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem o přezkum rozhodnutí o nepřijetí do doktorského studia.

Žalobce podal dne 27. 12. 2012 přihlášku ke studiu na Pedagogické fakultě Univerzity Jana Evangelisty Purkyně (dále jen „fakulta“ a „UJEP“) pro akademický rok 2013/2014 ve studijním programu P7507 – Specializace v pedagogice, studijní obor Hudební teorie a pedagogika. Přihláška obsahuje adresu žalobce. Přípisem ze dne 16. 1. 2013 odeslaným na adresu žalobce vedoucí studijního oddělení fakulty Mgr. J. B. vyzvala žalobce k doložení dokumentů, které je podle vyhlášených podmínek přijímacího řízení nutno přiložit k přihlášce. Podáním ze dne 23. 4. 2013 žalobce doplnil podklady k přijímacímu řízení o ověřené kopie dokladů o absolvování vysokoškolského studia.

Pozvánkou ze dne 3. 6. 2013 děkan fakulty žalobci oznámil, že obdržel jeho přihlášku a zve jej k přijímací zkoušce dne 17. 6. 2013 v 10:00 hodin. K této pozvánce nebyl připojen doklad o jejím odeslání či doručení žalobci. Podáním ze dne 11. 6. 2013 žalobce sdělil děkanovi fakulty, že dosud neobdržel pozvánku k přijímacímu řízení a požádal jej o její dodatečně zaslání. Ze správního spisu nevyplývá, zda byla pozvánka žalobci dodatečně zaslána, nicméně sám žalobce tvrdil, že se tak stalo. Přijímací zkoušky se žalobce nezúčastnil.

Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2013 děkan fakulty podle § 50 odst. 3 zákona o vysokých školách rozhodl tak, že se žalobce nepřijímá od akademického roku 2013/2014 ke studiu ve studijním programu P7507 Specializace v pedagogice, studijní obor Hudební teorie a pedagogika. V odůvodnění uvedl, že pro doktorské studium oboru Hudební teorie a pedagogika byla zveřejněna specifikace obsahu přijímací zkoušky formulovaná oborovou radou, ve které bylo stanoveno, že přijímací komise v rámci přijímací zkoušky posoudí relevanci magisterského vzdělání uchazeče s tím, že o přijetí do doktorského studia oboru Hudební teorie a pedagogika se může ucházet pouze absolvent vysokoškolského magisterského studia oborů hudební výchova (na pedagogických fakultách), hudební věda (na filozofických fakultách) a umělecké studium (na hudební akademii). Vzhledem k tomu, že žalobce neabsolvoval na magisterské úrovni relevantní studijní obor stanovený ve specifikaci obsahu přijímací zkoušky, navrhla přijímací komise jeho nepřijetí a děkan takto rozhodl.

Na toto rozhodnutí reagoval žalobce žádostí ze dne 12. 7. 2013 o jeho přezkoumání. V této žádosti poukázal na porušení § 48 odst. 3 zákona o vysokých školách s tím, že jedinou a postačující podmínkou pro přijetí ke studiu je řádné ukončení studia v magisterském studijním programu. Dále namítal porušení čl. 3 odst. 5 studijního řádu, podle kterého má studijní oddělení oznámit uchazečům, kteří splňují podmínky pro přijetí, termín přijímací zkoušky nejméně šest týdnů před jejím konáním. Upozornil na to, že pozvánka k přijímací zkoušce byla datována dnem 3. 6. 2013 a byla mu prokazatelně doručena dne 18. 6. 2013, tj. den po konání zkoušky.

Rozhodnutím ze dne 27. 8. 2013 žalovaný zamítl žádost žalobce o přezkoumání předmetného rozhodnutí děkana fakulty. Na základě žaloby podané proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 21. 1. 2014, čj. 15 A 139/2013-87, uvedené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť se žalovaný nezabýval okruhem námitek týkajících se otázky, že univerzita deklarovala splnění podmínek přijímacího řízení tím, že žalobci byla doručena pozvánka k přijímací zkoušce, která mu ovšem v rozporu s interními předpisy byla doručena až den po termínu konání přijímací zkoušky. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 29. 4. 2014, čj. 2 As 23/2014-34.

Následně dne 11. 7. 2014 žalovaný vydal další rozhodnutí, jímž žádost žalobce o přezkoumání rozhodnutí děkana fakulty zamítl a toto rozhodnutí potvrdil.

Žalobce poté podal ke krajskému soudu opět žalobu. Jedno z pochybení žalovaného spatřoval žalobce v neimplementaci § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách a ve svérázném a velmi extenzivním výkladu § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách. Žalobce konstatoval, že ve vztahu k dosaženému vzdělání je podle § 48 odst. 3 zákona o vysokých školách jedinou nutnou podmínkou pro přijetí ke studiu a připuštění k přijímacím zkouškám řádné ukončení studia v magisterském studijním programu. Podle žalobce § 49 zákona o vysokých školách nijak neřeší absolvování konkrétního studijního programu nebo oboru, jímž byl titul dosažen, nýbrž dává vysoké škole pouze možnost stanovit průběh a formu přijímacího řízení tak, aby v jeho rámci mohla posoudit určité znalosti, schopnosti nebo nadání uchazeče. Žalobce poukázal na porušení § 48 odst. 3 zákona o vysokých školách a čl. 3 odst. 5 Studijního a zkušebního řádu v doktorských studijních programech UJEP ze dne 1. 12. 2013 (dále jen „studijní řád“) spočívající v tom, že žalobci nebylo umožněno prokázání jeho znalostí, schopností či nadání v přijíma-

cím řízení. Pozvánka k přijímacímu řízení byla žalobci doručena až den po jeho konání, nikoli nejméně šest týdnů před konáním přijímací zkoušky, přičemž byla datována 3. 6. 2013, tj. dva týdny před konáním přijímací zkoušky. Podle sdělení proděkana pro studium bylo oznámení o přesném datu a času přijímací zkoušky zveřejněno na internetových stránkách fakulty dne 30. 5. 2013, tj. necelé tři týdny před konáním přijímací zkoušky. Žalobce zdůraznil, že zasláním pozvánky k přijímacímu řízení bylo potvrzeno splnění podmínek vypsanych fakultou, a proto nemohla komise posuzovat relevanci magisterského vzdělání žalobce. Podle žalobce navíc přijímací komisi nepřísluší hodnocení oboru magisterského vzdělání, nýbrž pouze zhodnocení binárním kritériem, zda magisterské studium bylo absolvováno, či nikoli. Žalobce poznamenal, že argumentace žalovaného jde proti filozofii Boloňské deklarace, na jejímž základě se zavádí systém třístupňového vzdělávání (Bc. – Mgr. – Ph.D.), které by mělo být maximálně přístupné a přijetí do dalšího stupně vzdělávání nemůže být podmíněno absolvováním konkrétního oboru v předchozím stupni. Žalobce shrnul, že rozhodnutí o nepřijetí ke studiu se opírá pouze o neadekvátnost oboru dosaženého vzdělání, která ovšem není relevantní, a proto je rozhodnutí zmatečné.

Žalobce dále namítal, že není zřejmé, kde se vzalo bodové ohodnocení oboru magisterského vzdělání 40 body, neboť toto hodnocení nebylo známo před konáním přijímací zkoušky a nebylo žalobci nijak oznámeno. Podle žalobce žalovaný současně nerespektoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, čj. 2 As 23/2014-34. Žalobce podotkl, že pokud komise odesláním pozvánky k přijímacímu řízení deklarovala splnění podmínek pro přijetí, není možné, aby následně hodnotila obor absolvovaného studia 40 body, a tím znemožnila přijetí žalobce z důvodu neabsolvování adekvátního oboru. K argumentaci žalovaného, že fakulta v souladu s § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách stanovila další podmínky pro přijetí ke studiu týkající se určitých znalostí, schopností, nadání nebo prospěch ze střední, vyšší odborné či vysoké školy, žalobce zdůraznil, že znalosti, dovednosti, schopnosti i nadání jsou kompetence, které lze získat i prokázat bez absolvování jakéhokoli formálního studia. Zároveň nikde v zákoně není stanoveno, že by musel být prokázán prospěch z konkrétního studijního programu. Podle žalobce tedy zákon implicitně neumožňuje stanovit podmínku absolvování konkrétního oboru studia, což znamená, že fakulta stanovila tuto podmínku v rozporu se zákonem. Žalobce dále poukázal na nepřezkoumatelnost závěru žalovaného, že z profilu absolventa studijního oboru Tělesná výchova a sport nevyplývá jeho vybavenost specifickými kompetencemi potřebnými ke studiu v doktorském studijním oboru Hudební teorie a pedagogika, aniž doložil, jaký je profil tohoto absolventa. Žalobce považoval za diskriminační, že byl předem vyloučen z možnosti přijetí ke studiu, aniž dostal možnost přesvědčit o svých kvalitách a schopnostech. Žalobce nesouhlasil ani s argumentem žalovaného, že i kdyby dorazil k přijímacímu řízení, nemohl v žádném případě uspět. Upozornil na to, že v podmínkách přijímacího řízení nebyla nijak zveřejněna kritéria a bodové hodnocení, což podle žalobce dokládají i podmínky přijímacího řízení na fakultu 2014/2015, v nichž chybí zmínka o hranici 85 % získaných bodů jako nutnosti k přijetí a informace o bodovém ohodnocení požadovaného absolvovaného studia.

Žalobce uzavřel, že rozhodnutí děkana fakulty o nepřijetí ke studiu bylo vydáno v rozporu se zákonem a při porušení studijního řádu, a proto měl žalovaný v souladu s § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách rozhodnout o přijetí žalobce ke studiu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě k věci uvedl, že podle § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách výsledek přezkumného řízení závisí na rektorovi vysoké školy, který žádost uchazeče posoudí a v případě správnosti předchozího rozhodnutí žádost zamítne, jinak napadené rozhodnutí změní. Žalovaný v této věci námitky uplatněné žalobcem posoudil, s jeho tvrzeními se řádně vypořádal a prověřil rovněž postup předcházející rozhodnutí o nepřijetí ke studiu včetně průběhu přijímacího řízení. Na základě toho dospěl k závěru, že rozhodnutí děkana fakulty je správné, a proto v souladu s § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách žádost žalobce

zamítl. V souvislosti s namítaným porušením § 48 odst. 3 zákona o vysokých školách žalovaný konstatoval, že žalobce záměrně opomíjí § 49 odst. 1 téhož zákona, který výslovně umožňuje, aby si vysoká škola stanovila jakákoli kritéria, která je nutno pro přijetí splnit. Jestliže oborová rada doktorského studia oboru Hudební teorie a pedagogika, tvořená významnými odborníky příslušného odvětví, dospěla k závěru o účelnosti implementace bonifikace předchozího studia v oboru, je takový postup podle žalovaného plně v souladu se zákonem o vysokých školách. Podmínky přijímacího řízení pro akademický rok 2013/2014 byly zveřejněny v průběhu října 2012, čas k přípravě na přijímací zkoušku považoval žalovaný za dostatečný. Skutečnost, že přesný termín přijímací zkoušky byl znám až tři týdny před jejím konáním, byla způsobena termínem zasedání oborové rady doktorského studijního oboru a časovými možnostmi jejich externích členů. Žalovaný zdůraznil, že pozvánka k přijímacímu řízení byla žalobci odeslána na správnou adresu a e-mail byl odeslán na adresu uvedenou v přihlášce. Případné pochybení ze strany doručovatele listovní zásilky nebo provozovatele e-mailové schránky žalobce nelze klást za vinu UJEP ani žalovanému. Podotkl, že neprodleně po obdržení dopisu žalobce ze dne 11. 6. 2013, že neobdržel pozvánku, zaslala vedoucí studijního oddělení na e-mailovou adresu žalobce uvedenou v přihlášce ke studiu informaci o termínu konání přijímací zkoušky, která byla navíc zveřejněna i na internetových stránkách UJEP. Žalobcem zmiňovanou Boloňskou úmluvu ze dne 19. 6. 1999 žalovaný označil za pouhé deklarování vůle ohledně vysokoškolského vzdělávání neobsahující exaktní pravidla pro přijímání studentů. Česká republika inkorporovala pravidla pro přijímání studentů do § 48 a násl. zákona o vysokých školách, který podle žalovaného respektuje jednotlivá ujednání Boloňské úmluvy. Žalovaný dále uvedl, že v případě úmyslu zákonodárce omezit dodatečné podmínky pro přijímání k doktorskému studijnímu programu by tato omezení musela být explicitně uvedena v zákoně o vysokých školách. Výklad žalobce nelze akceptovat, neboť chybí zákonná úprava, která by vysoké škole ukládala aplikovat žalobcem nastíněný postup. K námitce, že žalovaný nespécifikoval, jaký je profil absolventa studijního oboru Tělesná výchova a sport, žalovaný uvedl, že již z vlastního vymezení tohoto oboru lze dovodit jeho vzdálenost od doktorského studijního oboru Hudební teorie a pedagogika, a odkázal na veřejně dostupné zdroje popisující předmětný profil absolventa.

Žalovaný poznamenal, že pozvánky k přijímací zkoušce odesílá fakulta s ohledem na úsporu nákladů obvykle, nikoli doporučeně, a pro vyloučení pochybností jsou kopie pozvánek archivovány. K tomu navrhl provedení důkazu výslechem svědkyně Mgr. J. B., zaměstnankyně fakulty. Žalovaný odmítl, že by implementování bodového hodnocení za předchozí úspěšné studium bylo diskriminační, a dodal, že jednotlivé hodnocené součásti a jejich bodová ohodnocení vyplývají z přílohy č. 1 zápisu z jednání oborové rady doktorského oboru Hudební teorie a pedagogika konaného dne 25. 6. 2012. Podle žalovaného by bylo v rozporu se zásadami legality a ochrany veřejného zájmu, kdyby byl přijat výklad, podle kterého je rektor veřejné vysoké školy povinen rozhodnout o přijetí studenta pro případnou ojedinělou vadu řízení, pokud je zřejmé, že daný uchazeč nesplňuje podmínky pro přijetí, případně že by s ohledem na výsledek přijímacího řízení přijat nebyl. Žalovaný zdůraznil, že účelem přijímacího řízení je ověření předpokladů jednotlivých uchazečů o studium příslušného studijního oboru. Žalovaný proto označil za podstatné, že s ohledem na absenci vzdělání v oboru nemohl žalobce dosáhnout takového výsledku, který by znamenal jeho přijetí ke studiu, a to ani za předpokladu, že by termín přijímací zkoušky byl stanoven více než šest týdnů před jejím konáním.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že žalovaný záměrně opomněl skutečnost, že v napadeném rozhodnutí sám potvrdil, že byla porušena vnitřní směrnice.

V takovém případě podle žalobce § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách neumožňuje nic jiného než změnit rozhodnutí děkana fakulty na „*přijít ke studiu*“. Pozdním zasláním pozvánky totiž fakulta zatížila proces přijímacího řízení vadou a znemožnila žalobci prokázat znalosti a dovednosti při přijímací zkoušce. Žalobce konstatoval, že žalovaný až ve svém vyjádření vy-

světli, proč neaplikoval § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách, ačkoli toto zdůvodnění mělo být součástí napadeného rozhodnutí, aby bylo přezkoumatelné. Žalobce trval na tom, že absolvovaný magisterský studijní program může být jakýkoli, což neupírá fakultě možnost stanovit další kritéria, ovšem pouze v rozsahu umožněném zákonem. Podle žalobce musí fakulta a její orgány jednat tak, aby byly dodrženy všechny lhůty dané právními normami včetně vnitřních předpisů, tj. volit termíny zasedání svých orgánů s dostatečným předstihem. Žalobce podotkl, že uchazeč o studium platí nemalý administrativní poplatek za přijímací řízení, a proto legitimně očekává, že bude k přijímací zkoušce pozván odpovídajícím způsobem a takovou formou, aby zaslání pozvánky bylo možné zpětně ověřit, což se v daném případě nestalo. Samotná datovaná pozvánka přitom není důkazem prokazujícím její odeslání. Žalobce odmítl, že by se jednalo o drobné administrativní pochybení, neboť žalobci bylo pozdním zasláním pozvánky znemožněno prokázat požadované znalosti, schopnosti, atd. Žalobce zopakoval, že zasláním pozvánky k přijímacímu řízení fakulta potvrdila, že žalobce splňuje podmínky pro přijetí včetně adekvátního oboru magisterského vzdělání. Žalovaným popsaný profil absolventa studijního programu Tělesná výchova a sport označil žalobce za bezpředmětný, neboť tento studijní obor žalobce absolvoval před patnácti lety a za tu dobu došlo ke změně akreditace i profilu absolventa.

Žalovaný v duplice uvedl, že názor žalobce, že jakékoli porušení vnitřních předpisů vysoké školy by znamenalo automaticky důvod pro přijetí ke studiu, není logický a jde proti smyslu přijímacího řízení jako takového. Žalovaný s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 7 As 79/2011-120, č. 2566/2012 Sb. NSS, dodal, že rektor jako orgán druhého stupně posuzuje, zda uchazeč objektivně vzato splnil podmínky pro přijetí ke studiu. Žalovaný zopakoval, že § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách umožňuje, aby si vysoká škola upravila jakékoli podmínky či kritéria pro přijetí ke studiu. Žalobce měl podle žalovaného možnost dostatečně se na přijímací zkoušku připravit. Žalovaný podotkl, že s ohledem na složení oborové rady nebylo možné při stanovení termínu zasedání postupovat striktně direktivně. Zdůraznil, že žádný právní předpis neukládá veřejné vysoké škole odesílat pozvánky doporučeně, a doplnil, že v případě přijímacího řízení lze od uchazeče očekávat aktivitu, nikoli pouze pasivní vyčkávání. K Boloňské úmluvě žalovaný uvedl, že jejím smyslem je primárně zajištění srovnatelnosti dosaženého vysokoškolského vzdělání, nikoli zakotvení absolutní povinnosti přijímat studenty na navazující studium v případě, že dokončili jakékoli předchozí vysokoškolské vzdělání. Přidělení určitého bodového hodnocení za absolvování příslušného magisterského studijního oboru představuje podle žalovaného podmínku, která se týká určitých znalostí a schopností. Žalovaný závěrem vyloučil, že by se on nebo jakákoliv součást UJEP dopustili drobného formálního pochybení, a uzavřel, že napadené rozhodnutí je po obsahové i formální stránce bezvadné.

Žalobce ve vyjádření k duplice nesouhlasil s tím, že by škola měla maximální práva pro stanovení jakýchkoli podmínek pro přijímací řízení a zároveň v podstatě žádné povinnosti vůči uchazečům. Žalobce poukázal na důvody, jimiž se žalovaný snaží omluvit chyby a které podle názoru žalobce nemohou obstát (časové možnosti významných vědeckých osobností, množství přihlášek, povinnost uchazečů mít internetové připojení a zjišťovat zásadní informace na webu, atd.). Žalobce znovu zdůraznil, že splnění podmínek účasti v přijímacím řízení bylo potvrzeno zasláním (byť pozdním) pozvánky k přijímacímu řízení. Podotkl, že v podmínkách přijímacího řízení nebylo zveřejněno, jak bude přijímací zkouška hodnocena, což nebylo žalobci oznámeno ani jiným způsobem. Dodal, že v přihlášce byly všechny kontaktní údaje uvedeny a odpovědnost za volbu rozesílat pozvánky obyčejnou poštou nelze přenášet na žalobce. Ve vztahu k navrženému důkazu výsledkem svědkyně Mgr. J. B. žalobce uvedl, že tato není ve vztahu k řešené kauze nezaujatá a není zřejmé, proč by si z tisícovky uchazečů měla pamatovat právě žalobce.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Dále se krajský soud zaměřil na námitky týkající se výkladu § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách a tvrzení žalobce, že neadekvátnost oboru magisterského vzdělání není relevantní.

Podle § 48 odst. 3 zákona o vysokých školách „[p]odmínkou přijetí ke studiu v doktorském studijním programu je řádné ukončení studia v magisterském studijním programu a v oblasti umění též získání akademického titulu“.

Podle § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách „[v]ysoká škola nebo fakulta může stanovit další podmínky přijetí ke studiu týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání nebo prospěchu ze střední školy, popřípadě vyšší odborné školy nebo vysoké školy; v případě přijímání ke studiu v magisterském studijním programu, který navazuje na bakalářský studijní program, též podmínky týkající se příbuznosti studijních oborů nebo počtů kreditů získaných během studia ve vybraných typech předmětů. Kredity se přitom rozumí kvantitativní vyjádření studijní zátěže určité části studia. Kromě toho může stanovit nejvyšší možný počet přijímaných uchazečů, kteří splnili stanovené podmínky; splní-li tyto podmínky větší počet uchazečů, rozhoduje pořadí nejlepších.“

První z citovaných ustanovení upravuje toliko požadavek na ukončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu, aniž by určovalo, že se má jednat o určité konkrétně zaměřené vzdělání. Druhé z citovaných ustanovení výslovně hovoří o podmínkách týkajících se příbuznosti studijních oborů pouze pro přijímání ke studiu v magisterském studijním programu navazujícím na studijní program bakalářský, nikoli pro přijetí ke studiu ve studijním programu doktorském. Pokud by zákonodárce hodlal umožnit stanovení podmínky příbuznosti absolvovaného magisterského studijního programu i pro přijímání ke studiu v doktorském studijním programu, jistě by tento svůj záměr výslovně v zákoně formuloval, což ovšem neučinil.

Oprávnění stanovit požadavek na absolvování některého z určitých konkrétních magisterských studijních programů jako podmínku pro přijetí ke studiu v doktorském studijním programu podle názoru soudu nevyplývá ani z toho, že vysoká škola nebo fakulta může stanovit další podmínky přijetí ke studiu týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání nebo prospěchu. Znalosti, schopnosti nebo nadání totiž nemají žádnou přímou vazbu na absolvování určitého konkrétního magisterského studijního programu, neboť potřebné znalosti může uchazeč o studium v doktorském studijním programu získat a své schopnosti může rozvíjet i jiným způsobem než v rámci studia v magisterském studijním programu, zatímco nadání jako takové je vlastností člověka, která se studiem nespojuje vůbec.

K prokázání znalostí, schopností a nadání proto slouží právě přijímací zkouška, při které jsou tyto předpoklady pro studium v daném studijním programu prověřovány. K přijímací zkoušce přitom musí být připuštěn každý uchazeč, který splňuje podmínky stanovené v § 48 odst. 3 zákona o vysokých školách; v opačném případě by se jednalo o nepřípustnou diskriminaci. Pokud jde o možnost stanovit jako podmínku pro přijetí ke studiu prospěch ze střední školy, popřípadě vyšší odborné školy nebo vysoké školy, soud zastává názor, že tato podmínka nezahrnuje možnost požadovat prospěch z určité konkrétní školy, nýbrž toliko prospěch obecně.

Ze systematického a logického výkladu § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách proto vyplývá, že zákon o vysokých školách nepočítá s tím, že by vysoká škola mohla stanovit v rámci

přijímacího řízení ke studiu v doktorském studijním programu jako podmínku absolvování příbuzného magisterského studijního programu.

V projednávané věci bylo nepřijetí žalobce ke studiu odůvodněno tím, že o přijetí do doktorského studia oboru Hudební teorie a pedagogika se mohl ucházet pouze absolvent vysokoškolského magisterského studia oborů hudební výchova (na pedagogických fakultách), hudební věda (na filozofických fakultách) a umělecké studium (na hudební akademii). Tento požadavek se projevil ve stanovení bodového ohodnocení těchto oborů magisterského studia 40 body z maximálního počtu 100 bodů za současného stanovení minimálního počtu bodů pro přijetí ke studiu na 85 bodů, což znamená, že nedostatek požadovaného konkrétně zaměřeného vysokoškolského vzdělání na magisterské úrovni přímo vylučoval každého uchazeče z možnosti být přijat ke studiu v doktorském studijním programu. Soud tedy shledal, že žalobce nebyl přijat ke studiu pouze proto, že nesplnil podmínku, která ovšem neodpovídá znění § 48 odst. 3 a § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách. Právní názor žalovaného, že uvedená podmínka pro přijetí ke studiu byla stanovena v souladu se zákonem, soud vyhodnotil jako nesprávný, což činí napadené rozhodnutí nezákonným.

Na tomto místě krajský soud dále považuje za potřebné uvést, že podmínky pro přijetí ke studiu by měly být uchazečům oznámeny předem tak, aby měli již při podání přihlášek úplné informace o tom, zda vůbec mají šanci v přijímacím řízení uspět. Od možnosti uspět v přijímacím řízení je přitom třeba odlišovat vlastní rozhodnutí o přijetí, neboť počet úspěšných uchazečů může překročit předem stanovený počet přijímaných uchazečů, což se ovšem předvídat nedá. Tehdy nastupuje pravidlo uvedené v poslední větě § 49 odst. 1 zákona o vysokých školách, tj. přednost uchazečů s lepšími výsledky.

Výše uvedený nesprávný právní názor žalovaného ovlivnil i jeho další úvahy a závěry. Pokud totiž žalovaný vycházel z toho, že žalobce nemohl být ke studiu přijat, neboť neabsolvoval některý z předepsaných oborů magisterského studia, byly veškeré okolnosti týkající se zaslání pozvánky k přijímací zkoušce z jeho pohledu irelevantní. V případě řádného stanovení podmínek pro přijetí ke studiu by však vlastní přijímací zkouška a žalobcova možnost se jí zúčastnit byly klíčové pro rozhodnutí o jeho přijetí, či nepřijetí ke studiu. Žalovaný by měl mít na paměti, že v rámci přijímacího řízení je třeba dodržovat nejen zákon o vysokých školách, nýbrž také vnitřní předpisy univerzity a fakulty, a to včetně ustanovení o lhůtách pro zaslání pozvánek k přijímacím zkouškám. Pozdní rozeslání pozvánek přitom nelze omlouvat tím, že byl problém při svolávání oborové rady, neboť organizační potíže univerzity či fakulty nemohou jít k tíži jednotlivých uchazečů o studium a termín konání schůze oborové rady měl být naplánován s dostatečným předstihem tak, aby se pozvánky mohly rozeslat včas. (...)

3595

Pobyt cizinců: správní vyhoštění; právo na soukromý a rodinný život; překážky podání žádosti o pobytové oprávnění

k § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Nelegální pobyt cizince vyvolaný faktickou nemožností podání žádosti o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny (zde v důsledku nemožnosti registrace termínu pro podání žádosti v systému Visapoint) je třeba v řízení o správním vyhoštění hodnotit velmi mírně, a to nejen z hlediska ukládané délky zákazu vstupu, ale především při posuzování samotné potřeby uložení správního vyhoštění, např.

v rámci hodnocení dopadů takového rozhodnutí na soukromý nebo rodinný život cizince ve smyslu § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 Azs 237/2016-37)

Prejudikatura: č. 2420/2011 Sb. NSS, č. 3278/2015 Sb. NSS a č. 3513/2017 Sb. NSS; nálezný Ústavního soudu č. 218/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 26/07); rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen (C-14/83, Recueil, s. 1891), ze dne 27. 6. 2006, Parlament proti Radě (C-540/03, Sb. rozh., s I-5769) a ze dne 6. 12. 2012, O. a S. (C-356/11); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2006, Üner proti Nizozemsku (stížnost č. 46410/99, ECHR 2006-XII), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 1. 2006, Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku (stížnost č. 50435/99, ECHR 2006-I) a ze dne 28. 6. 2011, Nunez proti Norsku (stížnost č. 55597/09).

Věc: Pham N. B. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie o správním vyhoštění, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 15. 4. 2016 uložila Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, (dále jen „krajské ředitelství“) žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění; dobu, po kterou jí nelze umožnit vstup na území stanovilo krajské ředitelství v délce 1 roku. Počátek doby, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, stanovilo krajské ředitelství podle § 118 odst. 1 citovaného zákona od okamžiku, kdy pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně byla žalobkyni stanovena doba k vycestování dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to do 30 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí. Podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců krajské ředitelství současně rozhodlo, že se na žalobkyni nevztahují důvody znemožňující vycestování dle § 179 téhož zákona. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 15. 8. 2016.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 30. 9. 2016, čj. 1 A 68/2016-25, jako nezákonné zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že dlouhodobá nemožnost registrace její pobytové žádosti za účelem sloučení rodiny v systému Visapoint a z toho plynoucí nemožnost samotného podání žádosti ospravedlňuje z její strany nerespektování cizineckého práva a představuje překážku jejího vyhoštění. Měl však za to, že uložení správního vyhoštění bylo v jejím případě v rozporu s požadavky § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců spjata s nepřiměřenými dopady do soukromého a rodinného života. Městský soud vyšel z kritérií zohledňovaných při hodnocení přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život chráněného článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) a připomenul, že manžel žalobkyně i jejich společné děti mají v České republice povolen trvalý pobyt a jsou existenčně závislí na prostředcích, které její manžel získává z podnikání v obchodě s potravinami. Žalobkyně manželovi usnadňuje podnikatelskou činnost tím, že se stará o děti a společnou domácnost a též podle potřeby vypomáhá v manželově obchodě. Manžel by nebyl schopen vedle podnikání zvládat i péči o děti, tudíž nuceným vycestováním žalobkyně by mohl být značně dotčen zájem na řádné péči a zdravém vývoji dětí žalobkyně. Vycestování celé rodiny do Vietnamu by bylo přinejmenším problematické, protože veškeré jejich zázemí je situováno v České republice a v rodné zemi mají jen pár příbuzných, se kterými neudrží kontakt. Manžel též konstatoval, že by nevycestoval, protože podnikatelskou činnost, kterou zajišťuje rodinu, nemůže přesunout do Vietnamu – tam by rodinu neuživil. Žalobkyně i její rodina strávila v České republice podstatnou část svého života, děti dokonce

celý život, přičemž dcera má nastoupit povinnou školní docházku. Žalobkyně, na rozdíl od svého manžela, který zvládá jen základní fráze, ovládá češtinu, jak vyplynulo z úředního záznamu o pobytové kontrole. K těmto okolnostem podle městského soudu žalovaná nedostatečně přihlížela a podrobněji se jimi nezabývala. Její posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně tak není dostatečné a souladné se zákonem. K porušení práv plynoucích z článku 8 Úmluvy zde může dojít i zásahem do práv manžela a dvou nezletilých dětí žalobkyně. Nejde o to, že by v důsledku rodinných či soukromých vazeb bylo přehlíženo protiprávní jednání cizince, ale o nezbytné vyhodnocení, zda existující vazby nejsou natolik silné, že správní vyhoštění zkrátka neumožňují.

Proti napadenému rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že se zabývala posouzením toho, zda stěžovatelka má na území Vietnamu takové vazby, které by jí umožnily snadný přesun. Zjistila, že má v zemi původu sestru a otce, s nímž je podle slov manžela v telefonickém kontaktu. Žalobkyně nezapomněla rodný jazyk a na území České republiky si nevytvořila žádné kulturní a sociální vazby s výjimkou své rodiny. Při sepisu protokolu vyžadovala tlumočnicka a při pobytové kontrole českým jazykem hovořila málo, neboť zvládala pouze základní fráze. Sice žije v České republice od roku 2004, ale nelze opomenout skutečnost, že opakovaným protiprávním jednáním naplnila znaky § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatelka měla za to, že řádně zhodnotila jednotlivá kritéria pro posuzování přiměřenosti dopadů svého rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni vytkla, že nikde nevysvětlila, proč z území České republiky nevycestovala již v roce 2013, kdy s ní bylo poprvé zahájeno řízení o správním vyhoštění, v němž však správní orgán přihlédl k její rodinné situaci a řízení zastavil. Podle stěžovatelky nelze pominout, že žalobkyně úmyslně nerespektovala jí uložený výjezdní příkaz a že nebyť jejího odhalení v rámci pobytové kontroly, nadále by úmyslně pobývala na území bez víza. Stěžovatelka též upozornila na to, že žalobkyně i její manžel o jejím neoprávněném pobytu věděli a museli být si vědomi, že v řízení o vyhoštění bude přihlédnuto k opakovanosti pobytu bez víza a tentokrát již bude nutné správní vyhoštění uložit. Žalobkyně dostala šanci dobrovolně vycestovat a svůj pobyt si v souladu se zákonem vyřešit. Pokud žalobkyně rezignovala na jakékoliv snahy o získání pobytového oprávnění, nemohl být legitimním důvodem pro setrvání na území ani tvrzený problém s registrací v systému Visapoint. Za současných okolností ani žalobkyně nemá možnost získat na území České republiky povolení k pobytu, naopak je nezbytné, aby vycestovala a teprve posléze si zajistila legální vstup a pobyt na území České republiky.

Městský soud podle stěžovatelky pominul, že možnost vycestování žalobkyně do země původu byla zhodnocena v závazném stanovisku Ministerstva vnitra, které konstatovalo, že překážky v podobě hrozby porušení mezinárodních závazků České republiky zde nejsou dány a že vycestování žalobkyně je možné. Byť vlastní hodnocení přiměřenosti rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců podléhá jejímu vlastnímu úsudku, nezávisle na obsahu závazného stanoviska, stěžovatelka považovala za nepřijatelné, že by žalobkyně z území České republiky nevycestovala. Pro pobyt na území je nutné mít oprávnění k pobytu, jímž žalobkyně nedisponuje; pro jeho získání musí z území vycestovat.

Stěžovatelka též popřela, že by v napadeném rozhodnutí konstatovala, že v průběhu řízení nevyplynuly důvodné skutečnosti, jež by bránily přesunu celé rodiny žalobkyně do Vietnamu. Stěžovatelka vytkla městskému soudu, že neodůvodnil, proč byl zájem na zachování veřejného pořádku podřazen zájmu na zachování rodiny. Ze spisového materiálu je zřejmé, že žalobkyně nepočítá s tím, že by území České republiky opustila, a má-li městský soud za to, že ani vycestovat nemusí, je otázkou jak postupovat, bude-li žalobkyně opětovně kontrolována a zjistí se, že v České republice pobývá neoprávněně.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti namítla, že stěžovatelka opomněla, že žalobkyně v průběhu řízení uváděla a prokázala, že se jí nedaří zaregistrovat v systému Visapoint k podání žádosti. Pokud by v době výjezdního příkazu v roce 2013 vycestovala, s největší pravděpodobností by se jí do dnes nepodařilo zaregistrovat a tím ani podat žádost o pobyt za účelem sloučení rodiny. I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 8. 2016, čj. 2 Azs 128/2016-54, konstatoval, že nastavení systému Visapoint žadatelům nezaručuje sjednání termínu podání žádosti, ale obvykle je toliko informuje, že v okamžiku pokusu o registraci nebyly žádné termíny pro podání žádosti volné. Žalobkyně v žalobě podrobně popsala, že se pokoušela o registraci ve stovkách pokusů a požádala také Ministerstvo vnitra o pomoc s tímto problémem, ale nikdo jí neodpověděl. Tvrzení stěžovatelky, že rezignovala na jakékoli snahy o získání pobytového oprávnění, je tedy nepravdivé. Pokud stěžovatelka uvedla, že aby si žalobkyně zajistila na území České republiky legální vstup a pobyt, musí nejprve vycestovat, zcela opomněla fakt, že si žalobkyně legální pobyt zajistit nemůže, neboť v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nemá zaručenu ani možnost o pobyt na zastupitelském úřadu v Hanoji požádat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Posouzení, zda by správní vyhoštění mohlo vyvolat nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince, není věcí správního uvážení správního orgánu, ale otázkou interpretace a aplikace neurčitěho právního pojmu. Jinak řečeno, § 174a zákona o pobytu cizinců nenabízí žádný prostor pro užití diskrečního oprávnění; jde tedy ryze o otázku interpretace a aplikace práva, jejíž přezkum správními soudy není (na rozdíl od užití správního uvážení) nikterak omezen (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, čj. 3 Azs 96/2015-44).

Podanou kasační stížností stěžovatelka v zásadě brojí proti správnosti závěrů městského soudu, který podrobně přezkoumal stěžovatelčinu aplikaci tohoto neurčitěho právního pojmu na případ žalobkyně a dospěl k závěru o nesprávném vyhodnocení situace v napadeném rozhodnutí. V návaznosti na to stěžovatelka též klade právní otázku (v podstatě se podivuje), proč městský soud upřednostnil právo na rodinný život žalobkyně před ochranou veřejného pořádku, respektive namítá, že její odůvodnění v napadeném rozsudku chybí.

K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že tato otázka jasně plyne z právní úpravy v zákoně o pobytu cizinců a stěžovatelka v průběhu řízení před městským soudem ani neprosazovala názor, že ochrana veřejného pořádku (jak jej chápe ona) musí mít vždy přednost před právem na rodinný a soukromý život. Z tohoto důvodu proto nelze napadenému rozsudku vytýkat, že na ni neodpovídá výslovně. Navíc právní názor městského soudu je z odůvodnění napadeného rozsudku odvoditelný bezpochyby implicitně, jestliže právě s poukazem na § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců napadené rozhodnutí zrušil pro nepřiměřený zásah do rodinného života žalobkyně, byť současně připustil, že žalobkyně porušovala své povinnosti stanovené zákonem o pobytu cizinců. Nelze tedy hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, natož pak pro nesrozumitelnost.

Ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců totiž jednoznačně, v kontextu s § 174a téhož zákona, stanoví, že důvody pro uložení vyhoštění (včetně narušení veřejného pořádku, respektive porušení pobytočných předpisů) je třeba pečlivě vyvažovat s požadavkem na ochranu soukromého nebo rodinného života cizince a že v případě, že zásah do soukromého nebo rodinného života cizince je neodůvodněně přísný, vyhoštění uloženo být nemůže (aniž by tím ovšem byla vyloučena například možnost správního trestání apod.). Jinými slovy, zájem

na ochraně veřejného pořádku musí v některých případech ustoupit ochraně základních lidských práv.

Dále je třeba říci, že stěžovatelka v napadeném rozhodnutí vskutku nepoužila formulaci, že v průběhu řízení nevyplývaly důvodné skutečnosti, jež by bránily přesunu celé rodiny žalobkyně do Vietnamu, úvahy o možnosti přesunu celé rodiny do země původu však lze nalézt v rozhodnutí o vyhoštění vydaném krajským ředitelstvím, s nímž se přitom stěžovatelka ztotožnila. Proto rozporovaná výtka městského soudu reagovala na podstatu úvah správních orgánů obou stupňů, a nelze ji tak mít za nepřiléhavou. Ani v tomto případě tedy nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Je tak namístě přezkoumat vlastní aplikaci kritérií stanovených v § 174a zákona o pobytu cizinců, přičemž v této souvislosti se nelze vyhnout ani posouzení relevance skutečností uplatněných ve vyjádření žalobkyně.

V případech, které spojují otázku možného porušení práva na respektování rodinného či soukromého života a otázku nuceného vycestování cizince, vychází správní soudy především z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, vztahující se k článku 8 Úmluvy. Tato judikatura zohledňuje právě kritéria, z nichž v napadeném rozsudku vycházel městský soud: 1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, 2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, 3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, 4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, například nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, 5) „*imigrační historii*“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, a 6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem (viz například rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99, ECHR 2006-XII, či rozsudky ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, ECHR 2006-I, a ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09). Všechna uvedená kritéria je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu, například nebezpečím pro společnost či ochranou veřejného pořádku. Právo vyplývající z článku 8 Úmluvy totiž není absolutní, a je zde prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince a státu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, čj. 8 As 118/2012-45, nebo ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 As 5/2013-43).

Pokud jde o (v zásadě přitěžující) kritéria 5 a 6, je třeba si povšimnout, že rozlišují mezi porušováním pravidel cizineckého práva a oproti tomu porušením veřejného pořádku či páchaním trestné činnosti. Tyto pojmy totiž nelze ztotožňovat, jak to činí stěžovatelka. Veřejný pořádek je kategorií závažnější oproti porušení pobytových pravidel, které této intenzity až na výjimky zpravidla nedosahuje. V této souvislosti lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, které konstatovalo, že samotná skutečnost nelegálního pobytu, a to dokonce i nepodrobení se rozhodnutí o správním vyhoštění, nepředstavuje skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, tedy ani veřejného pořádku. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, čj. 2 Asz 122/2016-79, č. 3513/2017 Sb. NSS, byl dostatečný důvod k přijetí domněnky, že cizinec může představovat nebezpečí pro veřejný pořádek [v daném případě ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nicméně tento pojem má shodný obsah i v zákoně o pobytu cizinců], shledán až za situace, že cizinec opakovaně a svévolně nerespektoval uložený trest vyhoštění ve smyslu § 80 trestního zákoníku z roku 2009 tím, že se i nadále zdržoval na území České republiky. S ohledem na uvedené tedy nelze vyčítat žalobkyni, že by se dopustila narušení veřejného pořádku tak, jak jej ustáleně vnímá judikatura Soudního dvora k tzv. „*návratové směrnici*“ (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí) a v návaznosti na ni judikatura

Nejvyššího správního soudu, ale jen znak v podobě (mírněji hodnocené) negativní „*imigrační historie*“.

Pokud pak jde o bližší povahu této negativní „*imigrační historie*“, kterou lze žalobkyni přičítat k tíži, z výpisů z cizineckého informačního systému a rozhodnutí krajského ředitelství založených ve správním spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně legálně pobývá na území České republiky od roku 2004, kdy jí bylo 12 let, přičemž v období od 30. 8. 2006 do 29. 8. 2011 zde pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Dne 2. 8. 2011 požádala o povolení k trvalému pobytu, avšak řízení bylo zastaveno. Žádost o samotné prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podala advokátní kancelář jejím jménem teprve dne 19. 8. 2011, tj. 4 dny po uplynutí lhůty pro podání žádosti ve smyslu § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců („*Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů.*“). Až do pravomocného rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti (dne 18. 4. 2013) žalobkyni svědčila ve smyslu § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců fikce dlouhodobého pobytu. Na to pak navázaly výjezdní příkazy, které jí umožňovaly pobyt až do 18. 7. 2013, následně však byl její pobyt již nelegální. Žalobkyně ještě žádala dne 5. 8. 2013 o dlouhodobé vízum za účelem strpění a v návaznosti na to dne 7. 8. 2013 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a dne 8. 8. 2013 o povolení k trvalému pobytu, nicméně i tato řízení byla zastavena, a to vesměs z důvodu, že žalobkyně nebyla oprávněna k podání žádosti na území, přičemž v této souvislosti již podmínky pro vznik fikce legálního pobytu splněny nebyly. Žalobkyně tak na území pobývala nelegálně bez pobytového oprávnění v době od 19. 7. 2013 do dne 28. 11. 2013, kdy se dobrovolně dostavila na pracoviště odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra a po přivolání policie s ní bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, jež však nakonec usnesením krajského ředitelství ze dne 12. 3. 2014 skončilo zastavením řízení, neboť správní orgán shledal ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců vyhoštění žalobkyně nepřiměřeným zásahem do jejího rodinného života. Žalobkyni byl proto vydán „*jen*“ výjezdní příkaz, nicméně následně jí byl pochybením pracovníka Ministerstva vnitra vydán i štítek překlenovacího víza, které bylo až při její následné návštěvě zneplatněno a byl jí vydán další výjezdní příkaz s dobou pro opuštění území do 18. 11. 2014. Žalobkyně však území neopustila a pobývala v České republice až do 10. 3. 2015, kdy byla legitimována v rámci pobytové kontroly a bylo s ní zahájeno další řízení o správním vyhoštění, jež skončilo vydáním napadeného rozhodnutí.

Lze tedy shrnout, že žalobkyně se provinila tím, že o 4 dny zmeškala lhůtu pro podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, neboť se (podle svých slov) v té době soustředila na probíhající řízení o žádosti o trvalý pobyt. Následně aktivně usilovala o získání nového pobytového oprávnění (dlouhodobý pobyt, trvalý pobyt, vízum za účelem strpění), nicméně v podstatě všechny tyto žádosti Ministerstvo vnitra odmítlo projednat s tím, že žalobkyně musí nejprve opustit území České republiky, což ovšem žalobkyně neučinila a v obdobích 19. 7. 2013–18. 11. 2013 a 19. 11. 2014–10. 3. 2015 zde pobývala nelegálně.

V této souvislosti se žalobkyně v průběhu celého aktuálního řízení o správním vyhoštění a v rámci následné žaloby aktivně bránila tvrzením, že se již v roce 2013 s manželem dohodli, že se vrátí do Vietnamu, kde požádá o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití s manželem a po získání pobytového oprávnění se vrátí do České republiky k rodině. S ohledem na předchozí nezbytnou registraci žádosti v systému Visapoint se tedy oba snažili pro žalobkyni zaregistrovat ve stovkách pokusů volný termín k podání žádosti na zastupitelském úřadu v Hanoji, avšak za celé dva roky nebyl volný termín, takže posléze už registraci zkoušeli jen jednou denně. Žalobkyně v této souvislosti též doložila kopii protokolu o ústním jednání ze dne 18. 11. 2014 (poslední den platnosti výjezdního příkazu), v němž na tento problém Ministerstvo vnitra výslovně upozorňovala, konstatovala, že má strach se vrátit do Vietnamu bez registrace, když

nemá jistotu, že bude moci vůbec podat žádost a následně se vrátit k rodině, a žádala ministerstvo o pomoc. Doložila též 12 výtisků výstupů z registračního systému Visapoint, zachycujících nedostupnost termínů v různém čase ve dnech na přelomu září a října 2015. Krajské ředitelství i stěžovatelka nicméně tato tvrzení označily za neprokázaná, protože výtisky dokumentují jen poměrně krátké období.

Nejvyšší správní soud však má za to, že tato tvrzení žalobkyně nebylo možné bez dalšího odmítnout, a to ani s ohledem na jejich nedostatečnou průkaznost či relevanci.

Co do otázky průkaznosti těchto tvrzení, (ne)dostupnost registrace termínů pro podání žádosti o pobytové oprávnění na zastupitelství v Hanoji v systému Visapoint byla již v době rozhodování stěžovatelky (polovina roku 2016) obecně známým a diskutovaným problémem, což ostatně okrajově zachycovala i v té době vznikající judikatura správních soudů (srov. například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2014, čj. 3 A 109/2014-37, č. 3278/2015 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2016, čj. 5 Azs 85/2016-22, ale i další).

Podrobným sledováním této problematiky se navíc dlouhodobě zabýval veřejný ochránce práv, který na tuto problematiku i opakovaně veřejně upozorňoval. V tiskové zprávě veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2013 je tak mimo jiné konstatováno: *„Řízení proti České republice zahájila Evropská komise v souvislosti s internetovým systémem Ministerstva zahraničních věcí Visapoint, jehož prostřednictvím se cizinci ve vybraných zemích musí nejprve zaregistrovat, aby poté mohli podat žádost o vízum k pobytu v ČR nad 90 dnů nebo žádost o dlouhodobý/trvalý pobyt. Už od roku 2011 veřejný ochránce práv opakovaně upozorňoval Ministerstvo zahraničních věcí, že systém Visapoint nefunguje a registraci neumožňuje. Kladením nesplnitelné podmínky je tak cizincům odepráno právo žádost vůbec podat, tedy i základní právo na spravedlivý proces. Vzhledem k tomu, že jsou tímto způsobem omezováni i cizinci žádající o dlouhodobý či trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny nebo za účelem studia, kteří mají na povolení k pobytu právní nárok, jedná se ze strany České republiky o porušování závazků vyplývajících z práva Evropské unie.“* Detailní výsledky dlouhodobého testování fungování systému Visapoint v době relevantní z hlediska žalobkyně byly následně veřejně prezentovány v září 2015. Z výsledků téměř každodenního testování systému Visapoint pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv ve vztahu k Zastupitelskému úřadu v Hanoji vyplynulo, že termín pro podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny nebyl dostupný ani jednou ve sledovaných obdobích 6. 6. 2014–11. 9. 2014, 13. 1. 2015–9. 2. 2015 a 23. 4. 2015–8. 5. 2015 a po sloučení registrací pod společný odkaz dlouhodobý pobyt nebyl nikdy dostupný ani v dalších sledovaných obdobích 26. 11. 2015–10. 12. 2015 a 1. 3. 2016–31. 7. 2016 (bližší viz Jílek, D.; Pořízek, P. *Sborník ze semináře: Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 115–117). Na nemožnost registrace podání určitých typů žádostí o pobyt (mnohdy právě pokud jde o žádosti opírající se o právo na sloučení rodiny) v systému Visapoint v případě Vietnamu však upozorňovaly pravidelně všechny výroční zprávy Veřejného ochránce práv za roky 2011–2016.

Skutečnost, že je téměř nemožné podat standardním způsobem žádost o povolení k dlouhodobému pobytu z území Vietnamu, tak byla v době rozhodování žalované již všeobecně známou (přinejmenším v odborných kruzích, do nichž je nepochybně třeba zařadit i žalovanou a její pracovníky), a dokonce byla potvrzena detailním zkoumáním Kanceláře veřejného ochránce práv a byla i předmětem probíhajícího předběžného řízení o porušení povinností členského státu vedeného Evropskou komisí s Českou republikou. Listiny předkládané žalobkyní tak nanejvýše mohly v omezeném rozsahu potvrzovat (marnou) snahu žalobkyně o podání odpovídající pobytové žádosti, k vlastnímu prokázání této nemožnosti však byly nadbytečné.

Nemožnost podání pobytové žádosti žalobkyní pak nepochybně je i velmi relevantní informací pro vlastní řízení o správním vyhoštění cizince. Tato skutečnost totiž významnou měrou

dále snižuje závažnost porušení cizineckého práva ze strany žalobkyně, jestliže toto porušení je v příčinné souvislosti s porušováním jejich práv ze strany státu (správních orgánů).

Vzhledem k tomu, že žalobkyně usilovala o získání pobytového oprávnění za účelem sloučení rodiny tvořené manželem a dvěma dětmi, kteří podle obsahu spisu mají trvalý pobyt na území České republiky, je souběžně třeba vzít do úvahy čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, podle něhož členské státy povolí vstup a pobyt, s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole IV, jakož i v článku 16, mimo jiné manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny. Pro problematiku vyhoštění je pak významný článek 17 téže směrnice, podle něhož „[č]lenské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případech, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejich rodinných příslušníků“.

Soudní dvůr v souvislosti s výkladem směrnice o právu na sloučení rodiny připomenul její návaznost na ochranu základních práv: „Článek 7 [Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“)], který obsahuje práva odpovídající právům zaručeným čl. 8 odst. 1 [Úmluvy], uznává právo na respektování soukromého a rodinného života. Toto ustanovení musí být mimoto vykládáno ve spojení s povinností zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, uznanou v čl. 24 odst. 2 [Listiny EU], přičemž je třeba přihlídnout k nutnosti, aby dítě udržovalo pravidelné osobní vztahy s oběma rodiči, vyjádřené v odstavci 3 téhož článku“ (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 12. 2012, O. a S., C-356/11, bod 76).

„Tyto různé texty zdůrazňují důležitost rodinného života pro dítě a doporučují státům zohlednit jeho zájem, ale nevytváří subjektivní právo pro rodinné příslušníky, aby jim byl umožněn vstup na území státu, a nemohou být vykládány v tom smyslu, že zbavují státy určitého prostoru pro uvážení při přezkumu žádostí o sloučení rodiny. Článek 4 odst. 1 [směrnice o právu na sloučení rodiny], jdoucí nad tato ustanovení, ukládá členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva – jelikož jim v případech určených směrnicí ukládá toto sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny povolit – aniž by mohly uplatnit svůj prostor pro uvážení.“ (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 6. 2006, *Parlament proti Radě*, C-540/03, Sb. rozh., s I-5769, body 59 a 60).

Jakkoliv tedy obecně platí, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, č. 218/2008 Sb. ÚS), takový právní nárok je za určitých podmínek, jako právě v tomto případě, zakotven v unijním právu. Kromě toho, Ústavní soud v citovaném nálezu současně připomněl, že Listina EU cizincům zaručuje řadu práv, která mohou být jejich vyhoštěním dotčena, aniž by rozlišovala mezi tím, zda se cizinec zdržuje na území ČR oprávněně, či nikoliv.

Ze závazků, které vyplývají pro Českou republiku ze směrnice o právu na sloučení rodiny, je tak třeba vyzdvihnout skutečnost, že Česká republika je povinna osobám, jako je žalobkyně (manželka státního příslušníka třetí země, který oprávněně dlouhodobě pobývá na území České republiky), při splnění podmínek vymezených v této směrnici umožnit pobyt na svém území. Za tímto účelem je též povinna přijímat žádosti o vstup a pobyt (nemá-li být ohrožen cíl této směrnice, jímž je usnadnit sloučení rodiny, jakož i její užitečný účinek), nejpozději ve lhůtě 9 měsíců (nejde-li o mimořádně obtížné případy) o nich rozhodovat (viz článek 5 směrnice o právu na sloučení rodiny) a zajistit v případě nepříznivých rozhodnutí přístup k soudní ochraně (článek 18 téže směrnice).

Soudy i správní orgány jsou povinny vykládat ustanovení vnitrostátního práva v co největším rozsahu tak, aby byl zajištěn plný účinek unijního práva (např. rozsudek Soudního dvora

ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83, Recueil, s. 1891). Důsledkem této povinnosti eurokonformního výkladu vnitrostátního práva tak za daných okolností musí být zohledněni porušování práva cizinců na podání žádosti o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny při hodnocení jednání cizince reagujícího na takové porušení jeho práv. Z hlediska řízení o správním vyhoštění to tak znamená, že samotný nelegální pobyt v důsledku nemožnosti podání žádosti o prodloužení dosavadního pobytového oprávnění či vydání nového pobytového oprávnění za účelem sloučení rodiny tam, kde nejsou patrné žádné důvody, proč by takové právo mělo (zejména v počátcích tohoto nelegálního pobytu) být odepřeno, je třeba hodnotit velmi mírně, a to nejen z hlediska délky zákazu vstupu, ale zejména z hlediska samotné potřeby uložení správního vyhoštění, například v rámci hodnocení dopadů takového rozhodnutí ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Přitom je přirozeně třeba zohledňovat existenci příčinné souvislosti mezi negativně hodnoceným jednáním cizince a reálnou nemožností uplatnit žádost o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny standardní cestou.

V situaci, kdy žalobkyně v řízení prokázala, že je manželkou cizince a matkou nezletilých dětí pobývajících na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu a že jejich vztah není jen formální, tj. na území České republiky má reálné vazby, a kdy se navíc ukázalo, že žalobkyni lze bez příčinné souvislosti s nemožností požádat o prodloužení dlouhodobého pobytu v Hanoji vyčítat jen to, že o 4 dny zmeškala období, v němž lze takovou žádost podat z území České republiky (přičemž v tomto období podávala neúspěšně jinou žádost a vlastní – již nepřipustnou – žádost o prodloužení pobytu podala ještě před skončením doby povoleného pobytu), je vadná „pobytová historie“ žalobkyně zcela zanedbatelným negativním faktorem, což se ostatně projevilo i v rámci řízení o správním vyhoštění, probíhajícím na přelomu let 2013/2014, v němž byla shledána nemožnost jejího vyhoštění. Pokud jde o další navazující nelegální pobyt žalobkyně, zde Nejvyšší správní soud vnímá, že žalobkyně v důsledku dlouhodobé nemožnosti registrace termínu pro podání žádosti o pobyt za účelem sloučení rodiny v Hanoji již neměla jinou možnost, jak zachovat v dlouhodobém horizontu soužití s rodinou, legálně pobývajících na území České republiky, než setrvání na území za současné snahy o registraci k podání žádosti, a proto ani tuto skutečnost nehodnotí jako závažné porušení pobytových pravidel. Jiné důvody pro uložení správního vyhoštění pak žalovaná ani krajské ředitelství neuvádí.

Nevýznamná je v této souvislosti zmínka správních orgánů o možnosti podání žádosti mimo systém Visapoint, neboť zoufalé „experimentální“ snahy o obcházení tohoto systému prostřednictvím osobního podání žádosti formou příloh ke stížnostem či jiným žádostem, které byla nucena v minulosti řešit judikatura správních soudů, nepředstavují standardní postup, jehož nevyužití by bylo možné klást vyhošťovanému k tíži. V případě později zavedené možnosti podání žádosti neregistrovaným osobám pak není nijak vyvráceno velmi pravděpodobné tvrzení žalobkyně, že omezený rozsah tohoto přístupu činí i tuto možnost prakticky nereálnou [např. aktuálně jde pouze o dvě hodiny týdně, jak se uvádí na webových stránkách Ministerstva zahraničních věcí v sekci Velvyslanectví České republiky v Hanoji (http://www.mzv.cz/hanoi/cz/viza_a_konzularni_informace/vizove_informace/dlouhodob_a_viza_a_povoleni_k_pobytu/visapoint.html)]. Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že pobytová historie žalobkyně se v zásadě nijak významně neodlišovala od pobytové historie v případě prvního řízení o správním vyhoštění žalobkyně, neboť žalobkyně neměla reálnou možnost standardní cestou uplatnit žádost o udělení pobytového oprávnění za účelem sloučení rodiny. Její odcestování do Vietnamu by se tak s pravděpodobností hraničící s jistotou reálně rovnalo dlouholetému oddělení od rodiny, bez možnosti využít oprávnění společného soužití na území České republiky, které jí zakládá unijní právo. Již tato skutečnost jasně naznačuje, že důvody pro uložení správního vyhoštění v případě žalobkyně dány nebyly.

Městský soud však nepochybil ani při hodnocení míry hrozícího zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně, jak tvrdí stěžovatelka. Skutečnost, že žalobkyně má v zemi původu sestru a otce, s nímž je podle slov manžela v telefonickém kontaktu, sice naznačuje, že žalobkyně by se mohla při návratu do Vietnamu i při tvrzené ztrátě jakéhokoliv zázemí obrátit na své příbuzné. Z tohoto hlediska by žalobkyni návrat usnadnila i skutečnost, že nezapomněla svůj rodný jazyk a na území České republiky si nevytvořila žádné kulturní a sociální vazby s výjimkou své rodiny. Zůstává zde však právě onen fakt, že nejbližší rodina žalobkyně, a to její manžel a nezletilé děti, dlouhodobě legálně pobývají na území České republiky (disponují nejvyšším možným pobytovým statutem) a dle slov manžela by zde i v případě jejího odchodu zůstali, byť by tento odchod velmi významně zasáhl do jejich života. Tento zásah do práva na rodinný život žalobkyně, ale i jejího manžela a dětí převažuje význam okolností tlumících nepříznivé dopady návratu žalobkyně do Vietnamu, které jmenuje stěžovatelka.

Pokud jde pak o námitku stěžovatelky, že žalobkyně při sepisu protokolu vyžadovala tlumočnicka a při pobytové kontrole českým jazykem hovořila málo, neboť zvládala pouze základní fráze, tato námitka je zčásti nepravdivá a zčásti zavádějící. Úřední záznam o provedeném šetření ze dne 8. 4. 2015 jazykové schopnosti dotazovaných osob komentuje pouze jednou, v případě návštěvy prodejny manžela žalobkyně, ve vztahu k němuž příslušná inspektorka cizinecké policie konstatovala, že mluví českým jazykem málo, ale základní fráze zvládá. Naopak část záznamu popisující návštěvu bytu, v němž se zdržovala žalobkyně s nezletilými dětmi, její jazykové schopnosti nijak nekomentuje a zjevně zachycuje řadu informací, které se inspektorka musela dozvědět od žalobkyně (údaj, že žalobkyně nehovoří česky dobře, tak z tohoto úředního záznamu neplyne, spíše by s ohledem na údaj o jejím manželovi a mlčení o ní bylo možné dovozovat opak, jak učinil městský soud. Samotná skutečnost, že žalobkyně v průběhu správního řízení požadovala tlumočnicka, pak její dostatečné jazykové schopnosti nepopírá, neboť v případě tak závažného řízení, jako je řízení o správním vyhoštění, to může být i přirozeným projevem procesní opatrnosti cizince, jak ostatně uvádí i sama žalobkyně. Rozhodně totiž nelze ztotožňovat schopnost se dorozumět určitým jazykem v běžném denním styku se schopností porozumět právní terminologii a přesným nuancím jazyka v úředním styku, včetně souvisejících poučení.

Pokud stěžovatelka žalobkyni vyčítá, že nikde nevysvětlila, proč z území České republiky nevycestovala již v roce 2013, kdy s ní bylo poprvé zahájeno řízení o správním vyhoštění, fakticky tím ignoruje vlastní jádro argumentace žalobkyně, která v průběhu celého řízení poukazovala na nemožnost registrace v systému Visapoint a na skutečnost, že opuštění území České republiky by se za daných okolností rovnalo dlouhodobému odloučení od svých nejbližších s velmi pochybným výhledem, pokud jde o možnost společného života v budoucnu. Také poukaz stěžovatelky na pokračující nelegální pobyt žalobkyně pomíjí již shora vysvětlené souvislosti s porušováním procesních práv žalobkyně, které jí zaručuje směrnice o právu na sloučení rodiny. Stejným nedostatkem trpí i závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které konstatovalo, že překážky v podobě hrozby porušení mezinárodních závazků České republiky zde nejsou dány a že vycestování žalobkyně je možné. Toto stanovisko totiž v části, v níž se věnuje potenciálnímu zásahu do práva na rodinný a soukromý život, taktéž vychází z toho, že žalobkyni nic ve Vietnamu nebrání požádat o povolení k pobytu na území České republiky, a skutečnost, že žalobkyně byla faktickou cestou této možnosti zbavena, nijak nebere do úvahy ani při (v důsledku toho přepjatém) hodnocení závažnosti jejího nelegálního pobytu na území České republiky.

Konečně pokud stěžovatelka namítá, že žalobkyně přece nemůže zůstat na území České republiky bez platného pobytového oprávnění, opomíjí tím § 50a odst. 3 písm. c) a odst. 4 ve spojení s § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, které v případě zjištění nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince nově po-

čítají v případě neoprávněně pobývajících cizince s vydáním rozhodnutí o povinnosti opustit území, v němž je cizinci stanovena doba pro opuštění území, kterou je možné k žádosti cizince vydaním nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu opakovaně prodloužovat, dokud důvody vylučující uložení správního vyhoštění trvají. Až do doby takto stanovené (včetně případného opakovaného prodloužení vždy až o 180 dnů) pro opuštění území, která je přímo závislá na důvodech, o něž se opírá zjištěný nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života, žalobkyně bude oprávněna na území České republiky legálně pobývat.

3596

Mezinárodní ochrana: doplňková ochrana; vylučující klauzule

k § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 165/2006 Sb.⁷⁾

Trestná činnost (byť opakovaná) spočívající v přechynech proti majetku nepředstavuje nebezpečí pro bezpečnost státu ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, čj. 1 Azs 216/2016-41)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, Van Duyn proti Home Office (C-41/74, Recueil, s. 1337), ze dne 5. 4. 1979, Ratti (C-148/78, Recueil, s. 1629), ze dne 19. 1. 1982, Becker (C-8/81, Recueil, s. 53), ze dne 11. 6. 1987, Pretore di Salò proti X. (C-14/86, Recueil, s. 2545), ze dne 8. 10. 1987, Kolpinghuis Nijmegen (C-80/86, Recueil, s. 3969), ze dne 22. 6. 1989, Fratelli Costanzo proti Comune di Milano (C-103/88, Recueil, s. 1839), ze dne 9. 11. 1995, Francovich proti Itálii (C-479/93, Recueil, s. I-3843), ze dne 26. 9. 1996, Arcaro (C-168/95, Recueil, s. I-4705), ze dne 1. 6. 1999, Kortas (C-319/97, Recueil, s. I-3143), a ze dne 3. 5. 2005, Berlusconi a další (C 387/02, C-391/02 a C-403/02, Recueil, s. I-3565).

Věc: Yura Z. (Bělorusko) proti Ministerstvu vnitra o doplňkovou ochranu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 6. 2011 udělil žalobci doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, a to na dobu 12 měsíců. Rozhodnutím ze dne 28. 11. 2012 ji prodloužil o dalších 24 měsíců. Dne 10. 12. 2014 žalobce požádal o další prodloužení doplňkové ochrany. Rozhodnutím ze dne 18. 6. 2015 žalovaný podle § 53 odst. 4 zákona o azylu doplňkovou ochranu neprodloužil.

Žalovaný rozhodnutí odůvodnil tak, že doplňková ochrana byla žalobci udělena a následně i prodloužena proto, že z informací o zemi původu nebylo možno zcela vyloučit, že by žalobce v případě návratu do vlasti mohl být vystaven skutečnému nebezpečí vážné újmy. Podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu však nelze doplňkovou ochranu udělit, „*je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, představuje nebezpečí pro bezpečnost státu*“. Jelikož v průběhu správního řízení o prodloužení doplňkové ochrany vyšly najevo skutečnosti, které vedly k závěru, že žalobce představuje nebezpečí pro bezpečnost státu, byly naplněny předpoklady ve smyslu citovaného ustanovení, a z těchto důvodů není možno dále doplňkovou ochranu prodloužit. Žalovaný vyjmenoval pravomocné trestní rozsudky, kterými byl žalobce odsouzen. Žalobci byl opakovaně udělen trest vyhoštění, k jehož realizaci nedošlo z důvodu zahájeného řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

⁷⁾ S účinností od 18. 12. 2015 byl § 15a změněn zákonem č. 314/2015 Sb.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 23. 6. 2016, čj. 56 Az 1/2016-56, zamítl. Krajský soud vycházel z obsahu správního spisu, žádosti o prodloužení doplňkové ochrany a z pohovoru k žádosti, který byl se žalobcem veden dne 30. 4. 2015 ve věznici Jiřice. Z opisu z evidence rejstříku trestů vyplývá, že byl Okresním soudem Brno-venkov a Městským soudem v Brně celkem sedmkrát odsouzen, z toho pětkrát za krádež, jedenkrát za pytláctví, jedenkrát za ohrožení pod vlivem návykové látky. Opakovaně vykonával trest odnětí svobody (naposledy byl z výkonu trestu odnětí svobody propuštěn dne 19. 6. 2016) a dvakrát mu byl rovněž udělen trest vyhoštění.

Podle krajského soudu trestná činnost žalobce představuje narušení veřejného pořádku, zároveň však může představovat nebezpečí pro bezpečnost státu. Přisvědčil žalovanému, že se na žalobce s ohledem na opakované páčání trestné činnosti vztahuje výluka z posuzování důvodů pro udělení doplňkové ochrany, konkrétně vylučovací klauzule pro udělení doplňkové ochrany obsažená v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015, podle kterého *„doplňkovou ochranu podle § 14a nebo 14b nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 14a, avšak je důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, představuje nebezpečí pro bezpečnost státu“*. Žalovaný neudělení doplňkové ochrany odůvodnil, přičemž poukázal na opakovanost páčání trestné činnosti. Z odůvodnění tedy jasně vyplývá, proč žalovaný uvedené ustanovení použil. Soud tak nepřisvědčil žalobci, že by páčání trestné činnosti mělo být posouzeno pouze jako narušení veřejného pořádku a nikoliv jako nebezpečí pro bezpečnost státu. Názor žalobce, že mu podle § 53a odst. 4 věty třetí zákona o azylu měla být prodloužena doplňková ochrana pouze o rok, namísto jejího neprodloužení, proto nepřisvědčil.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítal, že správní orgán chybně aplikoval § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu, neboť i opakované páčání trestné činnosti (krádeže) nepředstavuje nebezpečí pro bezpečnost státu. Páčání trestného činu (byť opakované) je „pouze“ narušením veřejného pořádku a správní orgán měl prodloužit doplňkovou ochranu v souladu s § 53a odst. 4 zákona o azylu o jeden rok. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu zcela chyběly úvahy, kterými se správní orgán řídil, když jeho jednání nesprávně kvalifikoval jako nebezpečí pro bezpečnost státu. Vzhledem k tomu, že zákon zcela jasně upravuje odlišné postupy pro rozhodování ve věci mezinárodní ochrany osob narušujících bezpečnost státu a veřejný pořádek, úvaha správního orgánu vedoucí k aplikaci jednoho či druhého ustanovení je zcela klíčová. Krajský soud úvahu ke vztahu těchto pojmů označil za vhodnou, avšak v rozhodnutí žalovaného ji nepostrádal. Podle stěžovatele měl žalovaný i krajský soud kvalifikovat jeho trestnou činnost jako narušení veřejného pořádku, nikoliv jako porušení bezpečnosti státu.

K přijatelnosti kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že v napadeném rozhodnutí krajského soudu je zásadní pochybení, které má dopad do jeho hmotněprávního postavení. Vzhledem k aplikaci vylučující klauzule § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu totiž není žalovaný povinen zjišťovat případnou existenci důvodů stanovených v § 14a zákona o azylu. Tato skutečnost je významným zásahem do postavení stěžovatele, jelikož *de facto* zakládá povinnost stěžovatele opustit území České republiky a vrátit se do země původu, kde mu hrozí pronásledování, jež žalovaný kvalifikoval v roce 2011 jako dostatečný důvod pro udělení doplňkové ochrany.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ve výročních I. až III., ve výroku IV., v němž krajský soud přiznal odměnu tlumočnicki, kasační stížnost zamítl. Dále Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [9] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud podrobně vyloučil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se dle výše citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, přičemž se jedná o první typový případ ve smyslu výše citovaného usnesení čj. 1 Azs 13/2006-39. Kasační stížnost shledal důvodnou. Krajský soud pochybil, když přisvědčil žalovanému, který trestnou činnost stěžovatele kvalifikoval jako porušení bezpečnosti státu ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Vylučující klauzule obsažená ve zmíněném ustanovení neměla být v případě stěžovatele vůbec aplikována, a to z následujících důvodů.

[11] Předně Nejvyšší správní soud vyloučil postup žalovaného podle § 53a odst. 4 zákona o azylu, kterým stěžovateli v napadeném rozhodnutí neprodloužil doplňkovou ochranu. Podle názoru stěžovatele jeho opakovaná trestná činnost nepředstavuje *nebezpečí pro bezpečnost státu*, nýbrž naplňuje znaky narušení *veřejného pořádku*.

[12] Ustanovení § 53a odst. 4 zákona o azylu stanoví: „*Osoba požívající doplňkové ochrany je oprávněna požádat o prodloužení doby, na kterou je doplňková ochrana udělena. Tuto žádost musí osoba požívající doplňkové ochrany podat nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na níž je jí doplňková ochrana udělena. Pokud podání žádosti o prodloužení doplňkové ochrany ve stanovené lhůtě zabrání důvody na vůli osoby požívající doplňkové ochrany nezávislé, je oprávněna tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po odpadnutí těchto důvodů. Ministerstvo prodlouží dobu, po kterou je udělena doplňková ochrana, v případě, že osobě požívající doplňkové ochrany i nadále hrozí vážná újma (§ 14a) a nenastanou-li důvody pro její odejmutí (§ 17a). Doplňková ochrana se prodlouží nejméně o 2 roky; je-li důvodné nebezpečí, že by osoba požívající doplňkové ochrany mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ho již narušuje, prodlouží se doplňková ochrana o 1 rok. Při prodloužování doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny se postupuje obdobně.*“

[13] Podle § 17a odst. 1 písm. b) zákona o azylu platí, že: „*Doplňková ochrana se odejme, pokud osoba požívající doplňkové ochrany měla být nebo je vyloučena z možnosti doplňkovou ochranu udělit z důvodů uvedených v § 15a.*“

[14] Vylučující klauzule zakotvená v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu pak stanoví: „*Doplňkovou ochranu nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, představuje nebezpečí pro bezpečnost státu.*“

[15] Lze přisvědčit stěžovateli, že § 53a odst. 4 věta třetí (za středníkem) zákona o azylu stanovuje sankci pro narušitele veřejného pořádku v tom smyslu, že namísto 2 let jim bude doplňková ochrana prodloužena pouze o rok. Z výše citovaného § 53a odst. 4 zákona o azylu však

jednoznačně vyplývá, že danou část ustanovení nelze vykládat separovaně, jak se stěžovatel mylně domnívá. Předcházející věta totiž stanoví, že „[m]inisterstvo prodlouží dobu, po kterou je udělena doplňková ochrana, v případě, že osobě požívající doplňkové ochrany i nadále hrozí vážná újma (§ 14a) a nenastanou-li důvody pro její odejmutí (§ 17a)“. Až po splnění těchto dvou kumulativních podmínek se doplňková ochrana prodlouží o 2 roky, příp. o 1 rok – existuje-li důvodné nebezpečí, že by osoba požívající doplňkové ochrany mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ho již narušuje.

[16] V nyní projednávaném případě žalovaný usoudil, že u stěžovatele nastaly důvody pro odejmutí doplňkové ochrany podle § 17a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Důvodné podezření, že stěžovatel představuje nebezpečí pro bezpečnost státu, přitom založil na jeho trestné činnosti. Nejvyšší správní soud se však s ohledem na povahu trestné činnosti stěžovatele se závěrem žalovaného neztotožňuje.

[17] Stěžovatel se dopouštěl opakovaně trestné činnosti, a to trestného činu krádeže podle § 247 odst. 1 písm. a) a e), trestného činu pytláctví podle § 178a odst. 1 trestního zákona z roku 1961 účinného do 31. 12. 2009; dále opakovaně trestného činu krádeže podle § 205 odst. 1 písm. a) a odst. 2, dále trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009 (kterého se dopustil řízením motorového vozidla pod vlivem marihuany). Z hlediska systematického členění zvláštní části trestního zákoníku z roku 2009 se jedná o trestné činy proti majetku, proti pořádku ve věcech veřejných a trestné činy obecně nebezpečné. Ve všech uvedených případech se přitom (s použitím terminologie trestního zákoníku z roku 2009) jednalo o přečiny.

[18] Krajský soud pochybil, když přisvědčil žalovanému, který trestnou činnost stěžovatele kvalifikoval jako nebezpečí pro bezpečnost státu. Trestná činnost cizince může vést k naplnění hned několika důvodů pro neudělení resp. neprodloužení doplňkové ochrany podle § 15a odst. 1 písm. a) až c) zákona o azylu. Ve všech případech se však jedná o vysoce závažnou trestnou činnost. Na těchto důvodech žalovaný své rozhodnutí nezaložil.

[19] Nelze obecně vyloučit, že by v důsledku své trestné činnosti cizinec představoval nebezpečí pro bezpečnost státu ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Nemá-li však podřazení trestné činnosti cizince pod tuto vylučující klauzuli představovat obcházení podmínek stanovených ve vylučujících klauzulích uvedených pod písmeny a) až c) téhož ustanovení, musí se jednat o trestnou činnost směřující buď přímo proti České republice (hlava IX trestního zákoníku z roku 2009), nebo proti jiným chráněným zájmům páchanou v takovém rozsahu, z důvodů nebo způsobem, že může představovat ohrožení bezpečnosti České republiky. Přistoupí-li správní orgán k neudělení (či neprodloužení) mezinárodní ochrany pro podezření, že cizinec představuje nebezpečí pro bezpečnost státu v důsledku své trestné činnosti, nesmí proto opomenout povahu této činnosti.

[20] Krajský soud se pokusil o interpretaci pojmu bezpečnost státu, jež není v zákoně o azylu ani ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), přímo definován, a to za pomoci ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a souvisejících doktrinálních pramenů (Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky, Zákon o bezpečnosti České republiky, Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2010). Závěr krajského soudu, že pod bezpečnost státu spadá rovněž ochrana života, zdraví a majetkových hodnot, ovšem nemá oporu ani v uvedených pramenech výkladu. Nadto nelze pominout, že znění § 15a zákona o azylu není ničím jiným než transpozicí kvalifikační směrnice jakožto unijního předpisu.

Výklad tohoto pojmu pomocí ryze vnitrostátního právního předpisu (odkazující na § 1 zákona o bezpečnosti státu), tudíž sám o sobě neobstojí.

[21] I v případech, kdy cizinec páchá trestnou činnost proti životu a zdraví, by tato činnost byla kvalifikována „pouze“ jako trestná činnost *proti společnosti*, nikoliv ovšem *proti bezpečnosti státu*. Na tomto místě je však vhodné uvést, že článek 17 kvalifikační směrnice odmítá poskytnout doplňkovou ochranu tomu, kdo představuje nebezpečí *pro společnost nebo pro bezpečnost členského státu, ve kterém se nachází*, a to na rozdíl od úpravy v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu, který hovoří *pouze* o nebezpečí pro bezpečnost státu. Z uvedeného vyplývá, že unijní rámec klade (v neprospěch jednotlivce) přísnější požadavky než úprava vnitrostátní.

[22] V otázce transpozice čl. 17 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice do vnitrostátního právního řádu [tj. § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu], proto v úvahu přicházejí situace dvě: Buďto (1) skutečně došlo k *nekorektní* transpozici, nebo (2) citovaný článek kvalifikační směrnice *záměrně* nebyl zákonodárcem transponován.

[23] V prvním případě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud dané ustanovení *nebylo v celém svém rozsahu korektně transponováno*, žalovaný se jej nemůže dovolávat, ať již výslovně, či implicitně faktickým podřazením trestné činnosti představující *nebezpečí pro společnost* (jež je nad rámec vnitrostátního řádu zakotveno ve směrnici) pod *nebezpečí pro bezpečnost státu*. Přímý účinek směrnice sice nastupuje tehdy, pokud stát neprovedl implementaci směrnice vůbec nebo ji neprovedl řádně (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn proti Home Office*, C-41/74, Recueil, s. 1337; ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, C-148/78, Recueil, s. 1629; ze dne 9. 11. 1995, *Francovich proti Itálii*, C-479/93, Recueil, s. I-3843; ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, C-8/81, Recueil, s. 53; ze dne 22. 6. 1989, *Fratelli Costanzo proti Comune di Milano*, C-103/88, Recueil, s. 1839; či ze dne 1. 6. 1999, *Kortas*, C-319/97, Recueil, s. I-3143), jednou z mezí použitelnosti přímého účinku je však zákaz jeho použití v neprospěch jednotlivce – tzv. obrácený vertikální přímý účinek. Zavedení přímého účinku i jeho mezí bývá zdůvodňováno tzv. *estoppel* argumentem, podle něhož se nikdo nesmí dovolávat své vlastní nepoctivosti. Pokud stát implementoval směrnici nedostatečně nebo chybně, nemůže použít nesplnění vlastních povinností v neprospěch jednotlivce (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò proti X.*, C-14/86, Recueil, s. 2545; ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, Recueil, s. 3969; ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, Recueil, s. I-4705; či ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další*, C 387/02, C-391/02 a C-403/02, Recueil, s. I-3565). V souladu s článkem 288 Smlouvy o fungování Evropské unie je tedy především na státu, aby vhodnými prostředky dosáhl směrnici stanoveného cíle v rámci vnitrostátního právního řádu, jehož extenzivní výklad (byť ve znění směrnice) není ze strany členského státu přípustný, dosahoval-li by takové intenzity, že by se ve své podstatě jednalo o účinek přímý (k nemožnosti použít přímý účinek směrnice v neprospěch jednotlivce viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, čj. 8 Afs 69/2011-164).

[24] V druhém případě kasační soud podotýká, že *nebyl-li* čl. 17 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice *záměrně plně transponován*, zákonodárce tak pouze využil možnosti, jež mu dává k dispozici samotné znění kvalifikační směrnice. Článek 3 kvalifikační směrnice umožňuje členským státům zavést nebo zachovat příznivější normy pro určování osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, jsou-li slučitelné se směrnicí. V případech, kdy zákonodárce členského státu *záměrně* netransponoval určité ustanovení směrnice, a rozhodne se tak poskytnout jednotlivcům příznivější zacházení, jsou správní orgány povinny tuto volbu zákonodárce respektovat. Netransponování jednoho z důvodů pro vyjmutí osob z doplňkové ochrany (tj. *existují-li vážné důvody se domnívat, že žadatel představuje nebezpečí pro společnost*) je proto v souladu s možností poskytnout cizincům příznivější zacházení podle článku 3 kvalifikační směrnice.

[25] Odůvodnění kvalifikační směrnice v bodu 37 uvádí: „*Pojmy bezpečnosti státu a veřejného pořádku se vztahují rovněž na případy, kdy státní příslušník třetí země patří ke spolčení podporujícímu mezinárodní terorismus nebo podporuje takové spolčení.*“ Pojem nebezpečí pro bezpečnost státu tak podle Nejvyššího správního soudu směřuje na bezpečnost národní [k tomu viz Kosař, D. § 15a (Důvody neudělení doplňkové ochrany). In: Kosař, D. et al. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2010], tj. především na případy, kdy u žadatele existuje důvodné podezření například o jeho účasti na terorismu nebo o jeho účasti na spolčení podporující mezinárodní terorismus.