

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2017 / XV. ROČNÍK / 30. 10. 2017}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

3619. Správní řízení: vyrozumění.....	860
3620. Řízení před soudem: předžalobní výzva jako součást „uplatnění práv v občanskoprávním řízení“	861
Zdravotnictví: zákonná výjimka z povinnosti mlčenlivosti	861
3621. Právo na informace: zákonná vyluka z práva na informace	864
3622. Právo na informace: k pojmu „informace“ a „dokument“	870
3623. Právo na informace: politická strana jako veřejná instituce; odepření poskytnutí informace	874
3624. Právo na informace: lhůta k poskytnutí informace, úhrada nákladů	881
3625. Živnostenské právo: tržní řád.....	886
3626. Stavební zákon: účel stavby; změna v účelu užívání stavby; fikce účelu stavby	889
3627. Územní plánování: úprava charakteru a struktury zástavby územním plánem; regulační plán.....	892
3628. Pobyť cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění	897
3629. Kompetenční spory: příslušnost k rozhodování o žalobě o neprovedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů	900

I.

JUDIKÁTY

3619

Správní řízení: vyrozumění

k § 42 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Nepožádá-li podatel podnětu dle § 42 správního řádu o to, aby byl vyrozuměn o tom, jak bylo s jeho podnětem naloženo, nemá správní orgán povinnost jej o této skutečnosti z vlastní vůle vyrozumívát.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 3. 2017, čj. 22 A 135/2016-33)*

Věc: Zdeňka Š. proti Městskému úřadu Frýdlant nad Ostravicí o ochranu před nezákonným zásahem.

Podnětem žalobkyně ze dne 14. 3. 2016, kterým rozšířila podnět ze dne 22. 12. 2015, se žalobkyně domáhala zahájení přezkumného řízení u několika sdělení žalovaného s tím, že právě postup žalovaného při vypořádání se s tímto „rozšířením“ žalobkyně považuje za nezákonný. Jednalo se celkem o 11 sdělení. Tento podnět adresovala žalobkyně Ministerstvu pro místní rozvoj, které jej postoupilo žalovanému jakožto orgánu příslušnému dle § 156 odst. 2 správního řádu. Postoupení podnětu bylo žalobkyni sděleno přípisem Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 14. 6. 2016, který žalobkyně obdržela dne 15. 6. 2016.

S ohledem ke skutečnosti, že žalobkyně do dne podání žaloby neobdržela vyjádření žalovaného k podnětu, který mu byl postoupen, domáhala se žalobou ze dne 15. 9. 2016 určení, že nevydání vyrozumění žalovaného ve lhůtě 30 dnů v souvislosti s přípisem krajského úřadu ze dne 14. 6. 2016 je nezákonným zásahem. Žalobou se žalobkyně původně domáhala i uložení povinnosti předmětné vyrozumění vydat, nicméně podáním ze dne 14. 3. 2017 zúžila žalobní návrh tak, jak je shora specifikován.

Žalovaný k podané žalobě uvedl, že podnět žalobkyně nelze považovat za podnět k přezkumu ve smyslu § 94 správního řádu, neboť předmětem posuzování měla být sdělení žalovaného, která je nutno považovat za neformální úkony, které nemohou být dle § 154 správního řádu předmětem přezkumného řízení podle § 94 správního řádu. Žalovaný měl za to, že měl povinnost vyrozumět žalobkyni o výsledku posouzení, nicméně lhůtu 30 dnů nebyl schopen dodržet, z důvodu velké časové zaneprázdněnosti, která je dána především řešením velkého množství podání žalobkyně. Ve vyjádření žalovaný dále uvedl, že předmětné sdělení bylo vydáno dne 22. 11. 2016 a bylo zasláno žalobkyni.

U jednání dne 15. 3. 2017 žalobkyně setrvala na svém stanovisku, taktéž žalovaný u jednání setrval na svém stanovisku.

Krajský soud v Ostravě zastavil řízení o to, aby žalovanému bylo uloženo vydat vyrozumění, jak bylo naloženo s podnětem žalobkyně ze dne 14. 3. 2016, a ve zbytku žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V prvé řadě je nutno uvést, že krajský soud se ztotožňuje s názorem žalovaného v tom smyslu, že posuzovaný podnět žalobkyně je nutno posuzovat jako obecný podnět k zahájení řízení dle § 42 ve spojení s § 156 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně má za to, že došlo k pochybení žalovaného, když nevydal vyrozumění, kterým by žalobkyni sdělil, zda bude postupovat dle § 156 odst. 2 správního řádu a přistoupí ke zrušení předmětných sdělení, případně zahájí přezkumné řízení. Ustanovení § 94 správního řádu upravující postup při zahájení přezkumného řízení sice uvádí, že účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelům, nicméně v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 20. 7. 2017, čj. 10 As 142/2017-36.*

pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, sdělení žalovaného, jehož přezkumu se žalobkyně domáhala, ovšem nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 94 správního řádu. Jedná se o pouhá sdělení, s jejichž případným zrušením správní řád taktéž počítá, a to v § 156 odst. 2. Toto ustanovení ovšem nestanoví správnímu orgánu povinnost vyrozumět podatele o přijatých opatřeních či o zvoleném postupu. Tuto povinnost stanovuje správní řád v rámci přezkumného řízení pouze v § 94 správního řádu. I přes to, že § 154 správního řádu umožňuje, aby se v procesním postupu při vydání, případně i rušení tzv. jiných úkonů použila i další ustanovení správního řádu než jen ta, která jsou systematicky upravena v této části, musí vyvstat potřeba jejich aplikace. Postup při přijímání podnětů je samostatně upraven § 42 správního řádu. Ustanovení § 154 správního řádu neodkazuje na použitelnost § 94 v rámci postupu rušení tzv. jiného úkonu, žalovaný tedy správně postupoval, když na posuzovanou věc aplikoval § 42 správního řádu. Z dikce předmětného ustanovení jednoznačně vyplývá povinnost správního orgánu vyrozumět osobu, která podala podnět o tom, zda bylo zahájeno řízení z moci úřední či nebyly shledány důvody k zahájení řízení, pouze v případě, že osoba, která podnět podala, o to požádá. V daném případě však taková žádost v žalobkyni podaném podnětu obsažena není. Žalovaný tedy vstřícně nad rámec povinností uložených mu zákonem sdělením ze dne 22. 11. 2016 informoval žalobkyni o závěrech stran posouzení sdělení stavebního úřadu.

3620

Řízení před soudem: předžalobní výzva jako součást „uplatnění práv v občanskoprávním řízení“

Zdravotnictví: zákonná výjimka z povinnosti mlčenlivosti

k § 142a občanského soudního řádu ve znění zákona č. 293/2013 Sb.

k § 51 odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)

Pro posuzování zákonné výjimky z povinnosti mlčenlivosti podle § 51 odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, je pod pojmem „uplatnění práv v občanskoprávním řízení“ nutné rozumět i zaslání tzv. předžalobní výzvy podle § 142a o. s. ř., ačkoliv se tak stane ještě před zahájením občanského soudního řízení.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2017, čj. 6 Ad 23/2015-60)

Věc: Psychiatrická nemocnice Bohnice proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení pokuty.

Žalovaný vydal dne 10. 7. 2015 rozhodnutí, kterým změnil rozhodnutí I. stupně vydané Magistrátem hlavního města Prahy, odborem správních činností ve zdravotnictví a sociální péče, ze dne 8. 4. 2015 a uložil žalobkyni pokutu ve výši 15 000 Kč podle § 117 odst. 4 písm. a) zákona o zdravotních službách, a to za porušení povinnosti mlčenlivosti podle § 51 odst. 1 tohoto zákona, jelikož v podání určeném třetí osobě a na připojené faktuře v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb – náhradou na léčebnou péči uvedla osobní údaje pacienta. Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že porušení povinnosti mlčenlivosti podle zákona o zdravotních službách je speciální úpravou povinnosti poskytovatele zdravotních služeb a není rozhodné, na jakém nosiči jsou tyto informace zachyceny – nemusí se tak jednat o zdravotnickou dokumentaci. Rozhodné je, zda sdělením určité informace o pacientovi je zasaženo do ochrany jeho soukromého a rodinného života. Zákon nerozlišuje, o jakou konkrétní činnost poskytovatele v tom kterém případě v souvislosti s uloženou povinností mlčenlivosti se jedná, a tak není rozhodné, zda k porušení došlo v souvislosti s primární péčí či při činnosti administrativně ekonomické. Výsledek je v obou případech stejný, a tím je zásah do soukromého a rodinného života pacienta.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, jelikož se neztotožňovala s uvedeným právním závěrem správních orgánů, stejně jako s výší uložené pokuty. Žalobkyně nesouhlasila s tím,

že by naplnila formální stránky správního deliktu. Poukázala na náležitosti účetního dokladu podle § 11 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, přičemž tyto náležitosti splnila a plnění označila pouze kódem. Aby mohla zahájit řízení pro vymáhání pohledávky, musela vyrozumět dlužníka o jeho dluhu a následně mu předat předžalobní výzvu. Kontaktování dlužníka prostřednictvím správního orgánu je podle názoru žalobkyně naplněním § 142a o. s. ř., proto by se na předání této faktury měl vztáhnout § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách. Pojem občanskoprávní řízení, který je v občanském soudním řádu uveden, zahrnuje i zaslání předžalobní výzvy, ačkoliv samo řízení před soudem ještě neprobíhá.

Žalobkyně dále namítala, že nedošlo k naplnění materiální stránky správního deliktu, jelikož vyčerpala všechny dostupné prostředky, jak kontaktovat neplatícího pacienta, fakturu předala nikoliv prostřednictvím jakékoliv třetí osoby, ale prostřednictvím jediné možné kvalifikované osoby (honorárního konzula) vázané mlčenlivostí. V poslední části žaloby, kterou žalobkyně nazvala „*akademická doktrína a dosavadní stanoviska Ministerstva zdravotnictví*“, uvádí, že otázka rozsahu povinné mlčenlivosti ve zdravotnictví je předmětem odborné debaty a zmiňuje různé zveřejněné názory (Jan Buriánek, Jan Vondráček, Vladimíra Dvořáková, Martin Holcát, Pavel Uherek), přičemž podle jejího názoru je hranice povinné mlčenlivosti mnohdy nezřetelná a povinnost mlčenlivosti se vztahuje na vlastní obsah zdravotnické dokumentace, nikoliv však na faktury nebo informace o návštěvě zdravotnického zařízení. Poukázala na to, že koncem roku 2011 nemocnice s ohledem na přijetí zákona o zdravotních službách zvažovaly, zda se postoupením pohledávek vůči pacientům třetím subjektům nedopustí deliktu. Žalobkyně si vyžádala i stanovisko zřizovatele (Ministerstvo zdravotnictví), který ve stanovisku ze dne 12. 10. 2011 uvedl, že není souhlas zřizovatele nutný, a žalobkyně legitimně očekávala, že postupování faktury třetí osobě není porušením mlčenlivosti. V této souvislosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 113/2012-133, č. 3222/2015 Sb. NSS, kdy zákon nebyl jednoznačný a účastník řízení jednal v dobré víře v předchozí stanoviska správního orgánu.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [22] V další části žaloby žalobkyně polemizuje s tím, že by naplnila skutkovou podstatu deliktu, přičemž poukazuje na zákon o účetnictví a náležitosti faktury. V dané věci je však tato žalobní argumentace zjednodušující a nepostihuje skutek, za nějž byla žalobkyně potrestána, v celé jeho šíři, jak je vymezen ve skutkové větě – žalobkyně nebyla potrestána za vystavení faktury podle zákona o účetnictví, ale za to, že v této faktuře uvedla i kód vyšetření, a zejména pak v průvodním dopise honorárnímu konzulovi uváděla osobní údaje, které nejsou pro identifikaci účastníka nezbytné. Celý tento souhrn údajů byl shledán jako porušující povinnost mlčenlivosti, s čímž soud souhlasí – uvádění těchto údajů není nezbytné ani na faktuře, a rozhodně pak dokonce v průvodním dopise, kterým byla tato faktura zaslána. Obecný praktický postup je běžně takový, že tyto údaje se uvádějí (i v soudním řízení) až tehdy, pokud je nějaký spor o příslušné fakturované plnění (jeho rozsah, trvání apod.). Až tehdy se většinou tato informace doplňuje o další skutečnosti, ty však samy o sobě nejsou nutné k tomu, aby příslušné fakturované plnění identifikovaly, a proto jejich uvádění na faktuře nutné není.

[23] Pokud žalobkyně poukazuje na institut předžalobní výzvy podle § 142a o. s. ř.: „(1) *Žalobce, který měl úspěch v řízení o splnění povinnosti, má právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému, jen jestliže žalovanému ve lhůtě nejméně 7 dnů před podáním návrhu na zahájení řízení zaslal na adresu pro doručování, případně na poslední známou adresu výzvu k plnění.*“

[24] „(2) *Jsou-li tu důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně náhradu nákladů řízení zcela nebo zčásti žalobci přiznat i v případě, že žalobce žalovanému výzvu k plnění za podmínek uvedených v odstavci 1 nezaslal.*“ Pak soud nesohlasí s tím, že by žalobkyní zvolená forma naplňovala toto uplatnění práva, a tím tak vyviněná podle § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách.

[25] K této problematice je předně nutné uvést, že ačkoliv je tzv. předžalobní výzva upravena v občanském soudním řádu, jedná se povahou spíše o hmotněprávní povinnost věřitele, která musí být splněna ještě před zahájením občanského soudního řízení, která však má vliv na přísudek nákladů řízení. Vhodnost zakomponování tohoto institutu do procesního předpisu (i klasickou procesní terminologií týkající se účastníků prozatím

neprobíhajícího řízení, smíšenou s terminologií hmotněprávní) byla předmětem značné odborné kritiky, leč přesto tak bylo učiněno. Je tak nutné v tomto směru odmítnout názor žalovaného, který uváděl ve vyjádření k žalobě (nikoliv v odůvodnění rozhodnutí, neboť tento názor nebyl součástí opravného prostředku, je nově vyjádřen až v žalobních bodech, proto se k němu mohl vyjádřit žalovaný až ve svém procesním úkonu vůči soudu), že by tato předžalobní výzva nebyla ještě občanským soudním řízením (neboť mu předchází), a proto nemůže být naplněna zákonná podmínka § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách. Toto zákonné ustanovení samo o sobě nehovoří přímo o probíhajícím občanském soudním řízení, ale o ochraně práv v občanskoprávním řízení. Podle názoru soudu takové poněkud širší jazykové vyjádření zahrnuje i postup, který předchází zahájení řízení před soudem podle občanského soudního řádu (tedy zahájení řízení, pro které občanský soudní řád užívá pojmu „občanské soudní řízení“ – srov. např. jeho § 1, § 2, § 3, § 7 a další), což je užší pojem než pojem občanskoprávní řízení, který užívá zákon o zdravotních službách ve svém § 51 odst. 3. Ochranou práv v občanskoprávním řízení podle § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách je tak nutné rozumět i postup před zahájením občanského soudního řízení, pokud je s tímto řízením spojen a má na něj vliv. Tak tomu v případě tzv. předžalobní výzvy je – samotné její zaslání nemusí totiž vyústit v podání žaloby (a tedy k zahájení občanského soudního řízení), neboť dlužník může po zaslání této výzvy věřiteli plnit, a potom je taková žaloba nedůvodná (soud v této argumentaci užívá terminologii hmotněprávní, která lépe vystihuje příslušnou skutkovou situaci). Pokud však dlužník neplní, může věřitel podat žalobu, čímž dojde k zahájení občanského soudního řízení, přičemž k úspěšnému přisouzení nákladů řízení musí věřitel (již v pozici žalobce) prokázat, že dlužníkovi (nyní již žalovanému) doručil příslušnou výzvu k plnění. Zaslání této předžalobní výzvy k plnění tak má přímý vliv na uplatnění příslušného práva u soudu a případný přísudek, proto celý tento postup podle názoru soudu musí být brán jako součást ochrany práv v občanskoprávním řízení, jak má na mysli § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách, byť soud souhlasí s žalovaným, že se prozatím o občanské soudní řízení nejedná.

[26] Po této obecnější argumentaci soud uvádí, že v tomto konkrétním případě však podle jeho názoru došlo k výraznému překročení sdělených informací tak, aby mohla být naplněna výluka z povinnosti mlčenlivosti podle § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách, neboť příslušná faktura a průvodní dopis obsahují údaje, které nejsou pro předžalobní výzvu nutné, a jejichž uvedení je tak z tohoto hlediska nadbytečné. Všechny tyto skutečnosti jsou pro uplatnění práva v této fázi případného řízení nadbytečné a jejich uvedením se podle názoru soudu žalobkyně dopustila porušení povinnosti mlčenlivosti. Stejně jako žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí soud uvádí, že tyto skutečnosti, byť se třeba mohou oddělení nemocnice, které vymáhá příslušné poplatky, jevit jako běžné, běžné rozhodně nejsou a mohou mít dopad do intimní sféry každého pacienta a mohou jej v sociálním prostředí poškodit. Navíc jejich uvedení závažně narušuje zažitě veřejné povědomí o dodržování lékařského tajemství, které je podstatnou hodnotou naší společnosti i našeho hodnotového systému, přičemž je nutné důsledně trvat na dodržování této povinnosti (příslušná osoba je především pacientem, který oprávněně očekává důvěru na straně lékaře, že jej bude léčit, a že o skutečnostech, které se lékař při léčbě dozví, bude dodržovat povinnost mlčenlivosti).

[27] Se shora uvedeným hodnocením pak souvisí i další žalobní bod, jímž žalobkyně namítala nenaplnění materiální stránky správního deliktu, s čímž soud nesouhlasí, jak uvedl shora. Postup, který žalobkyně zvolila, je podle názoru soudu nejen značně necitlivý a ohrožující obecně důvěru v lékařské tajemství, ale i nesprávný. Žalobkyně není ani soudem, ani státním orgánem, aby mohla využívat procesní předpisy pro doručování, které jsou pro doručování do ciziny vyhrazeny soudům a státním orgánům (mezi něž patří i doručování prostřednictvím ministerstva zahraničních věcí, resp. podle tzv. Haagské úmluvy, tedy určenému ústřednímu orgánu oprávněnému přijímat písemnosti, přičemž ani tento postup zde nebyl dodržen, a písemnost byla zaslána přímo honorárnímu konzulovi, což sice žádný kogentní předpis přímo nevylučuje, ale jedná se o postup v mezinárodním právním styku značně nezvyklý). Není tak případný odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 AfS 27/2008-46, neboť v tomto případě se nejednalo podle názoru soudu o nepatrnou hodnotu společenské škodlivosti deliktu.

[28] Soud pak nezastává názor žalobkyně, že tím, že se s touto informací seznámila pouze osoba honorárního konzula, tedy v postavení státního orgánu, by tato skutečnost měla být hodnocena jako polehčující, resp. nenaplňující materiální stránku společenské škodlivosti. Není v dané věci podstatné, kolik osob se s informací

seznámilo, ale skutečnost, že došlo k porušení povinnosti mlčenlivosti, neboť postupem, který žalobkyně zvolila, se s touto informací mohlo seznámit více osob. Ohrožující charakter takového postupu soud považuje za dosti výrazný, proto podle jeho názoru společenská škodlivost takového jednání není rozhodně malá a dosahuje intenzity, která mohla vést k výraznému zásahu do osobnostních práv pacienta.

[29] Jak bylo shora uvedeno, tento postup podle názoru soudu nebyl důvodný ani pro ochranu práv žalobkyně v občanskoprávním řízení pro zaslání tzv. předžalobní výzvy, jelikož ta by v tomto případě nebyla zaslána, neboť žalobkyni nebyl znám pobyt žalovaného (srov. zákonné podmínky zaslání této výzvy podle § 142a odst. 1 občanského soudního řádu). K takové situaci v občanském soudním řízení dochází, přičemž v takovém případě prostě tato výzva nemůže být zaslána, a je tak na soudu, aby soudní písemností doručoval do ciziny podle příslušných předpisů (např. zhusta v případě tzv. černých pasažérů – cizinců, kdy adresa, kterou tyto osoby uvedou při přepravní kontrole, není dostatečná nebo se jedná o obdobu adresy ohlašovny v cizině, případně se jedná o osoby, které prohlásí, že žádný doklad totožnosti nemají, a k zaslání předžalobní výzvy nemůže dojít). (...)

3621

Právo na informace: zákonná výlučka z práva na informace

k § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákonná výlučka z práva na poskytnutí informace zakotvená v § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dopadá i na takové informace o majetkových poměrech dotčené osoby, které se týkají jejího majetku či závazků nízké hodnoty.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2017, čj. 9 A 279/2014-48)

Věc: Ing. Jitka S. proti České televizi o poskytnutí informací.

Generální ředitel České televize dne 4. 4. 2014 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalované ze dne 3. 3. 2014 o odmítnutí žádosti žalobkyně ze dne 12. 2. 2014 o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž žádala o poskytnutí těchto informací:

1/ Kolik (počet) TV přijímačů přihlásil 27. 9. 2012 Z. D. na dvou adresách;

2/ Kolik (počet) TV přijímačů bylo přihláшено dne 25. 9. 2012 společností GSI INVEST s. r. o., na dvou adresách.

V odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán konstatoval, že dne 17. 3. 2014 obdržela žalovaná odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí, kterým byla předmětná žádost odmítnuta dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 10 téhož zákona. Prvostupňové rozhodnutí jako důvod odepření poskytnutí informace uvedlo ochranu důvěrnosti majetkových poměrů vymezenou v § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvod pro odepření informací uvedený v tomto ustanovení je obligatorní. To má za následek, že povinný subjekt (v tomto případě žalovaná) nesmí informace poskytnout, jestliže jsou zároveň splněny dva zákonné předpoklady: 1. jde o informace o majetkových poměrech a 2. tyto informace jsou získány na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění nebo sociálním zabezpečení. Žalobkyně v odvolání nesouhlasila s právním posouzením uvedeným v prvostupňovém rozhodnutí, podle něhož byla naplněna podmínka první, tedy že se jedná o informace o majetkových poměrech. Namítala, že se nejedná o sdělení informace o majetkových poměrech poplatníka, jelikož „*pouhý počet (množství) blíže nespecifikovaného předmětu pro příjem televizního signálu, blíže nespecifikovaného stáří, bez udání ceny předmětu (např. hodnota TV přijímače může být již cca od 500 Kč do 800 000 Kč) nemůže podávat informaci o majetkových poměrech poplatníka*“.

Odvolací orgán konstatoval, že zákon o svobodném přístupu k informacím ani zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, ani žádný právní předpis žalované nestanoví povinnost zjišťovat, jaká byla pořizovací cena televizorů v době, kdy pan K. a společnost GSI INVEST s. r. o., televizní přijímače u žalované přihlásili. Žalovaná rovněž nemá povinnost činit odhady, ani se jinak vyjadřovat k hodnotě televizních

přijímačů k tomuto datu nebo k datu podání odvolání. Žalobkyně poskytnutý odhad hodnoty TV přijímačů žalovaná vzala jako podklad k tvrzení, že průměrný TV přijímač není věcí zanedbatelné hodnoty. Není přitom podstatné, zda jej poplatník televizního poplatku vlastní, drží nebo užívá na základě jiného právního důvodu, neboť se lze důvodně domnívat, že mu v souvislosti s jeho vlastnictvím, držbou či užíváním vzniknou určité náklady (ať již ve formě zaplacení kupní ceny, nebo formou závazku k periodickému majetkovému plnění na základě smlouvy o nájmu či leasingové smlouvy). V této souvislosti odvolací orgán citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, ze kterého podle něj vyplývá, že informací o majetkových poměrech fyzické a právnické osoby je nejen informace o majetkových právech dotčené osoby ve smyslu údaje o hodnotě TV přijímače, který vlastní, ale také informace o jejich pasivech. Informace o majetkových poměrech jsou tedy jak informace o závazcích vzniklých v souvislosti s držbou či užíváním přihlášených TV přijímačů, tak také informace o výši poplatků placených dle § 5 odst. 3 ve spojení s § 6 zákona č. 348/2005 Sb. V tomto ohledu nelze přisvědčit argumentu žalobkyně, že celková výše televizních poplatků za jeden měsíc rozhodně není částka, ze které by bylo možné cokoliv odvodit o výši nebo o poměru jejich majetků. Informace o počtu TV přijímačů, které se v provozovně pana Z. D. či v provozovně společnosti GSI INVEST s.r.o., nacházejí, je navíc hospodářsky cennou informací o tom, kolika televizory tyto konkrétní poplatníci televizních poplatků vybavili svou provozovnu, která nepřímou vypovídá také o tom, kolik televizorů tyto subjekty dávají k dispozici k užívání svým klientům (hotelovým hostům). Ve spojení s veřejně přístupnou informací o účetních závěrkách obchodních společností (tedy i společnosti GSI INVEST s. r. o.), povinně zveřejňovanou ve sbírce listin obchodního rejstříku, lze porovnáním údaje z let předcházejících registraci poplatníka televizního poplatku a údajů z let následujících dovodit, jak vybavení provozovny TV přijímači ovlivnilo majetkové poměry poplatníka. Odvolací orgán na okraj dodal, že zatímco požadavek zveřejnění účetní závěrky obchodní společnosti má své jednoznačné opodstatnění spočívající např. v umožnění získání informace o solventnosti obchodního partnera, jeho bonitě nebo stabilitě jeho obchodního vedení (čímž je předávána také informace o tom, zda jedná s péčí řádného hospodáře), poskytnutí informace o jednotlivých závazcích subjektu nebo o dílčích aspektech movitého majetku sloužícího k podnikání nelze považovat za legální a legitimní zásah do majetkových poměrů fyzické nebo právnické osoby.

Ke druhé podmínce aplikace § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy že informace o majetkových poměrech poplatníka jsou získány na základě zákonů o daních, poplatních nebo zdravotním pojištění nebo sociálním zabezpečení, odvolací orgán uvedl, že naplnění tohoto zákonného požadavku bylo v prvostupňovém rozhodnutí řádně zdůvodněno. Jelikož se žalobkyně proti tomu v odvolání neohradila, má se za to, že s tímto zdůvodněním souhlasí a že naplnění druhé podmínky aplikace § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím je nesporné.

Odvolací orgán uzavřel, že jelikož byly naplněny všechny podmínky § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, které stanoví obligatorní důvody odmítnutí žádosti o informace, žalovaná tyto údaje nesmí žalobkyni poskytnout.

V žalobě podané proti napadenému rozhodnutí žalobkyně zopakovala argumentaci, kterou uplatnila již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Uvedla, že nesouhlasí s aplikací § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť v daném případě se nejedná o sdělení informace o majetkových poměrech poplatníků. Pouhý počet blíže nespécifikovaných TV přijímačů bez udání jejich ceny, která se může pohybovat v rozmezí od 500 Kč do 800 000 Kč, dle názoru žalobkyně nemůže podávat informaci o majetkových poměrech poplatníka. Ani částky měsíčně hrazené za televizní přijímače při jejich stávající výši nemohou mít žádný vliv na výši majetku podnikatele Z. D. či společnost GSI INVEST s.r.o., což znamená, že informace o počtu TV přijímačů neposkytuje informaci o majetkových poměrech těchto poplatníků.

Žalobkyně dále namítla, že požadovaná informace je informací zveřejněnou samotnými osobami, kterých se poskytnutí informací týká. Takovou informaci je povinný subjekt povinen poskytnout, pokud na tom žadatel trvá (§ 6 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím). V daném případě se jedná o TV přijímače ve dvou hotelech. Oba hotely zveřejňují na svých i jiných webových stránkách a portálech, že všechny pokoje jsou vybaveny TV přijímači, jsou zde fotografie, jak tyto TV přijímače vypadají, kolik pokojů hotel má, někdy dokonce uvádějí i typ přijímače. Pokoje si lze osobně prohlédnout a podívat se, jak TV přijímače vypadají. Lze navštívit i jiné prostory, kde jsou TV přijímače umístěny, např. restaurace. TV přijímače jsou tam, kde je lidé

možou sledovat, a lze je tudíž vidět a bez problémů spočítat. Hotely jsou prostory, které jsou přístupné občanům. Informace o počtu TV přijímačů v obou hotelech je veřejně dostupná např. na stránkách www.hotelzlatahvezda.cz, www.booking.com, nebo www.hotely.cz, kde lze informaci o počtu TV přijímačů v jednotlivých hotellech snadno zjistit.

Žalobkyně měla za to, že poskytnutí požadované informace je ve veřejném zájmu. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, je žalovaná veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. Proto je ve veřejném zájmu, aby byla kontrola nad těmito veřejnými finančními prostředky. Veřejný zájem spočívá mimo jiné i v kontrole toho, zda žalovaná má správné informace o počtu provozovaných TV přijímačů. Od toho se odvíjí výše veřejných prostředků, se kterými žalovaná hospodaří, a následně i výše TV poplatku nebo rozsah a kvalita veřejné služby poskytované žalovanou. Souhlas s právním názorem žalované by znamenal, že laická veřejnost by neměla žádnou možnost kontroly, zda nedochází k neoprávněnému osvobození od povinnosti platit televizní poplatek, čímž by byl vytvořen prostor pro podvod a korupci.

Žalobkyně je přesvědčena, že napadeným rozhodnutím byla zkrácena na ústavně zaručeném právu na informace ve smyslu § 1 a § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Odmítnutím poskytnout informace byly ze strany žalované překročeny meze správního uvážení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na argumentaci uplatněné v napadeném rozhodnutí a k věci samé dále uvedla, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008 čj. 5 As 53/2007-85, lze za majetkové poměry fyzických a právnických osob považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva.

Žalovaná poznamenala, že kontrolu správnosti údajů vedených v evidenci poplatníků provádějí její zaměstnanci, popř. jiné osoby k tomu oprávněné, a ke kontrole využívají všech možných zákonných prostředků. Při vymáhání televizních poplatků žalovaná uplatňuje rovný přístup vůči všem poplatníkům a vymáhá televizní poplatky od všech dlužníků, jakmile je zjistí. Nejinak tomu bylo i ve věci upozornění ze dne 15. 8. 2012, 7. 11. 2013 a 12. 12. 2013, kterými žalobkyně Českou televizi opakovaně informovala, že dotčené osoby se nezákonně vyhýbají placení televizních poplatků. O tom, že šetření proběhlo, byla žalobkyně informována dopisy ze dne 14. 2. 2013 a 30. 12. 2013. Žalobkyni bylo rovněž k její žádosti o informace ze dne 22. 1. 2014 sděleno, že u dotčených osob nedošlo k doúčtování dlužných poplatků ani zákonných přírůžek, neboť nebyly naplněny podmínky § 9 odst. 1 zákona č. 348/2005 Sb. Podle sdělení příslušného pracovníka útvaru správy a vymáhání televizních poplatků, který obě hotelové provozovny dotčených osob navštívil, nebyla v žádné z těchto provozoven zjištěna přítomnost většího počtu televizních přijímačů, než které dotčené osoby přihlásily. Neplacení televizních poplatků ze strany dotčených osob přezkoumávala na základě trestního oznámení žalobkyně také Policie České republiky.

Kontrolu nad tím, jak žalovaná hospodaří s veřejnými prostředky, zajišťuje dle zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, průběžně Rada České televize a její dozorčí komise. Do působnosti Rady náleží mimo jiné také kontrola účelného a hospodárného využívání finančních zdrojů a majetku žalované podle schváleného rozpočtu, přičemž na zjištěné nedostatky Rada písemně upozorňuje generálního ředitele České televize. Poradním orgánem Rady ve věcech kontroly hospodaření je dle § 8a odst. 1 zákona č. 483/1991 Sb., dozorčí komise. Jejím úkolem je sledovat, zda jsou finanční zdroje a majetek žalované účelně a hospodárně využívány podle schváleného rozpočtu žalované v souladu s právními předpisy a s požadavky práva Evropských společenství. Údaje o výběru televizních poplatků jsou nadto obsaženy ve výroční zprávě o hospodaření, kterou Rada každoročně předkládá Poslanecké sněmovně. Výroční zprávy žalovaná též zveřejňuje na svých webových stránkách.

Žalobkyně v podání ze dne 27. 2. 2017 nově namítla, že žalovaná nezískává informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení. Televizní poplatky nejsou poplatky dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (jenž byl od 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem), ale jedná se o jinou podobnou povinnou platbu. Důvodem je skutečnost, že televizní poplatky nejsou příjmem veřejného rozpočtu. V této souvislosti žalobkyně poukázala na článek publikovaný dne 1. 10. 2005 v časopise *Daňový expert* a citovala část týkající se skutkové podstaty trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby dle § 148 trestního zákona z roku 1961.

Žalobkyně dále uvedla, že žalovaná je v kontrole správnosti přihlášených TV přijímačů velmi omezena. Nemůže sama fyzicky kontrolovat počet přihlášených TV přijímačů a podnikatelů v jejich provozovnách. Z důvodové zprávy k zákonu č. 348/2005 Sb. dle žalobkyně vyplývá, že zákon nepředpokládá vstup žalované do obydlí, sídel nebo provozoven poplatníků. Takové kontroly prováděné žalovanou jsou jen plynutím veřejnými prostředky poplatníků. Důkazem toho je i zjištění policejního orgánu o počtu 25 TV přijímačů v hotelu Zlatá hvězda (pracovník žalované při kontrole zjistil jen 6 TV přijímačů).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, se týká zjišťování majetkových poměrů správcem daně pro potřeby daňového řízení, a proto jej nelze na danou věc aplikovat. Žalovaná není správcem daně a žádné daňové řízení nevede, a proto se ani nedozvídá žádné informace o poměrech daňových subjektů.

Ve vyjádření ze dne 20. 3. 2017 žalovaná konstatovala, že tvrzení obsažená v doplňujícím podání žalobkyně byla nepřípustně uplatněna až po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby. Skutečnost, že televizní poplatky nejsou poplatky dle daňového řádu, je podle žalované z hlediska možnosti aplikace § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím irelevantní.

Při ústním jednání před soudem konaném dne 22. 3. 2017 obě strany setrvaly na dosud uplatněných tvrzeních a procesních stanoviscích.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Námítka žalobkyně, že žalovaná na předmětnou žádost nesprávně aplikovala § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, není opodstatněná. Informace, jejichž poskytnutí se žalobkyně předmětnou žádostí domáhala, jsou vskutku informacemi o majetkových poměrech dotčených osob – poplatníků televizního poplatku, kteří nejsou povinnými subjekty ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž se jedná o informace získané žalovanou na základě zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, jež nepochybně patří mezi „*zákony o poplatcích*“. Takovou informaci žalovaná podle § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím žadateli poskytnout nemůže a nesmí.

Předně je třeba uvést, že žalobkyni požadované informace nejsou zveřejněnými informacemi, na které by dopadal § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím zakládající mj. oprávnění žadatele trvat na přímém poskytnutí již zveřejněné informace. Za zveřejněnou informaci se považují pouze ty informace, které podle § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím zveřejňuje povinný subjekt. Žalovaná nicméně žalobkyni požadované informace o počtu TV přijímačů přihlášených v konkrétní den dvěma označenými poplatníky na adresách uvedených v žádosti nikdy nezveřejnila. K argumentaci žalobkyně, že požadované informace jsou informacemi, které jsou zveřejněny na nejrůznějších webových stránkách a portálech, soud uvádí, že obsah těchto webových stránek nelze přičítat žalované. Žalovanou nelze nutit k tomu, aby žalobkyni poskytla určité informace jen proto, že tyto informace zveřejnil někdo jiný. Žalovaná je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a při poskytování informací je povinna postupovat striktně podle tohoto zákona. Pokud jí § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnutí požadovaných informací zakazuje, nesmí je žalobkyni poskytnout, i kdyby takové informace skutečně někdo jiný zveřejnil. Městský soud pouze na okraj dodává, že lze důvodně pochybovat o tom, že na webových stránkách, na něž žalobkyně odkazuje (www.booking.com aj.), lze dohledat právě ty informace, jejichž poskytnutí se předmětnou žádostí domáhala, tj. informace o počtu TV přijímačů přihlášených v konkrétní den dvěma jí označenými poplatníky na adresách uvedených v žádosti.

Klíčovou námitkou žaloby je námitka zpochybňující závěr žalované, že údaj o tom, kolik TV přijímačů přihlásil konkrétní subjekt, je informací o majetkových poměrech tohoto subjektu. Soud má ve shodě s názorem žalované za to, že údaj o počtu TV přijímačů přihlášených konkrétním podnikatelem – fyzickou či právnickou osobou jakožto poplatníkem televizního poplatku, je údajem, který vypovídá o jeho majetkových poměrech, neboť z něj plyne, kolik movitých věcí – TV přijímačů – má daný podnikatel ve svém držení na určitém místě, ať již z titulu vlastnického práva, nájmu apod. Sama žalobkyně připouští, že TV přijímač má určitou hodnotu vyjádřitelnou penězi. Lze důvodně předpokládat, že TV přijímače užívané podnikateli v souvislosti s výkonem

jejich podnikatelské činnosti nebudou mít hodnotu 500 Kč, což je spodní hranice žalobkyně uvedeného „odhadu“ ceny, ale budou mít hodnotu mnohem vyšší. Žalobkyně požadovaný údaj o počtu přihlášených TV přijímačů tedy vypovídá o tom, jaké množství movitých věci (majetku) v podobě TV přijímačů má ten který podnikatelský subjekt, ať již z jakéhokoliv titulu, ve svém držení na určité adrese, a proto se nepochybně jedná o informaci vypovídající o majetkových poměrech dané osoby, bez ohledu na to, že z ní nevyplývá přesná hodnota přihlášených TV přijímačů.

Výklad pojmu „majetkové poměry“ podal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, v němž konstatoval, že „při výkladu majetkových poměrů je nutno vyjít především z výše uvedených druhově vymezených zákonů, na jejich základě získávají povinné subjekty příslušné informace. Majetkové poměry fyzických osob a právnických osob tak tvoří zejména jejich příjmy, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitých věcí, peněžních prostředků, pohledávek, majetkových práv apod. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze za daných okolností považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva a je bez významu, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávnímu subjektu, či vůči státu.“ Tento výklad lze vzhledem k jeho obecné platnosti vztáhnout i na nyní projedávanou věc. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud k němu dospěl ve věci, která se týkala daňového řízení, na jeho použitelnosti nic nemění.

Z uvedeného výkladu vyplývá, že informace o majetkových poměrech určité osoby jsou také údaje o jejich závazcích, a to jak vůči státu, tak také jiným soukromoprávními entitám. Takovým závazkem je i povinnost platit televizní poplatek podle zákona č. 348/2005 Sb. Poskytnutím informace o počtu přihlášených TV přijímačů by žalovaná *de facto* poskytla žalobkyni též informaci o konkrétní výši veřejnoprávního závazku spočívajícího v poplatkové povinnosti dotčených osob, kterou by s ohledem na pevnou měsíční výši televizního poplatku 135 Kč za jeden televizor (§ 6 zákona č. 348/2005 Sb.) bylo možno zjistit jednoduchým výpočtem.

Názor žalobkyně, že částky měsíčně hrazené za televizní přijímače nemohou mít při jejich stávající výši žádný vliv na výši majetku dotčených osob, nelze akceptovat. U fyzických osob – podnikatelů a právnických osob závisí celková výše poplatku na počtu přihlášených TV přijímačů. Při jejich větším množství (například v případě poplatníka provozujícího velký hotel) se již bude jednat o nezanedbatelnou částku. Podstatné ale je především to, že zákon nerozlišuje informace o majetkových poměrech podle jejich výše. Zákonná vyluka zakotvená v § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím proto dopadá i na takové informace o majetkových poměrech dotčené osoby, které se týkají jejich majetku či závazků nízké hodnoty.

Z tétož důvodu je pro rozhodnutí soudy v dané věci nepodstatná skutečnost, že hodnota ostatního majetku dotčených osob, ať již se jedná o movitý majetek nacházející se na stejné adrese jako přihlášené TV přijímače, či o nemovitý majetek zapsaný ve veřejně dostupném registru (katastr nemovitostí), bude s největší pravděpodobností mnohem větší než hodnota přihlášených TV přijímačů či možná hodnota plateb spojených s jejich užíváním nebo pořízením. Zákon ostatně žalované neumožňuje zkoumat hodnotu ostatního majetku dotčených osob a poměřovat ji s hodnotou přihlášených TV přijímačů, s výši poplatkové povinnosti daného poplatníka či s možnou hodnotou plateb spojených s užíváním nebo pořízením TV přijímačů, nehledě k tomu, že žalovaná tyto údaje (s výjimkou výše poplatkové povinnosti) vůbec nemá k dispozici.

Na tomto místě soud považuje za vhodné poukázat na zřejmou paralelu s poskytováním informací o majetkových poměrech osob – daňových subjektů, které v průběhu daňového řízení získá správce daně na základě zákonů o daních. Žadatel o informaci nepochybně nemá právo na to, aby mu správce daně poskytl informaci, jakým konkrétním movitým majetkem, např. kolika automobily, při výkonu podnikatelské činnosti disponuje ten který daňový subjekt. Stejně tak se nemůže na správci daně s úspěchem domáhat poskytnutí informace o konkrétní výši daňové povinnosti určitého daňového subjektu, ať už je její výše jakákoliv (třeba i zanedbatelně nízká). Takové informace se totiž úzce týkají majetkových poměrů soukromých osob a správce daně je případným žadatelem neposkytne právě s odkazem na § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy z důvodu ochrany důvěrnosti majetkových poměrů osob, které nejsou povinnými subjekty. Informace, jejichž poskytnutí se žalobkyně domáhala předmetnou žádostí, mají obdobný charakter (počet automobilů – počet TV přijímačů; výše daňové povinnosti – výše televizního poplatku), a proto jí rovněž není možné tyto informace poskytnout.

Údaje z účetních závěrek, které mají obchodní společnosti, a tedy i společnost GSI INVEST s.r.o., ze zákona povinně zveřejňovat ve sbírkách listin rejstříkových soudů, jsou předně zcela jiného charakteru než informace, jejichž poskytnutí se žalobkyně domáhala na žalované předmětnou žádostí. Tyto údaje navíc zveřejňují, resp. mají zveřejňovat nikoliv povinné subjekty, ale samotné osoby soukromého práva, jichž se tyto údaje týkají. Z vypovídací hodnoty údajů z účetních závěrek proto nelze činit naprosto žádné závěry, jež by měly význam pro posouzení zákonnosti aplikace § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím na informace požadované žalobkyní v projednávané věci.

Ustanovení § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím zakazuje povinnému subjektu poskytnout jakékoliv informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, jež byly získány na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení. Výluka z práva na poskytnutí informací zakotvená v tomto ustanovení tedy nedopadá jen na informace o celkových majetkových poměrech dotčených osob, spočívajících v rozdílu mezi jejich celkovými příjmy a celkovými výdaji, ale též na informace o majetkových poměrech, které lze označit za dílčí. Stejně jako finanční úřad neposkytne případnému žadateli informaci o aktuálním stavu finančních prostředků na účtu daňového subjektu, která je také pouze dílčí informací o jeho majetkových poměrech, nemůže žalovaná poskytnout informaci o (všech) TV přihlášených příjemcích, které jsou v držení konkrétního poplatníka televizního poplatku.

Citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-57, jehož se žalobkyně dovolává, je zjevně vytržena z kontextu. Věc, kterou Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem řešil, se totiž týká zcela jiné problematiky, a sice poskytování informací o platbách poskytnutých zdravotní pojišťovnou jejím jednotlivým smluvním zdravotnickým zařízením.

Námítka, že zákon č. 348/2005 Sb. nelze považovat za zákon o poplatcích ve smyslu § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, v žalobě vůbec nezazněla. Tuto námitku žalobkyně poprvé uplatnila až v doplňujícím podání ze dne 27. 2. 2017, tj. až po uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby a případné rozšíření žalobních bodů (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.), a proto k ní soud nemohl při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí přihlížet.

Tato námitka by nebyla úspěšná ani v případě, že by ji žalobkyně uplatnila včas. Ustanovení § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím nevyžaduje, aby se jednalo výhradně o poplatky ukládané podle zákona o správě daní a poplatků či podle daňového řádu, ani z něj nelze dovodit, že se jedná pouze o ty poplatky, které jsou příjmem veřejného rozpočtu. Jediným požadavkem je, aby šlo o „zákon o poplatcích“ a tuto charakteristiku zákon č. 348/2005 Sb. nepochybně splňuje, jak je patrné nejen z jeho názvu, tak i z předmětu úpravy, jímž jsou rozhlasové a televizní poplatky. Z těchto důvodů je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zcela irrelevantní pasáž z článku publikovaného dne 1. 10. 2005 v časopise Daňový expert, která se zabývá skutkovou podstatou trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby dle § 148 trestního zákona z roku 1961, nehledě k tomu, že v době vydání napadeného rozhodnutí již byl tento trestní zákon několik let zrušen a nahrazen novou úpravou.

Neobstojí ani námitka, že ze strany žalované došlo k překročení mezí správního uvážení. Při aplikaci § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím k žádnému správnímu uvážení ze strany žalované nedochází. Dospěje-li žalovaná k závěru o nutnosti aplikace uvedeného ustanovení, nemá žádný zákonem vymezený prostor pro správní uvážení; jediným možným postupem, který v takovém případě přichází v úvahu, je to, že požadovanou informaci žadateli neposkytne.

To, že žalovaná je při kontrolách správnosti počtu přihlášených TV příjemců zákonem omezena, nemá naprosto žádný vliv na povinnost žalované odmítnout poskytnutí takových informací, na které dopadá § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím. Totéž platí i pro subjektivní mínění žalobkyně o nízké efektivitě kontrol prováděných žalovanou za účelem ověření souladu přihlášených TV příjemců se skutečným stavem.

Soud nevěšel ani na námitky, v nichž žalobkyně poukazuje na existenci veřejného zájmu na kontrole nad hospodařením žalované. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, „jakkoliv lze chápat pohnutky stěžovatele a jeho veřejný zájem na kontrole orgánů veřejné moci a jejich činnosti, nelze odhlédnout od faktu, že jím požadované informace se týkají majetkových poměrů a osobních údajů

osob a jejich soukromoprávní charakter je tím důvodem, který jejich obecnému poskytování brání. Z tohoto důvodu ani nemůže existovat veřejný nárok na přístup k těmto informacím, byť jsou shromažďovány a uchovávány orgány veřejné moci^{)}. Tento závěr je třeba vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Žalovaná sice není typickým představitelem veřejné moci, je však povinným subjektem, který na základě veřejnoprávního zákona o (rozhlasových a televizních) poplatcích při své činnosti získává informace o majetkových poměrech fyzických a právnických osob - poplatníků, které nejsou povinnými subjekty. Poskytnout takové informace žalobkyni jí zapovídá § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím.*

3622

Právo na informace: k pojmu „informace“ a „dokument“

k čl. 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru

k § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

Vzorek policejní polokošile nelze považovat za dokument ve smyslu čl. 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, a tedy ani za informaci podle § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kterou by bylo možné žadateli v režimu tohoto zákona poskytnout, neboť sama o sobě nemá žádný obsah, který by bylo možné vyjádřit slovy, ani na ní není takový obsah zaznamenán.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, čj. 9 A 117/2013-34^{)})*

Prejudikatura: č. 1627/2008 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost PLEAS proti Ministerstvu vnitra, o poskytnutí informace.

Žalobkyně se účastnila výběrového řízení na dodávku polokošil v barvě bílá, modrá a žlutá pro Policii České republiky, avšak neuspěla v něm. Rozdíl mezi nabídkou žalobkyně a nabídkou vítězné společnosti vedl žalobkyni k pochybnostem, zda kvalita dodaného zboží odpovídá specifikaci uvedené v zadávací dokumentaci. Z těchto důvodů požádala Policejní prezidium České republiky (dále jen „povinný subjekt“) o poskytnutí kompletních, přesných a jednoznačných informací o parametrech a jakosti dodávek polokošil na základě smlouvy, která vzešla z tohoto výběrového řízení. Žalobkyně požadovala, aby bylo její žádosti vyhověno tak, že jí budou zaslány 2 kusy od každé barvy těchto polokošil. Dodala, že počítá s úhradou jejich ceny a poštovného.

Povinný subjekt žalobkyni dopisem ze dne 3. 10. 2011 sdělil, že její žádosti na prodej polokošil nelze vyhovět a že tuto žádost nevyřadil postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím z toho důvodu, že nespadá do jeho působnosti. Povinný subjekt dále odkázal na § 3 odst. 3 a § 5 odst. 3 citovaného zákona, s tím, že informaci podanou poskytnutím výrobku nelze zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, příp. zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující její obsah.

K žalobě na ochranu proti nečinnosti Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 2. 2013, čj. 11 A 174/2012-39, žalovanému uložil vydat rozhodnutí o stížnosti žalobkyně ve věci její žádosti o poskytnutí informace.

Žalovaný následně přikázal povinnému subjektu, aby žádost žalobkyně o poskytnutí informace vyřídil. Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 26. 3. 2013 žádost žalobkyně podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 13. 5. 2013 a rozhodnutí povinného subjektu potvrdil.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že za zásadní považuje především určení, zda je polokošile nosičem informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný se ztotožnil s povinným

^{*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně rozsudkem ze dne 26. 6. 2017, čj. 7 As 289/2016-20.}

subjektem v tom, že polokošile nosičem informace ve smyslu citovaného zákona není. Povinný subjekt se v této souvislosti odvolal na směrnici o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která byla co do vymezení pojmu informace do zákona o svobodném přístupu k informacím transponována. Nesouhlasil se žalobkyní, že polokošile je nosičem informace o jejích parametrech a kvalitě. Zákon o svobodném přístupu k informacím podle žalovaného vychází z předpokladu, že se poskytuje informace, tedy že žadatel vymezuje svůj požadavek identifikací informace, nikoliv jejího nosiče. Zákonem č. 61/2006 Sb. byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtčlena definice pojmu informace jako výraz transpozice tohoto pojmu z citované směrnice.

Ta hovoří o nosiči informace jako o dokumentu „*v držení veřejného sektoru*“. Zákonné vymezení pak definuje informaci jako „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*“ (§ 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Na požadovaných polokošilích není v tomto smyslu zaznamenáno ze strany jejich výrobce ani povinného subjektu ničeho. Na základě výše uvedených skutečností dospěl žalovaný k závěru, že požadované polokošile nejsou nosičem informací ve smyslu citovaného zákona, a rozhodnutí povinného subjektu proto označil za správné.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. V ní uvedla, že definice informace je v zákoně o svobodném přístupu k informacím velmi široká, a proto je podle ní možné tímto způsobem požádat i o polokošili, která je nosičem informace o jejích vlastnostech v souladu s § 3 odst. 3 tohoto zákona.

Je pravdou, že zákon výslovně neupravuje otázku poskytování hmotných vzorků, dle žalobkyně je ale nepochybné, že se na ně může vztahovat. Samotná polokošile je nepochybně nosičem informace o jejích parametrech a kvalitě. Z judikatury soudů, která se vztahuje k § 3 odst. 3 citovaného zákona, je zřejmé, že výklad tohoto ustanovení je velmi široký a soudy pod něj zahrnují v podstatě cokoliv.

Argumentace § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, kterou použil povinný subjekt, nebyla dle žalobkyně vhodná, neboť vyznívá naopak v její prospěch. Toto ustanovení totiž výslovně počítá se situací, že by informace poskytnutá na žádost mohla být v jiné než elektronické podobě.

Žalovaný sice argumentoval tím, že v daném případě není splněna podmínka, aby byla informace zaznamenána na nosiči, podle žalobkyně je však i tato podmínka splněna. Ačkoliv zákon o svobodném přístupu k informacím nenabízí přesnější definici, lze uvést analogii s tiskem na papír, což záznam informace na nosič určitě je. Polokošile jsou ve svém základu nějakým způsobem uspořádaná textilní vlákna, v případě papíru se jedná o uspořádaná papírová vlákna. Barvení a další úpravy polokošile jsou pak obdobou tisku na papír.

Žalobkyně se dovolávala toho, že právo na informace je zaručeno Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), přičemž podrobnosti tohoto práva jsou upraveny v předpisech na úrovni zákonů. Tyto zákony je však nutno vnímat jako omezení ústavního práva v tom smyslu, že je nutné poskytnout vše, co zákony nezakazují. Smyslem těchto ustanovení je, aby fyzické a právnické osoby mohly účinně provádět kontrolu dodržování povinností orgánů veřejné moci, a proto je nutné zákon vykládat co nejpřísněji. Samotný zákon o svobodném přístupu k informacím, je postaven na principu, že je nutné poskytnout vše, co není výslovně zakázáno. Poskytnutí polokošil přitom nespadá pod žádnou z výjimek. Žalobkyně dodala, že vzorek polokošil je zcela zastupitelnou věcí a zároveň se nejedná o nic, čím by mohl být ohrožen veřejný pořádek nebo veřejná bezpečnost.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že výsledky rozhodovací činnosti soudů v oblasti práva na informace rozhodně nelze shrnout tak, že podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím lze podřadit pod pojem informace v podstatě cokoliv. Tento zákon vychází z předpokladu, že se poskytuje informace, tedy že žadatel vymezí svůj požadavek identifikací informace, nikoliv jejího nosiče. Definice pojmu informace byla do citovaného zákona vtčlena jeho novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. jako výraz transpozice tohoto pojmu ze směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Tato směrnice hovoří o nosiči informace jako o dokumentu v držení veřejného sektoru. Zákonné vymezení pak definuje informaci jako „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*“. Na polokošilích požadovaných žalobkyní však není v uvedeném smyslu ze strany jejich výrobce ani povinného subjektu zaznamenáno

způsobem obvyklým, dostupným pro každého a zveřejnitelným podle § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím níže. Z tohoto důvodu nemohou být polokošile považovány za informaci ani za její nosič.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Není pravdou, že podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím může být za informaci v souladu s judikaturou soudů a odbornou literaturou považováno v podstatě cokoliv, a tedy i žalobkyně požadované polokošile. Zmíněné ustanovení obsahuje zákonnou definici pojmu informace, kterou se „pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“. Žalovanému je nutno přisvědčit v tom, že tato definice pojmu informace byla do citovaného zákona vtělena při jeho novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb., kterým byla do českého právního řádu transponována směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2008 čj. 1 As 17/2008-67, č. 1627/2008 Sb. NSS, dovodil, „že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby ‚informace‘ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem ‚dokument‘ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru definován jako ‚a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu‘.“

Dle bodu 11 preambule směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru, „tato směrnice stanoví obecnou definici pojmu ‚dokument‘ v souladu s vývojem informační společnosti. Vztahuje se na veškeré záznamy jednání, skutečnosti nebo informací – a všechny soubory takových jednání, skutečnosti nebo informací – bez ohledu na formu nosiče (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), které mají subjekty veřejného sektoru v držení. Dokument v držení subjektu veřejného sektoru je dokument, u něhož má subjekt veřejného sektoru právo povolit opakované použití.“

To, že úmyslem zákonodárce bylo definovat v zákoně pojem informace souladně s pojmem dokument vymezeným citovanou směrnicí, tedy ve smyslu určitého obsahu, který je uložen na nějakém nosiči, ať již ve formě písemného či elektronického dokumentu, nebo ve formě vizuální, zvukové či audiovizuální nahrávky, jednoznačně dokládá i důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. (Sněmovní tisk č. 991/0), která mj. uvádí, že „do zákona se zavádí výkladové ustanovení k pojmu ‚informace‘, které dosud zcela chybělo. Definice byla převzata z transponované směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jejím účelem je především ujasnit vztah mezi ‚informací‘ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a ‚dokumentem‘, jak ho definuje [citovaná] směrnice. Vjasnění tohoto vztahu je klíčové pro bezvadnou transpozici [této] směrnice.“

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že pojem „informace“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím musí mít stejný význam jako pojem „dokument“ ve smyslu směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která tento pojem definuje s použitím uzavřeného výčtu jako:

- obsah psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě;
- obsah uložený jako zvuková, vizuální či audiovizuální nahrávka;
- případně jakákoliv část takového obsahu.

Toto vymezení má souvislost také s následným poskytnutím informace, neboť jak uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku čj. 1 As 17/2008-67, „poskytováním informací se pak rozumí především poskytování jejich obsahu, tedy zpravidla textu“. Nejvyšší správní soud zde užil slovo „zpravidla“ proto, že informace může mít také formu obsahu zaznamenaného nikoliv v textové podobě, ale ve formě zvukové nahrávky, videonahrávky či audiovizuální nahrávky. V každém případě však i taková informace, stejně jako informace zaznamenaná přímo slovy, musí mít vždy určitý obsah, který je její podstatou a který lze slovně reprodukovat. V případě polokošile tomu tak ale není, protože se jedná toliko o hmotný předmět, který žádný konkrétní slovy vyjádřitelný obsah nemá. Jinak řečeno, polokošile nelze považovat za dokument ve smyslu čl. 2 odst. 3 směrnice o opakovaném použití informací

veřejného sektoru, a tedy ani za informaci podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, kterou by bylo možné žadateli v režimu tohoto zákona poskytnout, neboť sama o sobě nemá žádný obsah, který by bylo možné vyjádřit slovy, ani na ní není takový obsah zaznamenán (není ani nosičem informace).

Podstatou každé informace je právě její slovně vyjádřitelný obsah. Ten umožňuje konkrétní informaci reprodukovat, šířit, poskytnout ji žadateli, a umožňuje rovněž povinnému subjektu, aby splnil povinnost uloženou § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. aby poskytnutou informaci ve stanovené lhůtě zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup, popř. aby zveřejnil doprovodnou informaci vyjadřující obsah poskytnutých informací. V případě hmotných předmětů je splnění této povinnosti nemožné, neboť tyto žádné slovy reprodukovatelný „obsah“, který by bylo možné zveřejnit, nemají.

Je nepochybné, že odbornou analýzou jakéhokoliv hmotného předmětu lze získat celou škálu údajů (informací) o jeho složení, chemických a fyzikálních vlastnostech apod. Tyto údaje se však stanou informacemi ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím teprve tehdy, až jimi bude povinný subjekt reálně disponovat v podobě dokumentu majícího určitý obsah. K tomu dojde, jestliže povinný subjekt analýzu hmotného předmětu sám provede a poté písemně vyhodnotí, nebo když obdrží výsledky takové analýzy zpracované třetí osobou. To, že povinný subjekt má ve svém držení samotný hmotný předmět, existenci takových (dosud neexistujících) informací neprokazuje.

Poukaz žalobkyně na analogii mezi tiskem (textu) na papír a barvením či jinými úpravami polokošile nemůže obstát. Mezi oběma postupy je zásadní rozdíl spočívající v tom, že při barvení či jiných úpravách polokošile není na textilní vlákna, z nichž polokošile sestává, zaznamenáván žádný slovně vyjádřitelný obsah, jako je tomu v případě tisku určitého textu na papír. Jak bylo soudem konstatováno shora, právě tento slovně vyjádřitelný obsah je podstatou každé informace. Pro úplnost soud uvádí, že i na polokošili může být barvou, výšivkou či jinou technikou znázorněn určitý slovní prvek. U policejní polokošile si jistě lze představit, že na ní bude nápis „POLICIE“. O takovou informaci však žalobkyně v souzené věci nežádala; jejím cílem bylo domoci se poskytnutí vzorku celé polokošile.

Městský soud si je vědom toho, že právo na poskytování informací o činnosti orgánů státní správy je garantováno Listinou. Toto právo však není bezbřehé. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny podmínky a provedení tohoto práva stanoví zákon, jímž je v daném případě zákon o svobodném přístupu k informacím. Protože polokošile jakožto hmotný předmět nelze považovat za informaci ve smyslu tohoto zákona (a už vůbec ne za informaci, jež by vypovídala o činnosti povinného subjektu), povinný subjekt postupoval v souladu se zákonem, jestliže žádost žalobkyně o poskytnutí takové „informace“ odmítl, a nepochybil ani žalovaný, který tento postup povinného subjektu stvrdil napadeným rozhodnutím.

Městský soud na okraj dodává, že opačný názor, jenž zastává žalobkyně, by ve svém důsledku vedl k absurdnímu závěru, že žadatelé jsou oprávněni po policii jakožto povinném subjektu požadovat, aby jim „jako informací“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytla v podstatě kterýkoliv hmotný předmět, který má ve svém držení, např. plně vybavený služební automobil, policejní vysílačku či dokonce služební zbraň. Stejně jako je tomu v případech žalobkyní požadovaných polokošil, rovněž detailním rozborem a zkoumáním těchto předmětů by pak žadatel jistě mohl získat řadu informací o jejich kvalitativních vlastnostech, které by následně bylo možné porovnat s jinými „konkurenčními“ výrobky. Takový závěr dle náhledu soudu nelze akceptovat.

Právo na informace: politická strana jako veřejná instituce; odepření poskytnutí informace

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 413/2005 Sb. a č. 110/2007 Sb.

Politické strany a politická hnutí nejsou veřejnými institucemi ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a nejsou proto subjekty povinnými poskytovat informace podle citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, čj. 6 As 43/2017-46)

Prejudikatura: č. 1841/2009 Sb. NSS, č. 1972/2010 Sb. NSS, č. 2494/2012 Sb. NSS, č. 2979/2014 Sb. NSS, č. 3155/2015 Sb. NSS a č. 3405/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 113/1995 Sb. č. 86/2005 Sb., č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02) a č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 2006, Linkov proti České republice (stížnost č. 10504/03).

Věc: Mgr. Michal K. proti Komunistické straně Čech a Moravy o odepření poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal dne 11. 3. 2013 žalovanou písemně o sdělení, jaký je celkový počet členů Komunistické strany Čech a Moravy ke dni 11. 3. 2013 a jaký je počet členů strany v městě Brně a MČ Brno Bohunice ke stejnému dni. Učinil tak podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Odpověď žalované ze dne 13. 3. 2013 obsahovala informaci o celkovém počtu členů KSČM ke dni 31. 12. 2012 a o počtu členů KSČM v obvodu Brno-město. Den po obdržení odpovědi zaslal žalobce žalované prostřednictvím mailové zprávy protest, který byl založen na tom, že mu žalovaná neodpověděla na dotaz ohledně počtu členů strany v MČ Brno Bohunice, ani nerozhodla o odmítnutí žádosti podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná reagovala mailovou zprávou ze dne 18. 3. 2013, ve které konstatovala, že politická strana není subjektem, který by měl povinnost poskytovat informace na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, a není tedy ani vázána povinností vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Dále žalovaná uvedla, že zasláné informace v první mailové zprávě byly projevem její dobré vůle a že podrobné informace o počtu členů KSČM, tedy i o počtu členů v Městské části Brno Bohunice, na úrovni Ústředního výboru KSČM statisticky nesleduje.

Žalobce se podáním z téhož dne odvolal proti rozhodnutí o částečném odmítnutí své žádosti o informaci. Předseda Ústředního výboru KSČM nicméně v dopise ze dne 2. 4. 2013 setrval na stanovisku, že KSČM není povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Městský soud v Praze žalobu proti uvedenému dopisu usnesením ze dne 29. 8. 2016, čj. 5 A 56/2013-61, odmítl. Toto usnesení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 10. 2016, čj. 6 As 213/2016-23, zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, neboť rozhodnutí městského soudu vyhodnotil jako nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Městský soud totiž na jednu stranu konstatoval, že politická strana není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a nepřipadá v úvahu ani její zařazení do jiné kategorie povinných subjektů vymezených v § 2 odst. 1 a 2 tohoto zákona, pročež žalobu odmítl. Na druhou stranu však vyslovil závěr, že pokud by politická strana byla příjemcem veřejných prostředků a požadované informace by se týkaly nakládání s těmito prostředky, mohla by být považována za povinný subjekt. Nejvyšší správní soud označil tyto dva závěry za vzájemně neslučitelné.

Městský soud následně žalobu zamítl. Za spornou opět označil otázku, zda je žalovaná jakožto politická strana povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, N 10/44 SbNU 129, č. 10/2007 Sb. ÚS, *Letiště Praha*, přičemž dospěl k závěru, že u žalované převažují znaky soukromé instituce a povinným subjektem tedy není. Dle názoru městského soudu z judikatury nevyplývá, že by některá kritéria užívaná při posuzování veřejné či soukromé povahy určitého subjektu měla větší váhu než jiná. K argumentu žalobce, že politické strany jsou částečně financovány státem, městský soud uvedl, že politická strana by mohla být povinným subjektem, pokud by po ní

byly požadovány informace týkající se nakládání s veřejnými prostředky, které jsou jí poskytovány. Jelikož však žalobce nepožadoval informace týkající se působnosti žalované v oblasti veřejné správy, nebyla žalovaná povinna mu požadovanou informaci poskytnout.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, již se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. V prvé řadě namítal nepřezkoumatelnost napačeného rozsudku, neboť městský soud dle názoru stěžovatele uzavřel, že politická strana není veřejnou institucí (přičemž v tomto případě měla být žaloba odmítnuta), a současně konstatoval, že pokud by byla žalovaná příjemcem veřejných prostředků, bylo by od ní možné požadovat informace o nakládání s těmito prostředky. Tyto dva závěry vedle sebe však neobstojí, což Nejvyšší správní soud městskému soud vytknul již v rozsudku ze dne 19. 10. 2016, č. 6 As 213/2016-23.

Stěžovatel dále předestřel rozsáhlou argumentaci vztahující se k pojetí politické strany jakožto veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní soudy dle jeho názoru k takovému závěru tendují. Stěžovatel se zároveň domnívá, že počet členů KSČM v místní organizaci Brno-Bohunice se týká její působnosti v oblasti veřejné správy. Tato informace je totiž pro žalovanou klíčová z hlediska jejích vnitrostranických procesů, na něž se váže její hlavní účel, totiž participace na veřejné moci, což je bezesporu výkonem veřejné správy.

Žalovaná považovala kasační stížnost za nedůvodnou a navrhla ji zamítnout. Rozsudek městského soudu považovala za srozumitelný a subjektivní pocit stěžovatele o jeho nesrozumitelnosti by dle ní neměl znamenat, že jde o nepřezkoumatelné rozhodnutí. Dle jejího názoru vystihl městský soud podstatu věci závěrem, že stěžovatel nepožadoval informaci vztahující se k působnosti žalované v oblasti veřejné správy, a proto nebyla povinna mu tuto informaci poskytnout. Jednání stěžovatele, který v komunálních volbách v roce 2014 kandidoval za jinou politickou stranu, považuje žalovaná za šikanózní.

Usnesením ze dne 26. 5. 2017, č. 6 As 43/2017-39, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil s tím, že vyčká rozhodnutí Ústavního soudu v řízení vedeném pod sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ, a. s.* Po vyhlášení nálezů v uvedené věci (nálezy ze dne 20. 6. 2017 vyhlášené dne 18. 7. 2017) Nejvyšší správní soud rozhodl o pokračování v řízení (usnesení ze dne 20. 7. 2017, č. 6 As 43/2017-41).

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [11] Otázku, zda lze žalovanou (politickou stranu) považovat za „*veřejnou instituci*“ ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, je však nutné důkladně posoudit. Povahy žalované je v tomto směru zcela klíčová, neboť se od ní odvíjí jak její případná informační povinnost (a důvodnost kasační stížnosti), tak především pravomoc správních soudů o žalobě stěžovatele vůbec rozhodnout, tedy jedna ze základních podmínek řízení ve správním soudnictví. Žalovanou totiž za správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. obecně považovat nelze, toto postavení by jí náleželo právě jen v rámci rozhodování o žádostech v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[12] Ústavní soud se výkladem pojmu „*veřejná instituce*“ pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím zabýval poprvé v nález ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, N 30/29 SbNU 257, č. 30/2003 Sb. ÚS, kdy posuzoval povahu *Fondu národního majetku*. Dospěl k závěru, že „*definiční znaky pojmu veřejná instituce [...] lze pak vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.*“

[13] Tyto úvahy následně Ústavní soud rozvedl v nálezu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, N 10/44 SbNU 129, č. 10/2007 Sb. ÚS, ve věci *státního podniku Letiště Praha*, v němž uvedl, že pokud usilujeme „o vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. [...] Je tak třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z ‚převahy‘ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Lze si tak představit instituci, která kupříkladu v procesu svého vzniku (zániku) obsahuje soukromoprávní prvky, nicméně ostatní hlediska budou směřovat k závěru o její veřejnoprávní povaze. [...] Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“ (...)

[15] Z kritérií vymezených Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, Nejvyšší správní soud dále vycházel při posouzení povahy společnosti ČEZ, a. s. (rozsudek ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-94, č. 1972/2010 Sb. NSS), České dráhy, a. s. (rozsudek ze dne 8. 9. 2011, čj. 9 As 48/2011-129), Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s. (rozsudek ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011-121, č. 2494/2012 Sb. NSS), Tepelárna České Budějovice, a. s. (rozsudky ze dne 20. 6. 2013, čj. 9 As 137/2012-52, a ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 As 60/2012-62), Liberecká IS, a. s. (rozsudek ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 As 75/2013-53), Lužická nemocnice a poliklinika, a. s. (rozsudek ze dne 6. 5. 2015, čj. 6 As 115/2014-35) či Sportovní areály města Kladna s. r. o. (rozsudek ze dne 24. 11. 2016, čj. 9 As 205/2016-29).

[16] K určitému posunu vůči dosavadní judikatuře došlo v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015-84, č. 3405/2016 Sb. NSS, který se opět týkal společnosti ČEZ, a. s., a v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že v judikatuře týkající se veřejných institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím „lze vysledovat postupnou vývojovou tendenci, že se pod pojem veřejná instituce zařazuje čím dál, tím více na první pohled soukromoprávních subjektů, u nichž určitým způsobem převažuje státní, resp. municipální vliv“. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že „právě efektivní ovládnání akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsaná Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládnání společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládnání soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmiňovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládnání soukromoprávní entity také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, bod 102.“ Obdobný názor lze nalézt v rozsudcích ze dne 30. 3. 2016, čj. 3 As 81/2014-103, ze dne 24. 11. 2016, čj. 9 As 100/2016-167, ze dne 24. 11. 2016, čj. 2 As 189/2016-35, a ze dne 22. 2. 2017, čj. 7 As 349/2016-23.

[17] Citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu však nepřímou podrobil kritice Ústavní soud v nálezu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ, a. s.*, kterým zrušil výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 155/2015-84 i předcházející rozhodnutí městského soudu (rozsudek ze dne 1. 4. 2015, čj. 7 A 251/2011-125). Ústavní soud konstatoval, že z čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod plyne povinnost poskytovat informace pouze státním orgánům a orgánům územní samosprávy, tedy výlučně subjektům veřejnoprávním. Tato povinnost sice může být stanovena „i fyzickým nebo právnickým osobám, které nejsou veřejnou mocí, nesmí však vést k ústavně nepřijatelnému zásahu do jejich základních práv a svobod. Taková povinnost musí být v souladu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vždy stanovena zákonem a musí dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, včetně požadavku na jasnost a určitost zákona“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Ústavní soud poznamenal, že vztážením informační povinnosti na soukromoprávní subjekt může být

dotčena řada jeho základních práv a svobod. Nezbytným předpokladem takové zásady, má-li být opodstatněný a přípustný, je „adekvátní zákonný základ, který však v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu. Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztážen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná, upřesňující kritéria ‘dovodit nelze. **Nad rámec zákona je přitom nemohou v rámci své rozhodovací činnosti, dotvořit ‘ani soudy.** Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[18] Vědom si všech uvedených východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení povahy žalované pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím a jejího podřazení pod zákonný pojem veřejné instituce.

[19] Způsob vzniku a zániku politických stran upravuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“). Podle § 6 odst. 1 tohoto zákona vzniká politická strana „registrací nebo na základě skutečností, které ji nahrazují“. Mezi takové skutečnosti patří uplynutí lhůty 30 dnů od zahájení registračního řízení, aniž by bylo zmocněnci přípravného výboru politické strany doručeno odmítavé rozhodnutí Ministerstva vnitra (§ 8 odst. 4 zákona o politických stranách) a pravomocné rozhodnutí soudu rušící rozhodnutí o odmítnutí registrace (odst. 6 citovaného ustanovení). Samotnému návrhu na registraci předchází „založení“ politické strany, které provádí přípravný výbor politické strany. (§ 6 odst. 2 zákona o politických stranách). „Registraci provede ministerstvo zápisem strany a hnutí do rejstříku stran a hnutí“ (§ 8 odst. 7 zákona o politických stranách). K zániku politické strany potom dochází „dnem, kdy ministerstvo provede výmaz strany a hnutí ze seznamu stran a hnutí“. (§ 12 odst. 1 zákona o politických stranách). Výmazu předchází zrušení politické strany, a to buď jejím vlastním rozhodnutím, nebo rozhodnutím soudu o jejím rozpuštění. (§ 13 odst. 1 zákona o politických stranách).

[20] Vznik ani zánik politických stran se tedy bez jisté ingerence ze strany státu neobejde. Ve stejné situaci jsou však všechny ostatní právnické osoby, jejichž postavení se řídí výhradně soukromoprávními předpisy (srov. § 126 odst. 1, § 168 odst. 1 a § 185 občanského zákoníku). Nejvyšší správní soud navíc považuje za důležitou právě onu „předregistrační“ fázi vzniku politické strany, tedy její založení (slovy nyní účinného občanského zákoníku „ustavení“ – srov. § 122). V této fázi se občané bez jakéhokoli zásahu ze strany veřejné moci dohodnou na založení politické strany, sdruží se v přípravném výboru politické strany, sesbírají potřebný počet podpisů a vyhotoví stanovy politické strany. Následně podají návrh na registraci politické strany Ministerstvu vnitra, které ji může odmítnout pouze z taxativně stanovených důvodů. (srov. § 8 odst. 1 věta první zákona o politických stranách). Jde tedy zásadně o režim registrační, nikoli povolovací; k zakládání politických stran dochází soukromou iniciativou „zdola“ a stát vůči nim plní spíše funkci evidenční. Možnost odmítnout registraci politické strany z důvodu rozporu stanov s § 1 až § 5 zákona o politických stranách, jakož i její rozpuštění rozhodnutím soudu považuje Nejvyšší správní soud spíše za otázku státního dohledu, jíž bude věnován jeden z následujících odstavců.

[21] Ačkoli tedy státní moc hraje při vzniku politických stran jistou roli a v zákonem vymezených případech může politickou stranu rozpustit a tím vyvolat její zánik, je nepochybné, že v otázce vzniku a povětšinou i zániku politické strany dominují soukromoprávní prvky. Stát ani jiná veřejnoprávní korporace totiž nemohou vznik politické strany iniciovat a vyvolat její zánik může státní moc pouze za zákonem striktně vymezených podmínek (§ 13 odst. 5 zákona o politických stranách).

[22] Za „zřizovatele“ politické strany v žádném případě nelze považovat orgány veřejné moci. Jak již bylo řečeno, k registraci (a tedy vzniku) politické strany může dojít pouze na návrh přípravného výboru, který reprezentuje svobodnou vůli občanů hodlajících realizovat své ústavně zaručené právo sdružovat se v politických stranách. (čl. 20 odst. 2 Listiny). Lze odkázat též na názor Ústavního soudu, že „[p]olitické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného

rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut“ (nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, N 62/4 SbNU 113, č. 296/1995 Sb.).

[23] Orgány politické strany musejí být vymezeny v jejich stanovách [§ 6 odst. 2 písm. b) bod 6 zákona o politických stranách], které sepisuje přípravný výbor politické strany tvořený alespoň třemi občany, kteří dosáhli věku 18 let. Tyto orgány musejí být ustanoveny demokraticky [§ 4 písm. b) zákona o politických stranách *a contrario*] do šesti měsíců od vzniku politické strany (§ 6 odst. 5 zákona o politických stranách). Pokud k tomu nedojde, podá Ministerstvo vnitra vládě podnět k návrhu na pozastavení činnosti politické strany. Zákon o politických stranách tedy zjevně vyžaduje, aby si politická strana své orgány ustanovila sama (se subsidiárním užitím ustanovení občanského zákoníku o spolcích), a žádnou účast veřejné moci na tomto procesu nepředpokládá [s výjimkou nutnosti vyznačit změny v jejich obsazení v rejstříku stran a hnutí – srov. § 9 odst. 3 písm. b) zákona o politických stranách]. Případné jmenování likvidátora, který vykonává působnost statutárního orgánu (§ 193 občanského zákoníku), soudem po rozhodnutí o rozpuštění politické strany nepředstavuje řádný proces ustanovování orgánů politické strany.

[24] Již výše Nejvyšší správní soud naznačil, že stát na činnost politických stran dohlíží. To se odráží jednak v odmítnutí registrace (a tedy zamezení vzniku) politické strany, jejíž stanovy odporují úvodním ustanovením zákona o politických stranách, dále v možnosti vlády navrhnout soudu pozastavení činnosti politické strany (popřípadě její znovuoživení) či rozpuštění politické strany a konečně též v pravomoci Nejvyššího správního soudu o takovém návrhu vlády rozhodnout. S účinností zákona č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích a další související zákony, byl navíc zřízen zvláštní Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, jehož úkolem je, jak již napovídá jeho název, dohlížet nad hospodařením politických stran. Lze tedy říci, že čtvrté z kritérií vymezených Ústavním soudem posouvá politické strany na pomyslné škále o něco blíže na stranu veřejnoprávních subjektů, nicméně i běžné „soukromé“ právnické osoby podléhají tu ve větší, tu v menší míře kontrole ze strany veřejné moci.

[25] Nejtěžší úkol spočívá ve vymezení účelu politické strany. Politickou stranu lze na jednu stranu chápat jako prostředek realizace práva občanů sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a práva účastnit se na správě věcí veřejných (čl. 21 Listiny základních práv a svobod). Na druhou stranu politické strany představují základ politického systému České republiky a důležitý prvek v základním procesu zastupitelské demokracie – volbách (čl. 5 Ústavy). Na tuto ambivalentní povahu politických stran poukázal i Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94., když konstatoval, že „*ústavněprávní postavení politických stran nemůže být definováno pouze jako prostý výsledek zjištění, že strany nemají statut státního orgánu a v důsledku toho nejsou ničím jiným, než soukromými spolky. Takto jednoduché jejich postavení v současné době není. Po druhé světové válce překonala řada ústav předválečnou ústavní prudérii a upravila postavení a úlohu politických stran výslovně též v ústavním zřízení. Francouzská ústava např. vyzdvihuje úlohu a účast stran ve volbách (čl. 4), německá pak účast stran na tvorbě politické vůle lidu (čl. 21 odst. 1 Zákl. zákona SRN). Tomuto ústavnímu „odhalení“ veřejné úlohy politických stran a snahám po jejich „zveřejnoprávnění“ vyšlo v některých západoevropských zemích vstříc uznání jistého statutu veřejnosti, tj. role, kterou mají strany ve státě a vůči státu, aniž by však samy byly státem (měly státní, veřejnoprávní povahu).“ Politické strany definoval Ústavní soud jako „*státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkce je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí.*“*

[26] Na existenci a fungování politických stran je bezesporu veřejný zájem, což zdůraznil i Ústavní soud v citovaném nálezu. Dle názoru Nejvyššího soudu však nelze ztotožňovat pojmy „*veřejný účel*“ a „*veřejný zájem*“ (k tomu srov. Mates, P. Veřejná instituce a informační povinnost. *Právní rozhledy*, 15-16/2014, s. 557 a násl.). Pokud je činnost určitého subjektu ve veřejném zájmu, ještě to neznamená, že jeho účel je rovněž veřejný. Účel je totiž třeba posuzovat zejména z pohledu vzniku subjektu, tedy s ohledem na cíl, jenž je při jeho vytvoření sledován (což ostatně vyplývá již z nálezu ve věci *Letiště Praha*, kde Ústavní soud posuzoval „*hledisko účelu, za kterým byla instituce založena*“).

[27] Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje roli politických stran jako prostředku k realizaci svobody sdružování a svobody projevu (srov. rozsudek páté sekce ze dne 7. 12. 2006 ve věci *Linkov proti České*

republice, stížnost č. 10504/03, bod 34 a tam citovanou judikaturu). Rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008-66, č. 1841/2009 Sb. NSS, konstatoval, že „[ú]čelem existence politických stran je totiž politická reprezentace odpovídající části veřejnosti, účast ve volbách a snaha získat jejich prostřednictvím zastoupení ve volených orgánech veřejné moci (srov. nálezu ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 3/96). V povaze politických stran je, že jako jediné subjekty mohou v zastupitelské formě demokracie získat politickou moc a ovlivnit režim v zemi jako celku. Předkládaním politického programu a možnosti uskutečnit své návrhy, přijdou-li k moci, se politické strany liší od jakéhokoliv jiného subjektu působícího v politickém životě (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 2. 2003, *Refah Partisi a další proti Turecku*, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, bod 87.“ Lze též odkázat na závěr vyslovený Ústavním soudem v nálezu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03, N 9/36 SbNU 85; č. 9/2005 Sb., že „[p]olitické strany jsou klíčovým subjektem demokratického pluralitního politického systému, plní funkci reprezentanta pluralitních, diferencovaných zájmů. Jejich cílem je dosažení těchto zájmů prostředky demokratického ústavního systému, tj. zastoupením v zastupitelských sborech, zejména pak v Parlamentě, jakož i v zastupitelstvech obcí a krajů.“

[28] Z citované judikatury vyplývá, že účel politických stran spočívá primárně v realizaci politických práv občanů, neboť umožňují sdružování stejně smýšlejících občanů a kolektivní prosazování jejich zájmů. Podle názoru Ústavního soudu je však institucí zřízenou za veřejným účelem „ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb; má za účel prospět nikoli zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jímž činnost instituce slouží k dobru“ (nálezu I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*). Je zřejmé, že tato charakteristika povaze politických stran neodpovídá.

[29] Výraznější veřejnoprávní prvek (a to ještě nikoli převažující) tedy Nejvyšší správní soud shledal pouze v rámci kritéria státního dohledu nad činností politických stran. Ačkoli toto kritérium judikatura Nejvyššího správního soudu v poslední době vyzdvihovala, neobstál tento přístup v přezkumu Ústavního soudu. Lze tedy uzavřít, že politická strana nenaplnuje znaky veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto nemůže být subjektem povinným poskytovat podle tohoto zákona informace.

[30] Úvahy Nejvyššího správního soudu zde však nekončí, neboť městský soud vyšel v podstatné míře z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, čj. 1 As 272/2015-75, týkajícího se postavení Církve československé husitské, v němž bylo jako klíčové (i když v posuzované věci nedůvodné) vyhodnoceno tvrzení stěžovatele (žadatele o informaci), že veřejný charakter církve spočívá v jejím (spolu)financování ze státního rozpočtu. Dle názoru prvního senátu Nejvyššího správního soudu lze částečné financování činnosti církve ze státního rozpočtu „považovat za veřejný prvek žalované v tom smyslu, že příjemci veřejných prostředků podléhají určité kontrole veřejnosti stran nakládání s přidělenými prostředky. V obecné rovině však tento znak nevede ke kvalifikaci církve jako veřejné instituce.“ První senát uznal, že Ústavní soud pro posouzení povahy instituce nepovažuje zdroj financování za rozhodný, pročez uzavřel, že u církve převažují soukromoprávní aspekty a pro posouzení její celkové povahy nebude částečné financování ze státního rozpočtu rozhodné. Následně však uvedl, že „[o]becně lze tedy konstatovat, že u žalované převažují znaky soukromé instituce. To však nevede k jednoznačnému závěru – který vyslovil městský soud – že žalovaná (resp. jakákoliv církev a náboženská společnost) není za žádných okolností povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato nesprávná úvaha městského soudu však nezpůsobila nezákonnost celého rozsudku, neboť městský soud správně uzavřel, že v posuzovaném případě žalovaná povinným subjektem nebyla. Při posuzování, zda je církev či náboženská společnost povinným subjektem, je totiž nutno vzít v úvahu povahu informace, jejíž poskytnutí je požadováno.“ Jelikož však žadatel v projednávaném případě požadoval informaci spadající do vnitřních záležitostí církve, nebyla povinna mu je poskytnout. Jiná by však byla situace, „kdyby stěžovatel požadoval od žalované informaci týkající se její činnosti v oblasti veřejného práva, resp. výkonu veřejné moci či nakládání s veřejnými prostředky. Pro tyto případy by bylo nutné církev považovat za povinný subjekt dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť pak se již nepohybuje ve svém vnitřním světě, do nějž není stát oprávněn zasahovat, nýbrž ve veřejném prostoru, který podléhá kontrole veřejnosti.“

[31] Pro úplnost lze uvést, že obdobný přístup zvolil Krajský soud v Brně již v rozsudku ze dne 7. června 2013, č. j. 62 A 26/2012-129, č. 2979/2014 Sb. NSS, v němž dovodil informační povinnost společnosti CHAPS, spol. s r. o., která na základě smlouvy uzavřené s Ministerstvem dopravy vedla celostátní informační systém o jízdách řádech. Krajský soud v Brně přezkoumal charakter posuzované společnosti na základě kritérií

vymezených v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*. „*Nečinil tak ovšem v obecné rovině, tj. ve vztahu ke všem činnostem, které tato obchodní společnost vykonává, nýbrž toliko ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech.*“ Dle názoru Krajského soudu v Brně totiž „*svěřuje-li zákon určitý výkon veřejné správy správnímu orgánu (jenž je bezesporu povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím) a současně tomuto správnímu orgánu umožňuje tímto výkonem veřejné správy pověřit jiný subjekt (tedy výkon veřejné správy původně uložený správnímu orgánu takto delegovat), je třeba na tento pověřený subjekt nahlížet při výkonu veřejné správy shodně jako na správní orgán, který je primárně k výkonu této veřejné správy určen. Není totiž rozumného důvodu rozlišovat mezi situací, kdy správní orgán zákonně zmocnění k pověření nevyužije a veřejnou správu vykonává sám, a situací, kdy výkonem veřejné správy v souladu se zákonem pověřit jiný subjekt.*“ Závěr, který na základě svých úvah Krajský soud v Brně učinil, je, že „*byť je v obecné rovině společnost CHAPS jistě soukromou osobou, ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech je třeba tuto společnost považovat za veřejnou instituci, neboť touto činností vykonává veřejnou správu namísto žalovaného, kterým je k tomu pověřena, žalovaný nad ní při výkonu veřejné správy dohlíží a současně se jedná o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu. Společnost CHAPS jakožto vykonavatel veřejné správy je tedy veřejnou institucí a současně povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.*“

[32] S takto pojatým výkladem se nyní rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu ve vztahu k žalované neztotožňuje. Postavení povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze odvozovat od charakteru informace, o níž jsou žádání. Soukromoprávní subjekty nelze stavět do postavení „*Schrödingerových koček*“, které současně jsou i nejsou veřejnými institucemi a ustálí se *ad hoc* v jedné z těchto pozic až poté, co jsou požádány o poskytnutí konkrétní informace. Úvahy prvního senátu i Krajského soudu v Brně odpovídají spíše koncepci druhého odstavce § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož jsou povinnými subjekty „*dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti*“. Veřejné instituce jsou však povinnými subjekty vždy a ve vztahu k celé své působnosti, přičemž Nejvyšší správní soud pojem „*působnost*“ ztotožňuje s rozsahem činnosti daného subjektu bez ohledu na to, zda jde o výkon vrchnostenské pravomoci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, bod 103). (...)

[34] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba důsledně rozlišovat mezi „*povinným subjektem*“ a „*příjemcem veřejných prostředků*“. Vyplácení finančních prostředků z veřejných rozpočtů totiž automaticky neznamená, že je příjemce těchto prostředků povinen poskytovat informace o své činnosti. Podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytne povinný subjekt „*základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky*“. Z tohoto ustanovení nelze v žádném případě dovodit, že by byl příjemce veřejných prostředků povinen sám poskytovat informace. V kontextu projednávané věci to znamená, že o informace týkající se státních příspěvků poskytnutých žalované podle § 20 a násl. zákona o politických stranách by stěžovatel musel požádat příslušný státní orgán, tedy Ministerstvo financí (srov. též bod [80] odůvodnění nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ, a. s.*). O takovou informaci však stěžovatel v dané věci beztak nežádal.

[35] Protože Komunistická strana Čech a Moravy není *de lege* ani *de constitutione lata* veřejnou institucí, a není tak povinna poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neměl Nejvyšší správní soud ani důvod zabývat se povahou požadované informace o počtu členů politické strany z hlediska případné vyluky z informační povinnosti.

[36] Závěrem lze podtrhnout, že Nejvyšší správní soud posuzoval povahu žalované politické strany jako veřejné instituce pouze pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím v aktuálním znění. Ve světle nálezů Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ, a. s.*, nutno konstatovat, že zákonodárci nic nebrání, aby – například s ohledem na přítomnost některých veřejnoprávních prvků ve vzniku a fungování politických stran a hnutí či doktrinární diskuzi o povaze politických stran a hnutí jako veřejnoprávních korporací *sui generis* – na tyto subjekty informační povinnost zákonem rozšířil, musí tak ovšem učinit způsobem jasným, určitým a předvídatelným. Stanovit informační povinnost politickým stranám jen na základě značně neurčitých

pojmu veřejné instituce, a dotvářet tak psaný zákon o svobodném přístupu k informacím, soudy podle Ústavního soudu nemohou. (...)

3624

Právo na informace: lhůta k poskytnutí informace, úhrada nákladů

k § 14 odst. 5 písm. d) a § 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 9. 9. 2015

Marným uplynutím patnáctidenní lhůty k poskytnutí informace dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezaniká povinnému oprávnění požadovat úhradu nákladů spojených s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli dle § 17 odst. 3 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, čj. 7 As 300/2016-21)

Prejudikatura: č. 1034/2007 Sb. NSS, č. 1392/2007 Sb. NSS a č. 1879/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 108/1998 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 365/97).

Věc: Lukáš K. proti Městskému soudu v Praze o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žádostmi o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím domáhal po žalovaném za a) sdělení, na kterých vysokých školách získali vzdělání soudci rozhodující věc vedenou pod sp. zn. 9 A 167/2012; za b) poskytnutí seznamu řízení zahájených u žalovaného v letech 2012 a 2013, a to v rozdělení podle jednotlivých senátů vzestupně dle data zahájení řízení či data nápadu senátu. Ke každému řízení požadoval uvedení spisové značky, data zahájení řízení či data nápadu senátu, označení účastníků řízení a skutečnosti, zda a příp. kdy bylo řízení ukončeno. Dále požádal o sdělení, která z těchto řízení byla vyřizována v přednostním režimu dle § 56 s. ř. s.

K požadavku a) žalovaný poskytl informace o vzdělání dvou soudců příslušného senátu a v případě soudkyně Mgr. Bašné odkázal žalobce na Obvodní soud pro Prahu 8, který disponuje jejím personálním spisem. K požadavku b) žalovaný vyzval žalobce dne 22. 10. 2014 k úhradě 36 870 Kč za mimořádně rozsáhlé vyhledávání údajů, neboť nápad v požadovaných agendách činil 30 347 věcí.

Žalobce podal stížnost proti požadavku úhrady za poskytnutí informací a na postup při vyřizování žádosti. Ministerstvo spravedlnosti rozhodnutím ze dne 13. 3. 2015 uložilo žalovanému dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, aby do 15 dnů vyřídil žalobcovu žádost v části týkající se vzdělání Mgr. Bašné a ve zbytku postup žalovaného potvrdilo.

Žalovaný sdělením ze dne 19. 5. 2015 poskytl žalobci informaci o vzdělání Mgr. Bašné. Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2015 odložil žádost žalobce o poskytnutí informací dle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím z důvodu, že žalobce nezaplatil předepsanou částku ve lhůtě 60 dnů.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2015 žalobou u Městského soudu v Praze. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 8. 2015, čj. Nad 236/2015-20, postoupil věc Krajskému soudu v Praze. Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 10. 2016, čj. 45 A 32/2015-45, žalobu zamítl.

K námitce, dle které byla žalobci oznámena úhrada nákladů až po lhůtě stanovené pro rozhodnutí o žádosti, pročež mu vznikl nárok na bezplatné poskytnutí informací dle § 17 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, krajský soud uvedl, že poskytnutí informací lze vázat na zaplacení úhrady i po uplynutí lhůty pro vyřízení informace. Úhradu nelze požadovat po poskytnutí informací, a to proto, aby si žadatel mohl rozmyslet, zda chce obdržet informace i za tuto cenu. Pojem „*před poskytnutím informace*“ užitý v § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je dle krajského soudu třeba chápat ve smyslu „*před faktickým poskytnutím informace*“, nikoliv „*před uplynutím zákonné lhůty pro poskytnutí informace*“.

Žalobce by se svou argumentací dle krajského soudu nicméně neuspěl, ani pokud by právo povinného subjektu požadovat úhradu bylo vázáno na jeho uplatnění ve lhůtě 15 dnů od podání žádosti. Běh lhůt a doručování při oznámení výše úhrady není zákonem o svobodném přístupu k informacím upraven a použití správního řádu je výslovně vyloučeno v jeho § 20 odst. 4. Pravidla počítání času v případech, že právní předpis tato pravidla neupravuje, byla stanovena nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Krajský soud z něj dovodil, že je třeba postupovat podle obecných pravidel pro počítání času. Mezi ně patří, že případně-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den. V dané věci ke skutečnosti určující počátek lhůty došlo doručením doplnění žádosti žalovanému dne 10. 10. 2014. Posledním dnem patnáctidenní lhůty pro poskytnutí informace bylo pondělí 27. 10. 2014, neboť 25. 10. 2014 byla sobota. Krajský soud shledal taktéž za zřejmé, že se jedná o lhůtu procesněprávní. Oznámení bylo předáno k poštovní přepravě dne 22. 10. 2014, tedy včas. Na dodržení lhůty by nemělo vliv ani tvrzení žalobce, že k předání došlo až dne 27. 10. 2014, neboť i takto by byla lhůta dodržena.

Rozsudek krajského soudu žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností.

Stěžovatel odmítl závěr krajského soudu, že je možné požadovat úhradu za poskytnutí informací i po uplynutí patnáctidenní lhůty pro vyřízení žádosti. Namítal, že pokud by povinný subjekt mohl po uplynutí této lhůty požadovat úhradu za poskytnutí informací, které již měl poskytnout, mohl by prodlužovat délku řízení a vyhybat se odpovědnosti za nečinnost. Krajský soud opomněl, že požadavek k úhradě nákladů existoval i před odstraněním fikce negativního rozhodnutí.

Krajský soud dle stěžovatele pomínil závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14, na který stěžovatel upozorňoval, a naopak vyšel z judikatury vztahující se ke znění zákona před odstraněním fikce odmítnutí žádosti a netýkající se lhůty k oznámení požadavku úhrady nákladů. Stěžovatel v žalobě objasnil, z jakého důvodu se na danou věc nevztahuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, čj. 4 As 55/2007-84, č. 1879/2009 Sb. NSS, a proč jsou tam uvedené závěry nesprávné. Krajský soud se uvedenou argumentací nezabýval a pouze uvedl, že toto rozhodnutí lze v dané věci aplikovat. Stejně tak se nevypořádal s žalobní argumentací plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, čj. 2 As 88/2006-56.

Stěžovatel namítal, že po uplynutí lhůty pro poskytnutí informací je povinný subjekt povinen informace poskytnout, nehledě na pozdější požadavek úhrady nákladů. Za „*oznámení žadatelů*“ považuje okamžik, v němž měl objektivně možnost se s předepsáním úhrady seznámit. Marným uplynutím lhůty dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím mu vznikl nárok na poskytnutí požadovaných informací. Požadavek na úhradu nákladů, který byl žalobci oznámen dne 29. 10. 2014, nemá dle stěžovatele na povinnost poskytnout informace žádný vliv, jelikož nedošlo k přerušení běhu lhůty na poskytnutí informací.

Za situace, kdy je použití správního řádu pro vyřízení žádosti vyloučeno, vzniká zde právní mezera, kterou je nutné překlenout pomocí obecných pravidel upravených v občanském zákoníku. Běh lhůty dle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se přerušuje okamžikem, kdy má žadatel objektivně možnost se s oznámením seznámit ve smyslu § 570 a násl. občanského zákoníku. Oznámení o uložení zápisu bylo do poštovní schránky stěžovatele vhozeno až po marném uplynutí lhůty dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím. Písemnost ze dne 22. 10. 2014 obsahující požadavek k úhradě nákladů byla odeslána dne 27. 10. 2014, jak je zřejmé z podacího razítka, nikoli dne 22. 10. 2014, jak je nesprávně uvedeno v rozhodnutí nadřízeného orgánu, neboť se jedná o datum vyhotovení písemnosti. Nesprávný je podle stěžovatele rovněž závěr, že § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je ohledně okamžiku účinnosti právního jednání třeba vykládat ve spojení s § 14 odst. 5 písm. d) téhož zákona. Z § 17 odst. 3 a 4 zákona lze toliko dovodit, že výše nákladů musí být ve lhůtě dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona oznámena, nikoli jaký je okamžik oznámení. Usnesení rozšířeného senátu čj. 4 As 55/2007-84 je v tomto směru nesprávné a nelze jej ani použít v posuzovaném případě, protože zákon v rozhodném znění neupravoval fikci negativního rozhodnutí. Obstát nemůže ani argument krajského soudu, že po povinném subjektu nelze spravedlivě požadovat, aby informace v zákonné lhůtě rovněž doručil. Stěžovateli nebylo jasné, proč krajský soud považoval patnáctidenní lhůtu, kterou lze navíc prodloužit o dalších deset dnů, za krátkou, a dále, z čeho dovodil, že dodržení lhůty při doručování je závislé na konání třetího subjektu. Je na povinném subjektu, jak si s doručujícím orgánem ošetří rychlost doručování. Pokud by

byl uvedený názor správný, pak by ani žadatel nemohl vědět, kdy končí lhůta k úhradě nákladů dle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud podle stěžovatele přehlédl i to, že zákon o svobodném přístupu k informacím se týká ústavně zaručeného práva na přístup k informacím, a každé omezení tohoto práva musí být vykládáno restriktivně. Extenzivní výklad § 17 daného zákona, dle kterého lze požadovat také úhradu za zpracování informací, je v rozporu s ústavním pořádkem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [27] Stěžovatel se domnívá, že mu marným uplynutím patnáctidenní lhůty k vydání rozhodnutí dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nebyla žádost o informace podle § 15 téhož zákona odmítnuta, vzniká právo, aby byly informace poskytnuty, a povinný ztrácí uplynutím této lhůty právo požadovat úhradu nákladů.

[28] Podmínky pro předepsání úhrady za poskytnutí informací, včetně podmínek pro odložení žádosti pro nezaplacení úhrady, vymezuje § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě, že požadované informace vyžadují mimořádně rozsáhlé vyhledání ze strany povinného subjektu, je povinný subjekt s ohledem na § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím oprávněn žadatele písemně vyzvat k úhradě spojené s poskytnutím informace. Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost podle odstavce 3, ztrácí nárok na úhradu nákladů (§ 17 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Zaplacení předepsané částky ve lhůtě šedesátí dnů je zákonnou podmínkou poskytnutí informace. Nezplatí-li žadatel, povinný subjekt žádost odloží (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[29] Z § 17 odst. 3 a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím plyne, že bude-li povinný subjekt požadovat úhradu, musí tak pod sankcí zániku práva na úhradu nákladů učinit před samotným poskytnutím informace. Uvedená zákonná konstrukce byla zvolena pro to, aby se žadatel mohl rozhodnout, zda na poskytnutí informace trvá i přes předepsanou částku, anebo zda od své žádosti upustí, zpravidla faktickým nezaplacením. Z těchto ustanovení ovšem nelze bez dalšího postavit na jisto, zda povinný subjekt může úhradu částky předepsat kdykoliv před faktickým poskytnutím informace, nebo toliko v zákonné lhůtě pro poskytnutí informace.

[30] Komentářová literatura vychází z toho, že požadované informace mají být poskytnuty v patnáctidenní lhůtě dle § 14 odst. 5 písm. d) a svazuje oprávnění povinného požadovat úhradu nákladů za poskytnutí informace s touto patnáctidenní lhůtou (srov. Furek, A.; Rothanzl, L.; Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016). Přiklání se k názoru, že o žádosti má být povinným rozhodnuto v zákonné lhůtě od podání žádosti resp. od jejího případného doplnění.

[31] Tomuto názoru je třeba přisvědčit, pokud zdůrazňuje, že informace mají být poskytovány nejpozději v zákonem stanovených lhůtách od podání žádosti, resp. od jejího doplnění, nebo má být řádným procesním způsobem rozhodnuto, že informace poskytnuty nebudou a proč. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu však právní úprava účinná v době podání a vyřízení žádosti o informace neumožňuje vyslovit stěžovatelem zastávaný názor, že marným uplynutím patnáctidenní lhůty dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím automaticky zaniká oprávnění povinného požadovat úhradu shora uvedených nákladů a povinný je povinen informace poskytnout bez této úhrady.

[32] Stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně hovoří v souvislosti se lhůtou v § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím o nároku na vyřízení žádosti o poskytnutí informace, avšak současně též o nároku na poskytnutí informace, tedy o nároku na to, aby bylo jeho žádosti vyhověno. Tyto pojmy je třeba rozlišovat. Nárok na řádné procesní vyřízení žádosti o informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím má stěžovatel bezpochyby bez ohledu na to, zda již uplynula lhůta dle § 14 odst. 5 písm. d).

[33] Bylo třeba posoudit, jaké důsledky má uplynutí lhůty přímo pro povinnost povinného poskytnout informace. Ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) nelze interpretovat v naprostém protikladu k právní úpravě účinné do 22. 3. 2006, která s neposkytnutím informací v zákonné lhůtě spolu s nerozhodnutím o nevyhovění žádosti

spojovala fikci vydání zamítavého rozhodnutí (§ 15 odst. 4). Novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. byla dosavadní prekluzivní lhůta k rozhodnutí o žádosti uvedená v § 15 odst. 4 nahrazena lhůtou v § 14 odst. 5 písm. d), která již však prekluzivní účinky nemá a je třeba ji považovat za lhůtu pořádkovou.

[34] Zákon o svobodném přístupu k informacím počítá v § 16a odst. 1 písm. b) s tím, že žadatel, kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, může podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Ustanovení § 16a odst. 6 pak předepisuje, jak nadřízený orgán může o stížnosti v takovém případě rozhodnout. Pokud povinný rozhodne o žádosti sice po marném uplynutí patnáctidenní lhůty, ale před postupem vyhrazeným nadřízenému orgánu v § 16a odst. 6, je třeba, aby nadřízený orgán postupoval podle skutkového stavu v době vlastního rozhodování, obdobně jako soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s., a aby žadatel o informaci na tuto změnu adekvátně procesně reagoval.

[35] Jestliže nemá marné uplynutí lhůty za následek fikci vydání rozhodnutí o poskytnutí informace, nelze spojení „*před poskytnutím informace*“ užitě v § 17 odst. 3 větě první vyložit tak, že by marným uplynutím lhůty byla informace poskytnuta a již neplatí, že dosud poskytnuta nebyla. Zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje *de lege lata* jiný závěr, než že je třeba tento pojem vztahovat k faktickému poskytnutí informace, nikoli ke lhůtě, ve které má být informace poskytnuta. Tím spíše, pokud § 17 odst. 4 výslovně podmiňuje právo povinného na náhradu těchto nákladů splněním oznamovací povinnosti. Pokud by zákonodárce zamýšlel vázat oprávnění požadovat po žadateli úhradu nákladů na dodržení shora specifikované lhůty, zřetelně by to vyjádřil. Učinil tak např. v § 14 odst. 7, kde v souvislosti s prodloužením lhůty k poskytnutí informace užívá spojení „*před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace*“.

[36] Právní názor zastávaný v kasační stížnosti by mohl vést v některých případech k obstrukčnímu přístupu žadatelů o informace. Jakkoli se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že by nyní šlo o takový případ, nelze vyloučit, že by někteří žadatelé mohli záměrně požadovat informace, jejichž opatření by bylo natolik náročné, že by nebylo lze ve stanovené lhůtě být jen vyčísřit předpokládanou výši souvisejících nákladů. Důsledkem nedodržení lhůty by pak bylo i v těchto případech oprávnění žadatele požadovat takové informace zcela bez úhrady nákladů, neboť právo na ně by povinnému marným uplynutím lhůty zaniklo.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lhůta pro předepsání úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací je hmotněprávní či procesněprávní povahy. Zda tedy postačí, pokud byla informace v posledním den lhůty odeslána povinným subjektem, nebo zda je nutné, aby v posledním den lhůty již byla informace žadateli doručena, resp. aby byla v jeho dispozici (např. uložena k vyzvednutí na poště či vhozena do poštovní schránky).

[38] Lhůtou je časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného subjektu. Jejím smyslem obecně je snížení neurčitosti při uplatňování práv, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, popřípadě urychlení procesu rozhodování. Zákonně vymezení časového intervalu pro uplatnění práv může dopadat jak do hmotných, tak i procesních subjektivních práv. Lhůta hmotněprávní se primárně vztahuje k uplatnění hmotného práva, přičemž je třeba, aby příslušný úkon (písemnost) byl před uplynutím lhůty skutečně doručen, tedy došel do dispozice adresáta, a ten se s ním mohl seznámit. K zachování lhůt procesních, které jsou charakteristické pro řízení před správními orgány, naopak postačí, pokud je úkon v posledním den lhůty adresátovi odeslán prostřednictvím držitele poštovní licence (srov. Dvořák, J.; Švestka, J.; Zuklínová, M. a kol. *Občanské právo hmotné, Svazek 1, Díl první: Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 205–206).

[39] Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že zákon o svobodném přístupu k informacím je v posuzované části normou procesněprávní. Charakter lhůty pro oznámení předepsání úhrady je třeba současně odvíjet od posuzování charakteru lhůty pro vydání rozhodnutí o poskytnutí či odepření poskytnutí informací dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona. Právě povahou tohoto úkonu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. 4 As 55/2007-84. V něm vyložil, že povinný subjekt poskytl včas požadované informace, pokud příslušné písemnosti určené žadateli předal ve stanovené patnáctidenní lhůtě alespoň k doručení žadateli.

[40] Stěžovatel opakovaně upozorňoval, že se uvedený závěr rozšířeného senátu vztahuje na znění zákona o svobodném přístupu k informacím před novelou č. 61/2006 Sb., tedy při existenci institutu fikce negativního

rozhodnutí. Není však důvod se od shora uvedeného závěru odchýlit i ve vztahu k nyní platnému znění zákona. Rozhodnutí rozšířeného senátu se týkalo předchozí právní úpravy, kdy institut fikce vydání negativního rozhodnutí přinášel značné aplikační komplikace. To však na druhou stranu neznamená, že obecné závěry rozšířeného senátu k charakteru lhůt nelze vztáhnout na stávající právní úpravu. Stanovená patnáctidenní lhůta pro vyřízení žádosti, byť s odlišnými procesními výstupy, zůstala v obou zněních zákona zachována. Rozšířený senát jednoznačně určil, že informace byly poskytnuty v zákonem stanovené lhůtě, pokud byly nejpozději v poslední den lhůty v písemné podobě alespoň předány k doručení. Nevyplývá-li to výslovně z textu zákona, nelze na jednotlivé instituty pohlížet izolovaně, ale vždy tak, aby tvořily jednotný logicky nerozporný celek.

[41] K uvedenému lze doplnit, že pokud by byla předmětné lhůtě přisouzena hmotněprávní povaha, čehož se domáhal stěžovatel, nebyla by patnáctidenní, ale zpravidla kratší, protože by povinný subjekt vždy musel zohlednit dobu na doručování výzvy k úhradě a ta by se pak lišila od toho, zda by povinný orgán doručoval prostřednictvím datové schránky, elektronicky, osobně, pomocí poskytovatele poštovních služeb, a také by mohlo být ovlivněno konáním osoby, které je doručováno. Ostatně i rozšířený senát v citovaném usnesení výslovně uvedl, že po povinném subjektu nelze spravedlivě žádat, aby kromě odeslání informací tyto v zákonné lhůtě i doručil, neboť samotný akt doručení je již vázán na skutečnosti objektivně časově neurčitelné, počínáním povinného neovlivnitelné a často i závislé na konání osoby, které je doručováno.

[42] V posuzované věci započala lhůta pro poskytnutí informací běžet následujícího dne po 10. 10. 2014, tedy po dni, kdy bylo žalovanému doručeno upřesnění informací, které stěžovatel požadoval. Krajský soud správně poukázal na skutečnost, že Ústavní soud zařadil pravidla počítání času mezi obecné právní principy (viz nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., nebo ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97, č. 108/1998 Sb. ÚS). Posun posledního dne lhůty na nejbližší pracovní den, v případě lhůt hmotněprávních i procesněprávních tak představuje obecný právní princip, jenž se uplatňuje v celém právním řádu, není-li zákonem stanoveno jinak. Jelikož v posuzované věci připadl poslední den lhůty na sobotu dne 25. 10. 2014, došlo k posunu posledního dne lhůty na pondělí 27. 10. 2014.

[43] Jak tvrdil i stěžovatel v žalobě a kasační stížnosti, právě v tento den předal žalovaný coby povinný subjekt k přepravě výzvy k úhradě nákladů. Nejvyšší správní soud neopominul, že mezi krajským soudem a stěžovatelem není shoda, zda bylo sdělení požadované částky odesláno dne 22. 10. 2014 nebo až 27. 10. 2014. Podstatné v tomto směru je však to, že při aprobování závěru krajského soudu o procesněprávní povaze lhůty k oznámení úhrady byla lhůta zachována v případě odeslání sdělení jak dne 22. 10. 2014, tak i 27. 10. 2014.

[44] Důvodnost kasační stížnosti nemůže založit ani argumentace judikaturou, na níž odkazoval stěžovatel. V rozsudku ze dne 22. 8. 2007, čj. 2 As 88/2006-56, č. 1392/2007 Sb. NSS, a to s odkazem na rozsudek ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53, č. 1034/2007 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud zabýval vztahem soukromého a veřejného práva. Tam vyslovené závěry však nemají bezprostřední dopad na posuzování povahy lhůt k předepsání úhrady nákladů, neboť se týkaly skutkové i právně zcela odlišné věci. Soud v něm vyložil, že teorie veřejného práva jako zvláštního práva k obecnému právu soukromému umožňuje subsidiárně použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí, či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj účel. Uvedená teorie je zastávána i v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, pro její aplikaci však nebyl v projednávané věci dán prostor. Pro účely posuzované věci je třeba vyjít především z toho, že pomocí *analogie legis* lze užít samotné znění zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 14 odst. 5 písm. d)) a související judikatury k němu.

[45] Na danou věc pak nelze bez dalšího aplikovat ani závěry plynoucí z rozsudku ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14, v němž Nejvyšší správní soud shledal, že uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informací. Není možné, aby povinný subjekt musel informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady uhrazeny. V nyní posuzované věci ale povinný subjekt nebyl nečinný, ale ve lhůtě, kterou zákon stanoví pro poskytnutí informace, stěžovatele vyzval k uhrazení nákladů, přičemž tak v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím učinil před poskytnutím informací. (...)

[57] Úspěšnou nemůže být ani argumentace stran nepřípustně extenzivního výkladu § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel nesouhlasí s tím, aby mu byla předepsána úhrada také za zpracování

informací, neboť dle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím lze zpoplatnit toliko jejich vyhledávání. Žalovaný správní orgán ve sdělení o předepsání úhrady ze dne 22. 10. 2014 uvedl, že se v případě žádaných informací jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledávání a zpracování údajů. Nejvyšší správní soud má z textu daného sdělení za to, že žalovaný uvedeným chtěl říci primárně to, že stěžovatelova žádost představuje mimořádně rozsáhlé vyhledávání, neboť žalovaný bude muset vyhledat a následně zpracovat velký objem údajů.

[58] Nadto lze opětovně poukázat na komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím, podle kterého zpřístupnění informace v sobě zahrnuje nejen její poskytnutí (zpracování odpovědi na žádost), ale též i vyhledání. K poskytnutí informace nemusí stačit pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt přímo k dispozici, ale někdy je třeba tyto údaje dále zpracovat nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost a upůsobit je žadatelovým požadavkům. Krajským soudem vyslovený závěr koresponduje i s čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, neboť ten výslovně připouští možnost vyžadovat úhradu nákladů vzniklých při shromáždění, vytváření, reprodukci a šíření dokumentů. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, čj. 6 A 83/2001-39, č. 651/2005 Sb. NSS, vyložil, že do nákladů za vyhledání informace je třeba započítat i náklady spojené se zpracováním informace, neboť pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu např. v písemné podobě na žadatele by pro žadatele nemělo žádný praktický význam.

3625

Živnostenské právo: tržní řád

k § 3 a § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) ve znění účinném do července 2013

Tržní řád vydaný formou nařízení obce dle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), může na území obce upravovat pouze prodej zboží a poskytování služeb, na které se vztahuje živnostenský zákon. Nemůže tak upravovat zejména činnosti vyjmenované v § 3 stejného zákona, které nejsou živností.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 174/2016-23)

Přjudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 121/1996 Sb., č. 286/1996 Sb., č. 192/1999 Sb., č. 439/2011 Sb. a č. 238/2015 Sb.

Věc: Státní podnik Česká pošta proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Karviné uznal žalobce v rozhodnutí ze dne 26. 2. 2014 vinným z porušení zákazu podomního prodeje stanoveného nařízením Rady města Karviné, kterým se vydává Tržní řád, č. 8/2010 (dále jen „tržní řád“). Za tento správní delikt mu byla uložena pokuta ve výši 5 000 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný v rozhodnutí ze dne 22. 4. 2014 zamítl.

Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného následně zrušil rozsudkem ze dne 26. 5. 2016, čj. 22 A 70/2014-50, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud uvedl, že zmocnění k vydání nařízení obce, kterým byl zakázán podomní prodej v obci Karviné, plyne z § 18 odst. 3 živnostenského zákona. Zaměstnanec žalobce, který měl daný zákaz porušit, vystupoval jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel dle § 4 a § 5 zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí). Na jeho činnost se však živnostenský zákon dle § 3 odst. 3 písm. a) stejného zákona nevztahuje. K porušení právního předpisu obce nedošlo v souvislosti s výkonem činnosti podle živnostenského zákona, proto se na něj tento zákon nevztahoval a nebylo možné podřadit vytýkané jednání

pod skutkovou podstatu správního deliktu dle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 30. 6. 2017.

Podanou kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku krajského soudu, neboť byl toho názoru, že krajský soud nevzal v potaz smysl a účel § 18 živnostenského zákona, kterým je regulace forem nabízení a prodeje zboží a služeb představující zvýšený zásah do soukromé sféry obyvatel obce, a to zamezením jednání, jež narušuje veřejný pořádek a obtěžuje obyvatele obce. Vydání podzákoného předpisu dle tohoto ustanovení představuje způsob, jak může obec zakázat určité formy nabídky a prodeje zboží a služeb, který platí pro všechny druhy zboží či služeb nabízených na území obce. Stěžovatel namítal, že z pohledu regulace upravené tržním řádem není rozhodné, zda je podnikatelská činnost realizována na základě živnostenského nebo jiného oprávnění. Názor krajského soudu by dle stěžovatele způsobil vytvoření diskriminačního podnikatelského prostředí.

Stěžovatel rovněž namítal, že rozsudek krajského soudu byl nedostatečně odůvodněný, když se k meritum věci vyjádřil konstatováním v jediném odstavci. Krajský soud se dle stěžovatele žádným způsobem nevyřadil ani s jeho argumentací vznesenou ve vyjádření k žalobě.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [9] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[10] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřoval stěžovatel v nedostatečném odůvodnění a v nevyřádnání jeho argumentace vznesené ve vyjádření k žalobě.

[11] Stěžovateli je nutno přisvědčit, že odůvodnění krajského soudu je skutečně velice skromné, avšak Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečné. Názor soudu byl vyjádřen naprosto jasně a není tak pochyb o tom, jaké úvahy jej ke zrušení rozhodnutí vedly. Tímto názorem vyjádřil svůj postoj k žalobnímu bodu, čímž se i vyřadil s námitkami, které stěžovatel vznesl ve vyjádření. Rozsudek krajského soudu tak není nepřezkoumatelný.

[12] V projednávané věci je nesporné, že zaměstnanec žalobce v průběhu měsíce července 2013 nabízel úrazové pojištění aliančních partnerů. Otázkou je, zda mohl touto činností provozovat podomní prodej (prodej mimo provozovnu, určenou k tomu účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, provozovaný formou pochůzky – obchůzky, při němž je potencionální uživatel zboží nebo služeb bez předchozí objednávky vyhledán prodejcem z okruhu osob mimo veřejně přístupná místa, zejména obcházením jednotlivých domů, bytů apod.). Tržní řád stanovil, že podomní prodej je na území města Karviné zakázán. Toto nařízení bylo vydáno na základě zmocnění daného v § 18 živnostenského zákona. Z výpisu ze seznamu registrovaných pojišťovacích zprostředkovatelů, který musí Česká národní banka dle § 12 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích vést, plyne, že žalobce byl v rozhodné době registrován jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel.

[13] Dle § 18 odst. 1 živnostenského zákona „[o]bec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce“.

[14] Dle § 18 odst. 3 živnostenského zákona „[o]bec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1 stanovit, že se toto nařízení obce nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány“.

[15] Dle § 1 živnostenského zákona „[t]ento zákon upravuje podmínky živnostenského podnikání (dále jen ‚živnost‘) a kontrolu nad jejich dodržováním“.

[16] Dle § 3 odst. 3 písm. a) živnostenského zákona „[ž]ivností dále není: a) [...] činnost pojišťoven, zajišťoven, pojišťovacích zprostředkovatelů“.

[17] Dle § 5 odst. 4 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích „[v]ázaný pojišťovaci zprostředkovatel musí být zapsán do registru, splňovat podmínky důvěryhodnosti a podmínky stanovené tímto zákonem pro základní kvalifikační stupeň odborné způsobilosti“.

[18] Z § 1 živnostenského zákona plyne, že tento zákon upravuje pouze podmínky určitého druhu podnikání, konkrétně živnostenského. Je tedy zcela evidentní, že na jiné druhy podnikání se tento zákon nevztahuje. V § 2 dává zákon obecnou definici, co je živností a v § 3 taxativním výčtem uvádí, co živností není. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pokud zákon zcela jasně vyjímá některé činnosti ze své působnosti, nemůže se na ně tento zákon vztahovat. Živnostenský zákon není koncipován jako obecné pravidlo chování všech podnikajících subjektů, ale pouze těch, na které se vztahuje.

[19] Pokud jde o pravomoc obce vydat tržní řád ve formě nařízení, je třeba nejprve konstatovat, že nařízení obce nepředstavuje originární normotvornou pravomoc obce upravovat na svém území místní záležitosti nad rámec zákona, tak jako je tomu u obecně závazných vyhlášek obce. V případě vyhlášek jde o samostatnou působnost v mantinelech ústavního zmocnění dle čl. 104 odst. 3 Ústavy a při úpravě záležitostí vyjmenovaných v § 10 obecního zřízení, případně v dalších zákonech. Oproti tomu v případě nařízení obce se jedná o prováděcí právní předpis (viz § 11 obecního zřízení), tedy předpis dle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Podle něj platí, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona (*secundum et intra legem*) vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Prováděcí právní předpis tedy rozhodně nemůže jít nad rámec zákona, k jehož provedení je vydáván (viz např. výslovně k povaze tržních řádů jako nařízení obce v tomto směru body 18. a 27. nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15, č. 238/2015 Sb.). Nad rámec Nejvyšší správní soud poznamenává, že Ústavní soud se vyslovil v nálezu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11, č. 439/2011 Sb., že tam, kde zákonodárce zvolil jako formu podzákoného předpisu nařízení, nemůže obec stejnou záležitost upravit obecně závaznou vyhláškou, i kdyby se normotvorná působnost u nařízení překrývala s okruhem vztahů, které obec může regulovat obecně závaznými vyhláškami.

[20] Z § 18 živnostenského zákona nijak nevyplývá, že by se jednalo o zmocnění, které by mělo být širší, než je výslovně stanovená působnost živnostenského zákona v § 1 ve spojení s § 2 a § 3 živnostenského zákona. Ani nařízení obce jako prováděcí právní předpis na základě § 18 živnostenského zákona proto nemůže regulovat prodej zboží a poskytování služeb, které nejsou živnostenským podnikáním.

[21] Prováděcí právní předpis je pak třeba primárně vykládat souladně se zákonem, k jehož vydání byl zmocněn (viz obdobně k doktríně přednosti k ústavněkonformního výkladu před derogací právní normy např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, č. 121/1996 Sb.; ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96, č. 286/1996 Sb.; a ze dne 16. 6. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99, č. 192/1999 Sb.). Teprve pokud to možné není, soud k němu dle čl. 95 odst. 1 Ústavy nepřihlédne. Pokud tedy Tržní řád hovoří o prodeji zboží a poskytování služeb, pak není důvod nevykládat uvedené ustanovení stejně jako ve zmocňovacím ustanovení, tedy v § 18 živnostenského zákona, jako prodej zboží a poskytování služeb v rámci živnostenského podnikání.

[22] Ostatně lze poukázat na to, že pokud by byl akceptován názor stěžovatele, znamenalo by to, že by rada obce mohla svým nařízením zakázat určité druhy poskytování služeb prováděné mimo provozovnu i ohledně dalších činností uvedených v § 3 živnostenského zákona, jako je například činnost soudních exekutorů [§ 3 odst. 2 písm. c) živnostenského zákona], provozování dráhy a drážní dopravy [§ 3 odst. 3 písm. h) živnostenského zákona] nebo poskytování zdravotních služeb [§ 3 odst. 3 písm. ai) stejného zákona]. Takový závěr je zjevně absurdní.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na odbornou literaturu, konkrétně na komentář k živnostenskému zákonu (Horzinková, E.; Urban, V. *Živnostenský zákon a předpisy související: s komentářem*. 13. vyd. Praha: Linde, 2013). K § 18 odst. 2 živnostenského zákona je v této publikaci uvedeno následující: „Ustanovení § 18 živnostenského zákona nezávislá co do předmětu omezeno na podnikání upravené živnostenským zákonem (§ 19 až § 27

živnostenského zákona); jeho účelem je vytvoření předpokladů pro obecně závazné úpravy určitého způsobu prodeje zboží a poskytování služeb. Na tržišti může být tudíž provozována – pokud tomu nebrání zvláštní předpis – i činnost z působnosti živnostenského zákona vyloučená, konkrétně prodej nezpracovaných rostlinných a živočišných výrobků z vlastní drobné pěstitelské a chovatelské činnosti, pokud to připouštějí hygienické předpisy. Avšak ani činnost, která je živností, nelze na tržišti provozovat, brání-li tomu zvláštní předpis, jako je tomu např. u tzv. vyhrazených léčiv. Konečně je nutné mít na zřeteli, že jakoukoliv činnost, která je živností, lze na tržišti vykonávat jen na základě živnostenského oprávnění.“ Tento komentář tak skutečně připouští aplikaci daného zákona i na podnikání neupravené živnostenským zákonem, avšak tento názor není žádným relevantním způsobem vysvětlen a podložen potřebnou argumentací, která by mohla zajistit jeho přesvědčivost. Autoři zejména žádným způsobem nevysvětlují, proč by neměl v této situaci být použitelný § 1 živnostenského zákona.

[24] Stěžovatelem uváděná judikatura Ústavního soudu (nálezy ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15, č. 238/2015 Sb.; a ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13, č. 108/2014 Sb.) nedopadá na současnou situaci, jelikož se v ní Ústavní soud žádným způsobem nevyjadřoval tím způsobem, že by obec mohla překročit zákonné zmocnění dané v § 18 živnostenského zákona.

[25] Z výše uvedeného plyne, že stěžovatel resp. jeho zmocněnec vystupoval jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel, na jehož činnost se živnostenský zákon nevztahuje. Nemohl se na něj proto vztahovat ani zákaz podomního prodeje dle Tržního řádu. Závěr krajského soudu je tak správný.

3626

Stavební zákon: účel stavby; změna v účelu užívání stavby; fikce účelu stavby

k § 125 odst. 2 a § 126 odst. 2 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Fikce dle § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, že je stavba určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena, se může uplatnit pouze za situace, kdy se nedochovala žádná dokumentace o povoleném účelu stavby. Pokud se doklady o povoleném účelu stavby dochovaly, avšak existuje pochybnost o tom, zda jde o doklady nejmladší, nelze fikci povoleného účelu, k němuž je stavba vybavena, uplatnit.

II. Ustanovení § 126 odst. 2 věty první stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 je třeba vykládat tak, že změna v účelu užívání stavby je vždy přípustná jen na základě souhlasu stavebního úřadu. Naproti tomu ke změně činnosti, jež spadá do povoleného účelu stavby, je souhlasu stavebního úřadu třeba jen tehdy, pokud by mohl být ohrožen život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2016, čj. 10 A 182/2012-59)^{*)}

Věc: a) František Š. a b) Antonie S. proti Magistrátu hlavního města Prahy o změnu v účelu užívání stavby.

Úřad městské části Praha 5 rozhodnutím ze dne 21. 2. 2012 podle § 134 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 nařídil žalobcům zjednat nápravu spočívající v okamžitém zastavení užívání části stavby rodinného domu jako kanceláří – administrativy, a to dnem doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně rekapituloval svůj závěr, že ve věci nebylo namístě nahrazovat neexistující stavební dokumentaci podle § 125 stavebního zákona z roku 2006, neboť se příslušná dokumentace dochovala, a to mimo jiné v podobě výkresů z roku 1932 a kolaudačního rozhodnutí z roku 1976, které předložili žalobci. Jelikož posledním povoleným účelem místností používaných jako kanceláře byly sušárna a sklad, bylo namístě jejich užívání jako kanceláří zakázat pro rozpor s povoleným účelem. Správní orgán I. stupně se neztotožnil s právním názorem žalobců a zástupkyně veřejného ochránce práv ohledně výkladu § 126 odst. 2 stavebního zákona z roku

^{*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobců proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 20. 7. 2017, čj. 9 As 171/2016-44.}

2006 a s odkazem na jazykový výklad a metodické stanovisko Ministerstva vnitra dospěl k závěru, že souhlas či povolení stavebního úřadu vyžadují veškeré změny v účelu užívání stavby, nikoliv jen ty, které mohou ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí.

Proti rozhodnutí I. stupně podali žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 9. 2012 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalovaný se plně ztotožnil se správním orgánem I. stupně co do zjištěného skutkového stavu i jeho právního hodnocení. Z kolaudačního rozhodnutí z roku 1976 měl za prokázané, že místnosti používané jako kancelář mají být používány jako sušárna, respektive sklad.

Pokud jde o výklad § 126 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, uvedl žalovaný nad rámec argumentace správního orgánu I. stupně, že výklad zastávaný žalobcem odporuje nejen dikci tohoto ustanovení, ale též jeho smyslu. Tím je totiž zajištění řádného posouzení změny užívání stavby stavebním úřadem, a to nikoliv jen z hledisek ochrany života, zdraví, bezpečnosti a životního prostředí, ale též v souladu se záměry územního plánování, veřejným zájmem a zvláštními právními předpisy.

Žalobci poté podali žalobu proti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze z důvodu odlišného výkladu § 126 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Zatímco žalovaný vycházel z právního názoru, že slova „jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví“ se vztahují pouze ke změně činnosti, žalobce byl přesvědčen, že tato část věty se vztahuje k celému ustanovení. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 30 Ca 180/2001-30, který se vztahoval k obdobnému § 85 stavebního zákona z roku 1976. Žalobci byli přesvědčeni, že užívání sporných prostor jako kanceláře pohřební služby nepředstavuje změnu technického uspořádání stavby a ani nemůže ohrozit zdraví a život lidí či životní prostředí.

Žalobci měli taktéž za to, že žalovaný vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. V archivu žalovaného byl k dotčené stavbě k dispozici pouze podklad z roku 1932, podle něžž byly sporné místnosti určeny k užívání jako pokoj a kuchyň suterénního bytu. Sami žalobci předložili správnímu orgánu I. stupně rozhodnutí Obvodního národního výboru Praha 5 ze dne 20. 10. 1976, kterým byl povolený účel užívání těchto místností změněn na komoru (dříve pokoj) a sušárnu (dříve kuchyň). Žalobci však neměli k dispozici úplnou dokumentaci týkající se daných místností a měli za to, že od roku 1976 přinejmenším mohlo dojít a zřejmě i došlo k dalšímu rozhodování týkajícímu se povoleného účelu jejich užívání. To dovozovali ze skutečnosti, že již od 80. let minulého století tyto prostory nebyly používány jako komora a sušárna, nýbrž zde byly prostory prodejny masa. Úplnou dokumentaci týkající se stavby neměl zjevně k dispozici ani správní orgán I. stupně, neboť rozhodnutí z roku 1976 v jeho archívech založeno nebylo. Za dané situace bylo podle žalobců namístě postupovat podle § 125 stavebního zákona z roku 2006 (resp. § 104 stavebního zákona z roku 1976) a správní orgán I. stupně měl ověřit žalobci pořízenou stavební dokumentaci skutečného provedení stavby. Přitom by se uplatnila domněnka podle § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, že stavba slouží účelu, k němuž je uzpůsobena.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že má skutkový stav za dostatečně zjištěný, neboť bylo prokázáno, že posledním kolaudačním rozhodnutím týkajícím se dotčených prostor bylo rozhodnutí z roku 1976. Tomuto závěru není na újmu, že dané rozhodnutí předložili sami žalobci, neboť podle § 154 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 (§ 103 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976) právě oni mají povinnost uchovávat dokumentaci týkající se stavby. Jelikož dokumentace zachována byla, měla být stavba užívána v souladu s ní a nebylo namístě postupovat podle § 125 stavebního zákona z roku 2006.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Dále bylo nutné posoudit, zda správní orgány rozhodly na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že posledním známým kolaudačním rozhodnutím k dotčeným prostorám rodinného domu je rozhodnutí z roku 1976. Se žalobci nelze souhlasit v tom, že bylo namístě vycházet z předpokladu, že následně mohlo dojít k opětovné rekolaudaci. Rozhodně o tom nesvědčí skutečnost, že v rodinném domě byla v 80. letech minulého století provozována prodejna masa. Z podkladů předložených žalobci plyne, že prostory pro obchod byly v přízemí domu, přičemž nelze doložit, že prodejna masa pro svůj provoz užívala i suterénních místností, o něž jde v tomto řízení. Podstatnější však je, že i kdyby prodejna masa

suterénní místnosti využívala, nejednalo by se o důkaz o jejich rekolaudaci k tomuto účelu. Faktickým užíváním stavby k jinému účelu, než k němuž byla zkolaudována, byť po značnou dobu, totiž nemůže dojít k legalizaci takového stavu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2014, čj. 7 A 141/2010-48).

Z daných okolností není rozhodná ani skutečnost, že kolaudačním rozhodnutím z roku 1976 disponovali pouze žalobci, zatímco správní orgán I. stupně měl k dispozici jen původní stavební dokumentaci z roku 1932. Podle § 125 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 je to právě vlastník stavby, kdo je povinen uchovávat stavební dokumentaci, k níž lze řadit i kolaudační rozhodnutí. Tato povinnost byla dříve zakotvena též v § 103 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Z dokumentů předložených žalobci navíc plyne, že disponují poměrně celistvým souborem dokumentů týkajících se dotčeného domu, a to i z doby předtím, než jej nabyli do vlastnictví. Nejméně od roku 1982, kdy byl ukončen provoz obchodu s masem, je navíc vlastníci domu přímo žalobkyně b), a tedy neexistuje důvod, proč by případné další kolaudační rozhodnutí vydané v této době neměla mít k dispozici. Žalovaný tedy dospěl k odůvodněnému závěru, že suterénní prostory byly zřejmě naposledy rekolaudovány právě rozhodnutím z roku 1976.

Je však třeba zdůraznit, že v této věci není třeba nepochybně prokázat, že stavební dokumentace, kterou žalobci disponují, je úplná. Domněnka podle § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, že je stavba povolena k účelu, k němuž je vybavena, o jehož uplatnění žalobci od počátku usilují, je totiž aplikovatelná pouze v případě, že „*nejsou zachovány doklady, z nichž by bylo možné zjistit účel, pro který byla stavba povolena*“. V této věci se však dochoval doklad z roku 1976, který je s vysokou mírou pravděpodobnosti posledním dokladem o účelu, pro který byla dotčená část stavby povolena. Z tohoto dokladu je třeba vycházet, a pokud žalobci měli zájem dotčené prostory provozovat k jinému účelu, než který byl povolen, nic jim nebránilo požádat o povolení změny účelu stavby. K závěru, že domněnku dle § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 lze uplatnit jen, nedochovala-li se žádná relevantní dokumentace, ostatně dospěla i civilní judikatura Nejvyššího soudu (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. 26 Cdo 538/2004 a ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. 28 Cdo 85/2007). Žalovaný i správní orgán I. stupně postupovali zcela správně, pokud vycházeli z kolaudačního rozhodnutí z roku 1976, proto není dán důvod ke zrušení rozhodnutí pro nedostatečně zjištěný skutkový stav podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Dále se soud zabýval výkladem § 126 odst. 2 věty první stavebního zákona z roku 2006, který stanoví: „*Změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, je přípustná jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu.*“ Žalobci, podpoření stanoviskem zástupkyně veřejného ochránce práv, mají za to, že povolení ke změně účelu užívání stavby by potřebovali pouze, pokud by se jednalo o změnu, jejíž účinky by mohly ohrozit život, zdraví, bezpečnost nebo životní prostředí. S tímto závěrem se však nelze ztotožnit, neboť uvedená část ustanovení se vztahuje pouze ke změně v činnosti v rámci povoleného účelu stavby, a nikoliv ke změně povoleného účelu stavby. Zatímco při změně činnosti je třeba povolení stavebního úřadu pouze tehdy, pokud změna může ohrozit uvedené chráněné zájmy, při změně povoleného účelu je povolení třeba vždy (shodně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2014, čj. 5 A 116/2010-22).

V § 126 odst. 2 větě první stavebního zákona z roku 2006 uvedené slovní spojení „*jejíž účinky*“ se vztahuje pouze ke změně činnosti, neboť ostatním „*změnám*“ uvedeným v úvodní části věty (účelu užívání, provozního zařízení, způsobu výroby, činnosti) by odpovídalo znění daného ustanovení s plurálem zájmena „*jejichž*“ a nikoli se singulárem zájmena „*jejíž*“. Jazykový výklad § 126 odst. 2 věty první stavebního zákona z roku 2006 je v souladu s výkladem teleologickým, dle kterého je-li stavba povolena jen k určitému účelu, nemůže ji vlastník svévolně začít užívat k účelu odlišnému, a to ani, pokud by nedošlo k ohrožení chráněných zájmů uvedených v § 126 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Při posuzování, zda může být stavba k určitému účelu užívána, jsou totiž brána v úvahu i jiná referenční hlediska, jako například soulad s územně plánovací dokumentací. Naopak v případě, že má být stavba i nadále používána k povolenému účelu, avšak v rámci tohoto účelu k jiné činnosti, souhlasu stavebního úřadu v zásadě není třeba. Pokud by však mohlo dojít k ohrožení zvláště chráněných zájmů, tedy života, zdraví, bezpečnosti a životního prostředí, je souhlasu třeba i v takovém případě.

Výše uvedené plyne i z historického výkladu § 126 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Zákonodárce toto ustanovení v důvodové zprávě doprovodil následujícím komentářem: „*Zákon zachovává povinnost užívat stavbu*

jen k povolenému účelu, ať je stanoven v kolaudačním rozhodnutí podle dosavadní úpravy nebo v ostatních dokumentech, kterých je k užívání stavby třeba podle nové právní úpravy. Vyzaduje se souhlas stavebního úřadu ke změně ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo jejím podstatném rozšíření, **popřípadě pokud by odlišný způsob užívání stavby mohl ohrozit zdraví, život nebo životní prostředí.**“ (sněmovní tisk č. 998/0, IV. volební období PSP ČR, s. 156; zvýraznění doplněno soudem). Pokud by proces schvalování změny účelu užívání stavby podle § 126 stavebního zákona z roku 2006 byl podmíněn pouze *ohrožením života a veřejného zdraví, života a zdraví zvířat, bezpečnosti nebo životního prostředí* byla by popřena regulační funkce institutu kolaudace stavby i stavebního řízení jako takového, pokud by vlastník stavby byl oprávněn změnit účel stavby bez ingerence veřejné správy, resp. by byl omezen pouze v případě výše uvedeného ohrožení chráněných zájmů.

Závěru žaloby nesvědčí ani žalobci uvedený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 12. 2001, čj. 30 Ca 180/2001-30. Tento rozsudek se vztahoval k § 85 stavebního zákona z roku 1976, jenž svým obsahem odpovídal § 126 stavebního zákona z roku 2006. Za skutkové situace, kdy byla stavba zkolaudována jako rodinný dům, avšak v omezené míře využívána též k poskytování ubytovacích služeb, soud dospěl k závěru, že ubytování je činností spadající pod povolený účel užívání stavby jako rodinného domu. Jednalo se tedy pouze o změnu činnosti, a proto bylo namístě zkoumat, zda došlo k ohrožení chráněných zájmů. Tento závěr je však zcela v souladu s výše uvedeným výkladem.

Lze tedy shrnout, že podle § 126 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je třeba souhlasu stavebního úřadu ke změně povoleného účelu stavby vždy, zatímco při změně činnosti v rámci povoleného účelu stavby jen, pokud změna činnosti může ohrozit uvedené chráněné zájmy. V případě žalobců se jedná o první případ, neboť prostory určené dle kolaudačního rozhodnutí z roku 1976 k užívání jako komora a sušárna jsou ve skutečnosti užívány jako kanceláře. Je nepochybné, že provozování administrativních prostor není činností spadající pod účel komory a sušárny, a proto byli žalobci povinni žádat stavební úřad o souhlas se změnou účelu stavby. Na to byli ostatně přípisem správního orgánu I. stupně ze dne 16. 2. 2005 upozorněni, avšak až do vydání zákazu o sedm let později o souhlas nepožádali. Žalovaný tedy v napadeném rozhodnutí dospěl ke správnému závěru, že správní orgán I. stupně postupoval zákonně, když žalobcům uložil suterénní prostory nadále jako kanceláře nepoužívat. (...)

3627

Územní plánování: úprava charakteru a struktury zástavby územním plánem; regulační plán

k § 43 odst. 1 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.*)

k čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.

Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby [§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.], a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37)

Prejudikatura: č. 3470/2016 Sb. NSS.

Věc: Pavel F. proti obci Nová Ves nad Nisou o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

*) S účinností od 1. 1. 2018 změněn zákonem č. 225/2017 Sb.

Navrhovatel je vlastníkem pozemků v katastrálním území odpůrce, přičemž tyto nemovitosti podléhají regulaci územním plánem odpůrce ze dne 25. 5. 2015 jako součást zastavitelné plochy – bydlení venkovské. Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutím ze dne 6. 12. 2016 stanovil, že navrhovatelův záměr rodinného domu nelze na jeho pozemcích umístit pro rozpor s částí tohoto územního plánu.

Navrhovatel se proto návrhem domáhal zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu odpůrce, a to části f2 Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání, konkrétně slov „*přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“.

Navrhovatel dovozoval, že napadená část územního plánu porušuje § 43 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb totiž dle § 61 odst. 1 tohoto zákona stanoví regulační plán. Podrobnější úprava obsahu územního plánu a regulačního plánu je obsažena ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., podle jejíž přílohy č. 11 čl. I odst. 2 písm. b) regulační plán obsahuje podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, včetně půdorysné velikosti, podlažnosti, objemu a tvaru. Navrhovatel byl toho názoru, že napadená část územního plánu představuje právě takovou podrobnost vyhrazenou regulačnímu plánu, která tedy nesmí být součástí územního plánu. Tvrdil, že na základě napadené části územního plánu stavební úřad vyžadoval, aby zamýšlený dům byl zastřešen sedlovou střechou s přesahy a že tento regulativ rovněž znemožňuje použití francouzských oken.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že přiřazení určité regulace k územnímu plánu či regulačnímu plánu ani tak nesouvisí s použitou terminologií, jako spíše s podrobností a měřítkem regulace.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 31. 3. 2017, čj. 64 A 6/2016-139, návrh zamítl. Připustil sice, že pojmy objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost a zastřešení, jsou podobné pojmům, které používá vyhláška č. 500/2006 Sb. v souvislosti s regulačním plánem; pro posouzení zákonnosti napadené části územního plánu je však třeba vyjít ze zásadního rozdílu mezi územním a regulačním plánem.

Územní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování a slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán zohledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce a pro rozhodování v území.

Naopak regulační plán je nejpodrobnější územně plánovací dokumentací. Jedná se o prováděcí (realizační) nástroj územního plánování, nikoliv o nástroj koncepční. S ohledem na svůj charakter není regulační plán posuzován jako koncepce (koncepce je nadřazená územně plánovací dokumentace). Regulační plán v plochách vymezených v územním plánu vymezi konkrétní pozemky včetně stavebních pozemků (popřípadě stanoví podrobné podmínky pro jejich vymezení) a stanoví podrobné podmínky pro využití těchto pozemků, včetně podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb, ochranu hodnot a charakteru území, vytváření příznivého životního prostředí a podmínek pro ochranu veřejného zdraví a požární ochranu.

Nelze zcela jednoznačně vymezit, jak přesně mohou být v územních plánech stanoveny jednotlivé regulativy. Nejvyšší správní soud však ve svých rozhodnutích potvrdil oprávněnost i takových typů regulativů jako: „*Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m². Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m³*“ (rozsudek ze dne 7. 11. 2012, čj. 6 Ao 9/2011-55). V rozsudku ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 17/2015-41, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu [...] tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné*

rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovéto zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města.“

Podle krajského soudu tak odpůrce v napadené části územního plánu adekvátně reagoval na charakter území obce, přírodní podmínky, zachování krajinného rázu, zachování charakteru architektury a způsobu rozvoje obce. Limity dané územním plánem nepřekračují meze koncepčního plánování, jež je pro územní plán charakteristická, aniž by došlo k takové míře konkrétnosti, kterou by došlo k „překročení“ úrovně podrobnosti typické pro plány regulační. Způsob, jakým odpůrce vymezil regulativy pro výstavbu, plně odpovídá „úrovni“ územního plánu. Naopak v regulačním plánu, jakožto nejpodrobnější územně plánovací dokumentaci, která slouží jako realizační nástroj územního plánování, by byly stanoveny zcela podrobné podmínky pro vymezování pozemků, stavebních parcel apod.

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že stavební zákon z roku 2006 dává obcím určitý volný prostor ve volbě regulativů, pokud nepřekročí kritickou míru podrobnosti, která je již typická pro plány regulační. Podle stěžovatele totiž stavební zákon z roku 2006 neumožňuje obcím regulovat územním plánem detailní architektonické prvky jednotlivých staveb, jako jsou objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost či převládající typ zastřešení. Pokud má obec zájem chránit určité specifické architektonické prvky staveb (např. převládající zastřešení sedlovými střechami), je povinna tak činit pomocí regulačního plánu, popř. jinou regulací dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zcela souhlasí s argumentací krajského soudu založenou na koncepčním charakteru územního plánu na jedné straně a realizačním charakteru regulačního plánu na straně druhé. Regulační plány obvykle stanoví uliční či stavební čáry, konkrétně na pozemky umísťují budoucí stavby, popř. alespoň vymezují části pozemků, na nichž lze stavby umístit. Tvary budov a střech se běžně zakreslují přímo do výkresu, stejně jako další parametry staveb v měřítku jednotlivých pozemků. To je umožněno předepsaným měřítkem regulačních plánů 1:500 až 1:2 000 (viz § 19 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., dále konkrétní metodika pro zpracování regulačních plánů Maier, K. *Názvosloví, příklady metodiky a symboliky užívané pro zpracování regulačních plánů. Regulační prvky*).

Napadená část územního plánu obsahuje regulativ charakteru a struktury zástavby, což je v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. pro územní plány výslovně připuštěno. Zda taková regulace nepřekračuje míru podrobnosti předepsanou pro územní plány, pak závisí na dodržení měřítko regulace. K tomu by např. došlo, pokud by půdorysné tvary staveb či jejich výšky byly přímo kótovány ve výkresu, který se zpracovává v podrobnosti 1:5 000. Tak tomu ovšem není a napadená část územního plánu pouze v obecné rovině formuluje požadavky na strukturu a charakter zástavby. Výklad, který předestřel stěžovatel, je přepjatě formalistický a nebere v úvahu, k čemu jednotlivé nástroje územního plánování slouží, v jakém jsou zpracovávány měřítku a jakým způsobem mají být následně aplikovány.

Napadený regulativ konkrétně neurčuje hmotu, tvar, podlažnost či typ zastřešení jednotlivých staveb, jak se mylně domnívá stěžovatel. Jde o stanovení obecného principu usměrňujícího ztvárnění budoucích staveb, aby odpovídaly charakteristice existující zástavby. Tento obecný princip je v napadeném opatření obecné povahy podrobně odůvodněn, a to ochranou krajinného rázu, členitosti leszemědělské krajiny a přítomností objektů lidové architektury. Územní plán nevyžaduje historizující architektonické ztvárnění navrhovaných staveb, popř. užití původních technologií, nýbrž umožňuje i moderní výstavbu, která převládající tradiční charakter zástavby bude parafrázovat a posunovat do aktuálního kontextu. Nové stavby nemají být s převládajícím charakterem zástavby v konfliktu, nemají disharmonickou podobou narušovat stávající velmi cenný krajinný ráz zástavby. Tyto obecné principy pak musí být v navazujících správních řízeních aplikovány s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednotlivých případů. Případný chybný výklad či aplikace regulativu ze strany správních orgánů v případě stěžovatele nemůže vést k jeho zrušení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval podstatou sporu mezi účastníky, tedy tím, zda obec může v souladu s § 43 odst. 3 větou druhou stavebního zákona z roku 2006 vymezit v územním plánu regulativ obsažený v napadené části územního plánu.

[21] Podle § 43 odst. 3 věty druhé citovaného zákona „[ú]zemní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím“.

[22] Podle § 43 odst. 1 tohoto zákona „[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen ‚urbanistická koncepce‘), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen ‚plocha přestavby‘), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“. Obsah a účel regulačního plánu je naproti tomu vymezen v § 61 odst. 1 téhož zákona: „Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.“ Podle odstavce 2 věty druhé tohoto ustanovení „[r]egulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje“.

[23] Jak stěžovatel správně uvádí, podrobnější obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu jsou obsaženy ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., konkrétně v jejích přílohách 7 a 11. Podle čl. I odst. 1 písm. f) přílohy 7 této vyhlášky „[t]extová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převládajícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona [z roku 2006]), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)“. Naproti tomu regulační plán podle čl. I odst. 1 písm. c) a d) přílohy č. 11 této vyhlášky vždy obsahuje podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury, podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území. V odstavci 2 se pak stanoví, že „[t]extová část regulačního plánu podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nabíraných územních rozhodnutí dále obsahuje a) druh a účel umístovaných staveb, b) podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení části pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami)“.

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že vykládané ustanovení § 43 odst. 3 věty druhé bylo vloženo do stavebního zákona z roku 2006 novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Účel tohoto ustanovení lze nalézt v důvodové zprávě k posledně uvedenému zákonu (sněmovní tisk 573/0, funkční období 2010–2013, novelizační bod 63, www.psp.cz). Zde se uvádí: „Novela reaguje na situaci, kdy jsou v rozporu s obsahem a účelem územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy, vyžadovány detaily řešení odpovídající územnímu rozhodnutí nebo regulačnímu plánu, který nahrazuje územní rozhodnutí a je vyžadováno posuzování vlivů na úrovni záměru (EIA) již v rámci posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (má být vyžadována jen SEA). Tato změna má zamezit opakovanému posuzování vlivů záměru. Novela se netýká jen posuzování vlivů, ale

také požadavků dotčených orgánů na podrobnosti neodpovídající obsahu a účelu územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy. Pro tuto část novely platí obdobně odůvodnění k § 36 odst. 3.“

[25] Odkazované odůvodnění nového znění § 36 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 pak sděluje, že „jedním ze základních principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje), přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu), po stanovení detailních podmínek umístění, prostorového uspořádání, detailní ochranu veřejných zájmů (např. protihlukové ochrany, ochrany ovzduší atd.) v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nabírajícím územní rozhodnutí. Pokud by v navazující a podrobnější územní plánovací dokumentaci nebo v navazujícím rozhodování nebylo nalezeno řešení v souladu s právními předpisy a s podmínkami obecnější (nadřazené) územně plánovací dokumentace, musí být v této nadřazené dokumentaci hledáno nové řešení. Tento princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování je důvodem, proč nelze v zásadách územního rozvoje řešit to, k čemu je určena příslušná podrobnější územně plánovací dokumentace nebo správní rozhodování.“

[26] Nejvyšší správní soud má za to, že shora citované vysvětlení právní úpravy obsažené v § 43 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 je výstižné a přiléhavé, proto z něj vychází i při posouzení nyní projednávané věci. Je třeba vzít v úvahu také to, že regulační plán je pořizován v území pouze fakultativně, a pokud absentuje (tak tomu je v drtivé většině případů), je dána pouze souvislost územní plán – územní rozhodnutí. Tomu odpovídá i úprava v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, podle které se SEA (posouzení vlivů koncepce na životní prostředí) provádí pouze u zásad územního rozvoje a územního plánu, zatímco v případě regulačního plánu je prováděna tzv. EIA (posouzení vlivu záměru na životní prostředí), srov. § 10i odst. 1 a 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. S jistým zjednodušením tak lze regulační plán označit za hromadné územní rozhodnutí (srov. Lachmann, M. In: Roztočil, A. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 241). Proto krajský soud správně uvedl, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními.

[27] Napadená část územního plánu není *podrobnou* regulací umístění a prostorového uspořádání staveb ve smyslu § 61 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a už vůbec ne stanovením podmínek pro umístění stavby, které se vymezují v územním řízení (§ 79 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), resp. určením prostorového řešení stavby, zejména půdorysné velikosti, maximální výšky a tvaru, které je náležitostí územního rozhodnutí o umístění stavby [§ 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. Jedná se v podstatě o obecné pravidlo, tradičně obsažené v územních plánech, podle něhož stavby nově umístované v (typicky již zastavěném stabilizovaném) území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 63/2009-139), popř. stanovující různé omezující regulativy, které tento převažující charakter zástavby chrání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 206, čj. 6 As 39/2016-66).

[28] V tomto ohledu napadená část územního plánu pouze příkladmo uvádí, které parametry navrhovaných staveb mají respektovat převažující charakter okolní zástavby (objem, hmotové řešení, tvar a podlažnost, převládající typ zastřešení). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ani takováto specifikace nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. I pokud by takováto specifikace v územním plánu uvedena nebyla, bylo by nutné její obsah stejně dovodit pouze z obecného příkazu respektování převažujícího charakteru okolní zástavby. Navíc je třeba uvést, že napadený regulativ nestanoví konkrétní podrobné podmínky prostorového řešení staveb, půdorysné velikosti stavby, podlažnosti, výšky, objemu a tvaru stavby, nýbrž pouze obecně stanoví, že navržené stavby mají být přizpůsobeny v těchto charakteristikách okolní zástavbě. Pokud příloha č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. vyhrazuje regulačnímu plánu stanovení podrobných podmínek pro ochranu hodnot území, stanovení obecných podmínek pro ochranu území je logicky záležitostí, která může být stanovena v územním plánu. Nejde ani o konkrétní záměr či jeho součást, který by měl být posuzován v procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA).

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadená část územního plánu obsahuje regulativ stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna. Podmínka je stanovena obecně a nejde o určení podrobných podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb nebo podrobných podmínek pro ochranu

hodnot a charakteru území ve smyslu přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Nejde tedy o podrobnost náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí.

[30] Lichá je též námitka stěžovatele, že odpůrce napadenou částí územního plánu obchází zvláštní úpravu ochrany památek stanovenou v zákoně o státní památkové péči. Podle § 18 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 je totiž cílem činnosti orgánů územního plánování mj. koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů (včetně zákona o státní památkové péči). Podle § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 je pak úkolem územního plánování také „*stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb*“, a podle písmena m) téhož ustanovení „*vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území*“, přičemž toto ustanovení přímo odkazuje na zákon o státní památkové péči. Odpůrce tedy nepochybil, pokud v rámci vydaného územního plánu zohlednil mj. ochranu architektonických a estetických hodnot území a vzal v úvahu i zde přítomné památky v podobě staveb lidové architektury.

[31] Nejvyšší správní soud se na závěr ztotožňuje též s názorem odpůrce, že samotný regulativ obsažený v napadené části územního plánu představuje pouze velmi obecné pravidlo, které je třeba vyložit a aplikovat s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám každé navržené stavby, což je úkolem správních orgánů zejména v územním řízení a následně správních soudů v rámci přezkumu rozhodnutí o žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. Jak tento soud uvedl již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, bod [29], „*i v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod*“. Nejvyšší správní soud se nemůže nyní vyjadřovat ke konkrétnímu případu žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, kterým sice stěžovatel v kasační stížnosti rovněž argumentoval, který však není předmětem tohoto řízení, vzhledem k tomu, že stěžovatel nespojil návrh na zrušení opatření obecné povahy se žalobou proti rozhodnutí aplikujícímu toto opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Soud tedy pouze poukazuje na to, že konkrétní závěry v jednotlivých případech aplikace takového obecného regulativu musí být činěny v souladu s obecnými zásadami proporcionality zásahů veřejné moci do vlastnického práva a v tomto směru také podléhají soudnímu přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí aplikujícímu tento regulativ.

3628

Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění

k § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 428/2005 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Policie nemusí v každém jednotlivém případě zvažovat – zejména zbývá-li do konce maximální doby zajištění cizince ve smyslu § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, více týdnů nebo měsíců – zda rozhodnutí o správním vyhoštění tohoto cizince bude do konce této doby vykonatelné, tedy zda bude cizince možné z ČR vyhostit, a podaří se tak dosáhnout účelu zajištění. Tuto povinnost naopak Policie má, je-li s ohledem na skutkové okolnosti případu dán důvodný předpoklad, že příslušné správní orgány, resp. soud, nestihnou o opravných prostředcích proti rozhodnutí o správním vyhoštění včas rozhodnout.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, čj. 10 Azs 101/2017-28)

Predikatura: č. 2524/2012 Sb. NSS; nálež Ústavního soudu č. 159/1998 Sb.; rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 2013, M. G. a N. R., C-383/13 PPU.

Věc: Atif J. proti Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, o zajištění za účelem vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 24. 11. 2016 policie našla žalobce na silnici E55 u obce Cínovec ukrytého v kamionu srbské MPZ bez cestovních dokladů a zajistila ho [§ 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky].

Dne 25. 11. 2016 policie zahájila řízení o správním vyhoštění žalobce. Téhož dne jej přezajistila ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dobu tohoto zajištění stanovila na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce. Ten se proti tomuto rozhodnutí bránil správním žalobou a posléze i kasační stížností, avšak bezúspěšně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 11/2017-36). Dne 20. 1. 2017 policie uložila žalobci správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, a zároveň mu stanovila dobu 1 roku, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie; neshledala u něho překážky bránící vycestování. Dne 6. 2. 2017 žalobce požádal o propuštění ze zajištění dle § 129 téhož zákona, načež žalovaná dne 18. 2. 2017 vydala rozhodnutí, jímž prodloužila dobu jeho zajištění o 60 dnů.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem ze dne 15. 3. 2017, čj. 75 A 8/2017-35.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Měl za to, že v jeho případě nebude dosaženo účelu zajištění. Pouhé využití opravných prostředků proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění mu zajistí, že bude ze zajištění propuštěn dříve, než toto rozhodnutí nabude právní moci a bude jej možné vykonat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[7] Jedinou otázkou tohoto případu je, zda žalovaná mohla stěžovateli prodloužit dobu zajištění v situaci, kdy údajně nebylo postaveno najisto, že do konce maximální doby zajištění bude pravomocně rozhodnuto o jeho správním vyhoštění. Stěžovatel v žalobě a posléze v kasační stížnosti tvrdí, že účelu zajištění nebude možné v omezené době jeho zajištění dosáhnout. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění se bránil odvoláním, které má ze zákona odkladný účinek, a dále plánoval podat správní žalobu, které zákon taktéž přiznává odkladný účinek. Žalovaná dle něj mohla očekávat, že účel jeho zajištění nebude dosažen již při vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění.

[8] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[9] V obecné rovině je policie, pokud jsou splněny další zákonné podmínky, „oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno **oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto**“ (§ 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců; zvyraznění doplněno). Tzn., že pro zajištění cizince, resp. pro prodloužení jeho zajištění, plně postačuje doručení oznámení o zahájení řízení o jeho správním vyhoštění. Existence rozhodnutí o správním vyhoštění není nezbytně třeba pro vydání rozhodnutí o zajištění cizince ve smyslu tohoto ustanovení, není tedy nutným právním podkladem pro vydání rozhodnutí o zajištění.

[10] Stěžovateli je však třeba dát za pravdu, že cizince lze zajistit jen v případě, že lze předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. že cizinec bude z území ČR vyhoštěn během doby, po kterou může tvrdit jeho zajištění.

[11] Podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění sice není v zákoně o pobytu cizinců výslovně zakotvena, vyplývá však z čl. 15 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „navratová směrnice“). Tímto ustanovením směrnice podtrhuje význam zákazu svévolného zbavení či omezení svobody [viz čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/199 Sb.), čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie, či také čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod]. Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mimo jiné sledovat vymezený účel. Správní orgán je proto při rozhodování o zajištění cizince povinen předběžně posoudit, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. Pokud je odpověď záporná, nelze o zajištění cizince rozhodnout (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Ačkoliv

je v tomto řízení přezkoumáváno rozhodnutí žalované o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele (nikoliv rozhodnutí o jeho zajištění), lze výše uvedené závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu použít přiměřeně i v tomto případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2016, čj. 4 Azs 18/2016-43, bod [33]).

[12] O zákonném zajištění cizince přitom vskutku nelze hovořit, pokud je jasné, že cizinec má být za zajištění propuštěn, aniž bude realizován cíl jeho zajištění, a to např. pro marné uplynutí maximální délky doby jeho zajištění. Bez pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění nelze úspěšně ukončit zajištění cizince; za takových okolností totiž cizinec nemůže být vyhošťován přímo ze zařízení pro jeho zajištění, ale musí být propuštěn na svobodu.

[13] Na stěžovatelův případ je nutné nahlížet v širším kontextu zákona o pobytu cizinců, jednak co do těch ustanovení, která regulují maximální dobu zajištění, jednak těch, jež upravují přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *nesmí* doba zajištění *překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody*.

[14] Stěžovatel byl zajištěn od dne 24. 11. 2016. Dne 20. 1. 2017 policie vydala rozhodnutí o jeho vyhoštění. Stěžovatel dne 26. 1. 2017 doručil odvolání proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Dle vyjádření žalované byl stěžovatel informován, že o tomto odvolání nebude rozhodnuto ve lhůtě 7 dnů (§ 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Z předložených spisů přitom není patrné, zda a kdy policie o tomto odvolání rozhodla. Teprve v žádosti o propuštění ze zajištění ze dne 6. 2. 2017 stěžovatel prohlásil, že se proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu o správním vyhoštění též plánuje bránit žalobou. V doplnění žaloby ze dne 1. 3. 2017 podané proti nyní přezkoumávanému rozhodnutí pak namítal, že do konce maximální doby jeho zajištění nebude moci být z území ČR vyhoštěn.

[15] Za těchto skutkových okolností se žalovaná mohla v době rozhodování o prodloužení zajištění rozumně domnívat, že účel zajištění stěžovatele bude možno naplnit. Stěžovatel byl v den vydání napadeného rozhodnutí o prodloužení doby zajištění zajištěn teprve po dobu 87 dnů (od 24. 11. 2016 do 18. 2. 2017). Do konce maximální doby jeho zajištění, která dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců činí 180 dnů, tedy zůstávalo 93 dnů. Stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že mu za této situace žalovaná nemohla prodloužit dobu zajištění o dalších 60 dnů. S ohledem na zbývající porci času z maximálně možné doby stěžovatelova zajištění nebylo namístě uvažovat o tom, že by policie nestihla v krátké době rozhodnout o odvolání podaném proti rozhodnutí o správním vyhoštění, či krajský soud následně rozhodnout o eventuální žalobě, kterou stěžovatel údajně plánoval podat.

[16] Stěžovatel správně podotkl, že jak odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, tak eventuální žaloba mají ze zákona odkladný účinek (§ 169 odst. 5 a § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Rozhodnutí o správním vyhoštění tedy nelze vykonat; vykonatelnost rozhodnutí se v případě podání žaloby odkládá až do rozhodnutí krajského soudu o žalobě. Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že řízení o správním vyhoštění i následně řízení před soudem je svázáno krátkými zákonnými lhůtami jednak na podání opravných prostředků či žaloby, jednak na vydání rozhodnutí. V posuzovaném případě stěžovatel odvolání proti správnímu vyhoštění sice podal (26. 1. 2017), avšak ze spisu je patrné, že do rozhodnutí o prodloužení doby zajištění (18. 2. 2017) policie o něm nestihla rozhodnout. O prodloužení s vydáním rozhodnutí o odvolání jej však v souladu s § 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců vyzooměla.

[17] Nejvyšší správní soud stěžovatele upozorňuje, že mu nepřísluší rozhodovat o hypotetických otázkách. Nemůže v posuzované kauze hodnotit, zda by krajský soud stihl rozhodnout o žalobě, jejíž podání sice stěžovatel avizoval, avšak do data vydání napadeného rozhodnutí ji nepodal. Pouze pro pořádek Nejvyšší správní soud uvádí, že i pokud by stěžovatel podal správní žalobu, nelze bez dalšího presumovat, že soud o ní nerozhodne dřív než právě za 60 dnů (max. lhůta dle § 172 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Tím méně pak lze presumovat postup Nejvyššího správního soudu, a to včetně event. přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Zákonost zajištění nelze odvíjet od hypotetických úkonů, které stěžovatel teprve v budoucnu plánuje učinit.

[18] Lhůty do rozhodování o správním vyhoštění mj. promítají zásadu rychlosti řízení (§ 6 správního řádu). Jde o lhůty maximální, v nichž je třeba učinit úkon, resp. vydat rozhodnutí. Jak na jedné straně cizinec, tak správní orgány a soudy na straně druhé, mohou jednotlivé úkony, resp. rozhodování o věci, činit ve lhůtách

kratších. Podání opravných prostředků v řízení o správním vyhoštění, resp. příslib jejich uplatnění, tedy nemůže sám o sobě vylučovat jakékoliv zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Pokud vzhledem ke zbývajícím porcím dnů z maximální možné doby zajištění zbývá alespoň taková část, že vyhoštění cizince bude v této době i přes uplatnění opravných prostředků *alespoň potenciálně možné*, nelze na zajištění cizince rezignovat. Naopak, je třeba usilovat o urychlení průběhu řízení o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Za tímto účelem policie může např. urgovat odpovědné orgány, aby o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění rozhodly neprodleně, nebo též v rámci vyjádření k podané žalobě požádat soud o projednání věci mimo pořadí dle § 56 odst. 1 s. ř. s. V době vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí žalovaná tudíž nemohla dospět k závěru, že účel zajištění bude „zmařen“ prostým uplatněním opravných prostředků proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[19] Nejvyšší správní soud také zvážil, zda jakožto soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, nemá v této věci položit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku (článek 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) ohledně výkladu čl. 15 odst. 5 návratové směrnice. Přitom shledal, že toto ustanovení je vzhledem k dosavadní judikatuře Soudního dvora EU k návratové směrnici dostatečně jasné (*acte éclairée*).

[20] Na rozdíl od stěžovatele má Nejvyšší správní soud za to, že zákon o pobytu cizinců citované ustanovení návratové směrnice transponuje řádně. Tuzemský právní řád poskytuje dostatečné procesní záruky rychlosti jak správního, tak soudního řízení ve věcech správního vyhoštění cizinců. Český zákonodárce, zjevně inspirovaný nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97, č. 159/1998 Sb., dokonce *nad rámec* povinnosti plynoucích ze směrnice přiznal odkladný účinek *všem* odvoláním a žalobám podaným ve věcech správního vyhoštění cizinců (srov. čl. 9 a čl. 13 odst. 2 návratové směrnice). Nicméně stěžovatel tuto relativně středrou procesní garanci osobní obrany cizince proti rozhodnutí o správním vyhoštění nyní obrací proti institutu zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění (k úrovni ochrany procesních práv srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 2013, *M. G. a N. R.*, C-383/13 PPU). Stěžovatelova argumentace by ve svých důsledcích vedla k funkčnímu vyprázdnění institutu zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Jeho výtku je i proto nedůvodná.

[21] Nelze opominout, že policie má ve smyslu § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců povinnost po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají. Zjistí-li proto policie, že účel zajištění – v tomto případě správní vyhoštění – nebude možno v budoucnu realizovat, odpadne tím i důvod samotného zajištění. V takovém případě cizince neprodleně propustí. I sám stěžovatel přitom disponuje nástrojem k zahájení periodického přezkumu zákonnosti jeho zajištění. V rámci žádosti o propuštění ze zařízení může namítnout, že důvody jeho zajištění již netrvají, resp. též to, že nebude možné dosáhnout účel zajištění. Proti zamítavému rozhodnutí se navíc může bránit správní žalobou (§ 129a odst. 2 téhož zákona).

[22] Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že v jeho případě uvažoval o prodloužení doby zajištění dle § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit, zda u stěžovatele byly splněny podmínky pro prodloužení jeho zajištění nad rámec 180 dnů, protože tato otázka nesouvisí s předmětem nynějšího řízení. Krajský soud sice ve svém rozsudku o použití § 125 odst. 2 a 3 uvažoval, avšak tuto úvahu nelze považovat za důvod jeho rozhodnutí. Za pomoci právě citovaného ustanovení se totiž pouze snažil poukázat na to, jak spekulativní jsou žalobní námítky.

Kompetenční spory: příslušnost k rozhodování o žalobě o neprovedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů

k § 55b odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákonů č. 210/1999 Sb., č. 228/2002 Sb., č. 237/2004 Sb., č. 219/2009 Sb. a č. 303/2013 Sb.

K rozhodování o žalobě žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů proti postupu České advokátní komory spočívajícímu v neprovedení tohoto zápisu [§ 55b odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii] jsou příslušné soudy ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 1. 8. 2017, čj. Konf 28/2014-55)

Prejudikatura: č. 276/2004 Sb. NSS, č. 4878/2005 Sb. NSS, č. 1312/2007 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Obvodním soudem pro Prahu 1 a 1) Městským soudem v Praze a 2) Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobkyně JUDr. Ing. Alexandry P., LL.M. a žalované České advokátní komory, ve věci zápisu do seznamu advokátních koncipientů.

Česká advokátní komora písemně ze dne 24. 3. 2014 sdělila žalobkyni, že „*má za to*“, že žalobkyně nesplnila podmínky zápisu do seznamu advokátních koncipientů, a že proto nebude zapsána do tohoto seznamu.

Žalobkyně se postupu České advokátní komory bránila žalobou ve správním soudnictví. Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 5. 2014, čj. 10 A 66/2014-15, žalobu odmítl, neboť podle jeho názoru v této věci nemá být poskytnuta soudní ochrana soudem rozhodujícím ve správním soudnictví. Jde sice o věc veřejného subjektivního práva, avšak podle ustálené judikatury se jedná o zvláštní případ, kdy soudní ochranu poskytují soudy v občanském soudním řízení.

Žalobkyně podala proti uvedenému usnesení kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 7. 2014, čj. 1 As 75/2014-42, zamítl. Odkázal při tom na svou prejudikaturu, konkrétně na rozsudek ze dne 6. 3. 2008, čj. 3 Ads 98/2007-37, č. 1569/2008 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 8. 1. 2009, čj. 3 Ans 10/2008-68, z nichž plyne, že práva uvedená v § 55b odst. 1 zákona o advokacii jsou veřejnými subjektivními právy, avšak žalobu pro tvrzené porušení těchto práv projednává a rozhoduje o ní dle § 7 odst. 3 o. s. ř. okresní (obvodní) soud v občanském soudním řízení.

Následně podala žalobkyně proti shora uvedenému usnesení Městského soudu v Praze čj. 10 A 66/2014-15 a rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 75/2014-42 ústavní stížnost. Ústavní soud usnesením ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 2609/14, stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

V mezidobí žalobkyně v souladu s poučením, které se jí dostalo od Městského soudu v Praze v usnesení, jímž byla její žaloba ve správním soudnictví odmítnuta, podala obsahově shodnou žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 1. Ten dospěl ve shodě s právním názorem žalobkyně k závěru, že ve věci není dána věcná příslušnost soudů rozhodujících v občanském soudním řízení; rozhodovat zde má soud ve správním soudnictví. Proto podal Obvodní soud pro Prahu 1 návrh zvláštnímu senátu Nejvyššího správního soudu, jelikož měl za to, že právní názor, že ve věcech tohoto typu mají rozhodovat soudy v občanském soudním řízení, vychází z právní úpravy správního soudnictví před 1. 1. 2003 a že nereflektuje změny, které nová úprava přinesla.

Žalovaná ve svém vyjádření k návrhu Obvodního soudu pro Prahu 1 opětovně uvedla, že dle jejího názoru vycházejícího z judikatury Nejvyššího správního soudu se ve věci soudní ochrany před neprovedením zápisu do seznamu advokátních koncipientů jedná sice o veřejné subjektivní právo, avšak že Česká advokátní komora o zápisu či neprovedení zápisu nevydává správní rozhodnutí, jež by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Soudní ochranu na základě zvláštní právní úpravy tak mají poskytovat soudy v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 3 o. s. ř.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci neprovedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů podle § 55b odst. 1 písm. a) zákona o advokacii je soud ve správním soudnictví, a zrušil usnesení Městského soudu v Praze a rozsudek Nejvyššího správního soudu.

Z odůvodnění:

II.

Právní názor zvláštního senátu

(...) [14] Výkon praxe advokátního koncipienta je jednou z cest ke splnění vstupních podmínek pro připuštění k advokátní zkoušce či jiné profesní zkoušce v oblasti tzv. kvalifikovaných právnických profesí (advokáta, notáře, soudního exekutora, soudce, státního zástupce). Advokátní koncipient má zákonem předvídané specifické postavení (viz zejm. § 38 a § 39 zákona o advokacii), z něhož vyplývají specifická práva a povinnosti. Je tedy zřejmé, že zapsání do seznamu advokátních koncipientů představuje ve své podstatě úkon České advokátní komory jako zákonem stanoveného a rozhodovací pravomocí nadaného vykonavatele veřejné správy při regulaci vstupu do advokacie. Jde o jednání Komory při ochraně veřejného zájmu, konkrétně zájmu na patřičné profesní úrovni výkonu advokacie a zprostředkované i jiných tzv. kvalifikovaných právnických profesí. Komora jedná vrchnostensky, neboť autoritativně posuzuje splnění zákonných podmínek pro zápis, a podle toho zapíše, anebo nezapíše žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů; jedná nepochybně z pozice „mocnější“ strany vztahu mezi ní a osobou, která chce být zapsána do seznamu. Komora zde vystupuje jako reprezentant veřejné moci, jako profesní komora zřízená zákonem a nadaná jím pravomocí, jakožto úd veřejné moci, rozhodovat o právním osudu žadatele o zápis do seznamu. Z uvedeného vyplývá, že i metoda právní regulace zde zákonem zvolená je v pravém slova smyslu vrchnostenská. Žadatel o zápis je objektem posuzování Komorou jakožto entitou mu nadřazenou; o rovnoprávnosti vztahů mezi žadatelem a Komorou zde nemůže být řeči.

[15] O povaze subjektivního práva na zápis do seznamu advokátních koncipientů proto nemůže být pochyb. Jak dokládá výše uvedený rozbor, ze všech relevantních hledisek a pohledem kritérií všech obvykle užívaných teorií rozlišování soukromého a veřejného práva (zájmové, mocenské, organické, dle metody právní regulace) jde o subjektivní právo veřejné.

[16] O tom ostatně nebylo sporu ani mezi žalobkyní a žalovanou. Otázku povahy hmotného subjektivního práva, o něž v projednávané věci samé jde, nicméně bylo třeba postavit najisto, neboť od jejího řešení se odvíjejí i další úvahy ohledně vlastní otázky kompetenční.

[17] K ní je na úvod třeba uvést, že nová úprava soudní kontroly jednání veřejné správy dotýkajícího se subjektivních práv, jež je účinná od 1. 1. 2003, vychází poměrně důsledně ze zásady, že ochrana veřejným subjektivním právům je poskytována ve správním soudnictví řídicím se především soudním řádem správním, zatímco ochrana soukromým subjektivním právům přísluší řízení podle občanského soudního řádu, především (avšak ne výlučně) podle jeho části páté (viz k tomu např. usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, čj. Konf 93/2003-5, č. 276/2004 Sb. NSS). Výjimek z tohoto pravidla není mnoho, zmiňme zejména ochranu před nezákonnými zásahy a nečinností veřejné správy, kterou bez ohledu na povahu dotčeného subjektivního práva poskytují soudy ve správním soudnictví. Na druhé straně tradičně o nárocích na náhradu škody způsobené nezákonným jednáním veřejné správy rozhodují soudy v řízení podle občanského soudního řádu.

[18] Výše uvedené jasné kritérium, podle něhož povaha dotčeného subjektivního práva je zásadně určující i pro způsob soudní ochrany, má být vodítkem pro řešení případů, jakým je i nyní projednávaná věc, u níž z prostého znění zákonné úpravy není zřejmé, která větev soudů má soudní ochranu poskytovat. Ustanovení o soudní ochraně se v zákoně o advokacii nachází v § 55b, v části zákona rubrikované „Řízení“. Zní takto:

„(1) *Ten,*

a) kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu advokátů, do seznamu advokátních koncipientů nebo do seznamu evropských advokátů,

b) komu nebyly ve lhůtách stanovených tímto zákonem vydány osvědčení o zápisu advokátů nebo osvědčení o zápisu do seznamu evropských advokátů, identifikační průkaz advokáta, identifikační průkaz usazeného evropského advokáta nebo identifikační průkaz advokátního koncipienta,

c) komu nebylo ve lhůtě stanovené tímto zákonem umožněno vykonat advokátní zkoušku, zkoušku způsobilosti nebo uznávací zkoušku,

d) komu nebylo ve lhůtě stanovené tímto zákonem umožněno složení slibu,

e) o němž nebyl ve lhůtě stanovené tímto zákonem proveden v seznamu advokátů, v seznamu advokátních koncipientů nebo v seznamu evropských advokátů záznam uvedený v § 55c odst. 1 písm. a) nebo d),

f) o němž byl v rozporu s tímto zákonem proveden v seznamu advokátů, v seznamu advokátních koncipientů nebo v seznamu evropských advokátů záznam uvedený v § 55c odst. 1 písm. b) nebo c),

je oprávněn obrátit se na soud, aby o jeho právu rozhodl.

(2) Spory o plnění dluhů vzniklých na základě povinností uvedených v § 30 odst. 1 projednává a rozhoduje soud.“

[19] Dodejme, že uvedená úprava soudní ochrany proti jednání žalované byla do zákona o advokacii doplněna zákonem č. 210/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, a zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Stalo se tak za účinnosti právní úpravy správního soudnictví, která se od té, jež nabyla účinnosti od 1. 1. 2003, lišila ve dvou pro nyní projednávanou věc zcela zásadních rysech.

[20] V první řadě šlo o soudní ochranu toliko dílčí, poskytující ochranu pouze proti jedné z forem činnosti veřejné správy, a sice proti (formálnímu) správnímu rozhodnutí v doktrinárním smyslu [k tomu v kontextu nynější úpravy správního soudnictví viz bod [19] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS: „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 (at již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoliv jiného zvláštního zákona)**“]. Správní soudnictví neposkytovalo ochranu před jinými formami činnosti veřejné správy, zejména nezákonnými zásahy a nečinnostmi. Poznamenejme však, že tehdejší právní úprava se svůj v tomto smyslu omezený dosah snažila v některých případech kompenzovat, a to zejména doktrínou tzv. rozhodnutí v materiálním smyslu. Za rozhodnutí přezkoumatelná podle části páté tak byly někdy považovány i akty orgánů veřejné moci adresované konkrétní osobě, jež neměly náležitosti správního rozhodnutí, avšak fakticky o právech či povinnostech dané osoby rozhodly, typicky neformální dopisy vyhotovené úřadem v mylném domnění, že na řízení se nevztahuje správní řád, bylo-li z obsahu dopisu zřejmé, že správní úřad se oprávněným prostředkem ve věci samé zabýval a posuzoval, zda původní vydané rozhodnutí je věcně správné (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. 6 A 86/96).

[21] Druhým klíčovým rysem tehdejší právní úpravy správního soudnictví bylo, že poskytovalo ochranu (ve výše uvedeném omezeném rozsahu) proti správním rozhodnutím bez ohledu na povahu subjektivního práva, o němž jimi bylo rozhodováno.

[22] S ohledem na uvedené rysy právní úpravy správního soudnictví účinné do 31. 12. 2002 je nutno vykládat intenci historického zákonodárce, jak byla vyjádřena v důvodové zprávě k návrhu zákona, jímž byl do zákona o advokacii doplněn § 55b (viz důvodová zpráva k tisku 134, rok 1999, Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, zvláštní část, k čl. I bodu 50 a 51, pátý odstavec, www.psp.cz): „**Záznam v seznamu advokátů nebo v seznamu advokátních koncipientů je opatřením evidenční povahy, které musí vycházet z rozhodnutí příslušného orgánu Komory (například rozhodnutí představenstva Komory o výškrtnutí ze seznamu advokátů) nebo z jiných právních skutečností (například splnění zákonem stanovených předpokladů pro zápis do seznamu advokátů nebo advokátních koncipientů nebo předpokladů pro umožnění konání advokátní zkoušky, dále např. těž výškrtnutí ze seznamu advokátů ex lege v případě úmrtí). Stav vyznačený v těchto seznamech musí odpovídat skutečnému právnímu stavu; v případě, kdy by tomu tak nebylo, navrhuje se výslovně stanovit, že advokát nebo advokátní koncipient, který by byl takovým nesprávným záznamem dotčen, bude mít právo domáhat se ochrany u soudu v řízení podle části třetí o. s. ř. Stejná soudní ochrana bude možná i v případě, kdy by příslušný orgán Komory tj. její předseda nespůlnil svou povinnost záznam v seznamech provést.**“ Historický zákonodárce si byl vědom, že ačkoli je jednání České advokátní komory mj. v souvislosti se zápisem žadatele do seznamu advokátních koncipientů nepochybně vrchnostenským jednáním při výkonu veřejné moci, nemá povahu správního rozhodnutí ve formálním (tedy úzce

pojímáném) smyslu, nýbrž jde o jakýsi jiný úkon. Proti takovému úkonu tehdejší úprava správního soudnictví soudní ochranu neposkytovala. Je logické, že historický zákonodárce, nechtěl-li v souvislosti s touto otázkou komplexněji novelizovat právní úpravu správního soudnictví například zavedením nečinnosti či zásahové žaloby, musel zvolit z tehdy dostupných prostředků soudní ochrany ten, který se nabízel jako prostředek účinný. A jím za tehdejších poměrů bylo toliko „klasické“ nalézací řízení podle části třetí občanského soudního řádu. Intencí historického zákonodárce tedy nebylo světit soudní kontrolu specificky občanskoprávní větvi obecných soudů, nýbrž poskytnout za daných poměrů co nejučinnější soudní ochranu proti formám jednání veřejné správy, s nimiž tehdejší obecná úprava správního soudnictví nepočítala. Zjednodušeně řečeno, zákonodárce v § 55b zákona o advokacii zavedl jakousi „sektorově omezenou“ žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, resp. před nečinností veřejné správy za situace, kdy obecná úprava takového typu žalob ve správním soudnictví v té době chyběla.

[23] O tom, že historický zákonodárce počítal s tím, že ta část vrchnostenského jednání České advokátní komory, která má formu správního rozhodnutí ve formálním smyslu, bude soudně kontrolována podle tehdejšího znění části páté občanského soudního řádu (ta rozlišovala jednak žaloby proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů, jednak opravné prostředky proti jejich nepravomocným rozhodnutím), tedy v „obecném“ správním soudnictví v tehdejší smyslu, svědčí i jiná pasáž výše uvedeně části důvodové zprávy vztahující se k čl. I bodu 50 a 51, a sice její čtvrtý odstavec: „*Návrh dále v § 55a předpokládá, že opravný prostředek k soudu (podle hlavy třetí části páté o. s. ř.) bude moci být podán pouze proti takovým rozhodnutím Komory zasahujícím do práv advokátů, kde výsledek řízení závisí do značné míry na správním uvážení příslušného orgánu Komory; ostatní rozhodnutí mohou být přezkoumána ve správním soudnictví na základě správní žaloby (hlava druhá část pátá o. s. ř.). V návaznosti na to je navrhováno upravit, kdy může Komora před rozhodnutím soudu své rozhodnutí změnit nebo zrušit.*“

[24] Novou úpravou správního soudnictví účinnou od 1. 1. 2003 doznaly podmínky poskytování soudní ochrany před jednáním veřejné správy zásadních změn. Soudní ochrana se rozštěpila podle povahy subjektivního práva, jež má být jednáním veřejné správy dotčeno, a v oblasti „veřejnosprávního“ správního soudnictví se rozšířila na prakticky veškerá jednání veřejné správy přímo zasahující do veřejných subjektivních práv jednotlivců, tedy bez ohledu na formu činnosti veřejné správy, kterou je takto do uvedených práv zasahováno. V některých případech na novou obecnou úpravu reagoval zákonodárce výslovnými změnami zvláštních právních předpisů, často však opožděně, či toliko dílčím způsobem.

[25] Konkrétně v zákoně o advokacii byl § 55a tohoto zákona, počítající s již zmíněným opravným prostředkem k soudu proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002, který se podle nové úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 *ex lege* (s určitými modifikacemi) změnil v žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 129 s. ř. s.), zrušen až čl. I. bodem 82 zákona č. 79/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, a to s účinností od 1. 4. 2006.

[26] Ustanovení § 55b zákona o advokacii však doposud v reakci na novou úpravu správního soudnictví nebylo přímo novelizováno. Ani soudní řád správní, ani zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, neobsahují obecné přechodové úpravy, které by výslovně reagovaly na řadu „sektorových úprav“ o zvláštních způsobech poskytování soudní ochrany před jednáním veřejné moci v některých případech. Ustanovení § 129 s. ř. s. o přechodovém režimu ve věcech řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu v jejím znění do 31. 12. 2002 se na nyní projednávanou věc vůbec nevztahuje, neboť letitá rozhodovací praxe Městského soudu v Praze řízení podle § 55b zákona o advokacii zjevně za řízení mající povahu tohoto konkrétního typu opravného prostředku nepovažovala – rozsudek tohoto soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 38 Ca 233/2001, naopak jednoznačně vycházela z toho, že jde o řízení podle části třetí občanského soudního řádu, konkrétně o řízení o návrhu, kterým se uplatňuje, aby bylo rozhodnuto o splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona, z právního vztahu nebo z porušení práva (§ 80 písm. b) o. s. ř.).

[27] Poznamenejme, že zmíněná judikatura Městského soudu v Praze zde byla ve značném napětí s právním názorem, který podstatně dříve zaujal Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 27. 12. 1993, sp. zn. 6 A 245/93, jež se týkalo obsahově obdobného § 42 tehdejšího zákona č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní

pomoci jimi poskytované [uvedené ustanovení v relevantní části znělo: *Uchazeč o zápis do seznamu, který nebyl Komorou zapsán [...], má právo domáhat se ochrany u soudu.*]. Vrchní soud v Praze zde vyslovil (zdůraznění provedl zvláštní senát): „Z ustanovení § 4 zákona č. 209/1990 Sb. [...] vyplývá právo občana být zapsán při splnění tam uvedených podmínek a obdržet o tom osvědčení; tím vznikají komerčnímu právníkovi práva a povinnosti v zákoně uvedené, zejména právo poskytovat právní pomoc jako nezávislé povolání. (§ 2 odst. 1 cit. zákona).

V občanském soudním řízení soudy rozhodují věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních, jakož i z obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). O takovýto soukromoprávní vztah však ve věci nejde.

Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 2 o. s. ř.). Jinými věcmi je nutno rozumět důkazem z opaku především věci, vyplývající z právních vztahů veřejného práva. Tyto věci jsou dnes (nikoli však v době přijetí zákona č. 209/1990 Sb.), projednávány podle ustanovení části páté (správní soudnictví), nejde-li ovšem o speciální případy zvláštních řízení podle části třetí, hlavy páté občanského soudního řádu. Případem této „jiné věci“ ve smyslu § 7 odst. 2 o. s. ř. je také právo „domáhat se ochrany u soudu“ ve smyslu § 42 odst. 1 zák. č. 209/1990 Sb., které přísluší uchazeči, který nebyl Komorou komerčních právníků ČR zapsán do seznamu komerčních právníků.

Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy zákonost rozhodnutí orgánů veřejné správy, vydaných v oblasti veřejné správy (§ 244 odst. 1, 2 o. s. ř.). Rozhodnutím se rozumí rozhodnutí vydané ve správním řízení, jakož i jiné rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických, nebo právnických osob (§ 244 odst. 3 o. s. ř.). O takovýto případ tu právě jde.

Je zřejmé, že nezapsáním do seznamu komerčních právníků byl žalobce dotčen ve svém subjektivním veřejném právu. Přezkum takového rozhodnutí není vyloučen ve smyslu § 248 o. s. ř. K projednání věci (po nezbytném odstranění nedostatků podání) je příslušný krajský soud (§ 246 odst. 1 o. s. ř.) příslušný podle sídla správního orgánu, jehož rozhodnutí se přezkoumává (§ 246a o. s. ř.), tedy Městský soud v Praze.“

[28] Podobnou úpravu soudní ochrany jako u zápisu do seznamu advokátních koncipientů lze nalézt například u notářských koncipientů a kandidátů v § 18 odst. 3 a § 22 odst. 4 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). I ona (nabyla účinnosti 1. 1. 1993) pochází z doby dlouho předcházející nové úpravě správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 a nabyla účinnosti spolu s právní úpravou správního soudnictví účinnou do 31. 12. 2002. Z důvodové zprávy k návrhu notářského řádu přitom nelze seznat nic jiného než to, že zápisu do seznamu notářských koncipientů či kandidátů se lze domáhat u soudu (viz důvodová zpráva k tisku 692, rok 1992, Česká národní rada, zvláštní část, k § 22-25).

[29] Stejně tak tomu je i u koncipientů a kandidátů exekutora podle § 20 odst. 3 a § 24 odst. 4 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů. I tato právní úprava (nabyla účinnosti 1. 5. 2001) krátce předěšla novou úpravu správního soudnictví účinnou od 1. 1. 2003. V právní úpravě týkající se koncipientů a kandidátů exekutora je dokonce stanovena zvláštní lhůta k podání žaloby (kombinace subjektivní dvouměsíční a objektivní šestiměsíční lhůty) strukturálně se blížíci nynější lhůtě k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Ani u této úpravy nelze z důvodové zprávy k návrhu zákona vyčíst nic bližšího k zamýšlené podobě soudní ochrany (viz důvodová zpráva k tisku 725/0, rok 2001, Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, zvláštní část, k § 19–§ 22 a k § 23–§ 26, www.psp.cz).

[30] Dodejme, že výše zmíněná ustanovení notářského ani exekučního řádu po nabytí účinností právní úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 nebyla výslovně novelizována.

[31] Z výše uvedeného historického srovnávacího exkursu je zřejmé, že zákonodárce před 1. 1. 2003 zakotvoval soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejnoprávních profesních komor v právnických profesích specifickým způsobem tak, aby v tehdejších podmínkách velmi omezené ochrany poskytované obecně správním soudnictvím podle tehdejší části páté občanského soudního řádu zajistil soudní ochranu vskutku účinnou i tehdy, měla-li být poskytnuta proti takovým formám činnosti veřejné správy, s nimiž obecná úprava správního soudnictví nepočítala. Je proto logické, že do 31. 12. 2002 byla tato soudní ochrana v uvedených případech

poskytována v řízení ve věcech občanskoprávních podle části třetí občanského soudního řádu. Jiný výklad výše citovaných ustanovení zákona o advokacii, notářského řádu a exekučního řádu by totiž řádnou a efektivní soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nezaručoval, a byl by proto výkladem ústavně nekonformním. Soudní ochrana v daném případě přitom musí být zaručena a nelze ji vyloučit ani výslovnou zákonnou výlukou, a tím spíše neomezujícím výkladem nejasného ustanovení „jednoduchého“ zákona, jelikož se týká základního práva, a sice práva na svobodnou volbu povolání, resp. práva podnikat (čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), a zprostředkovaně (u soudců a státních zástupců) i práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

[32] Důvody k výše popsanému výkladu přisuzujícímu pravomoc rozhodovat podle § 55b zákona o advokacii soudům v občanskoprávním řízení však pominuly s účinností nové úpravy správního soudnictví. Ta, jak již bylo řečeno, poskytuje ochranu před prakticky veškerými jednáními veřejné správy přímo zasahujícími do veřejných subjektivních práv jednotlivců. Ve správním soudnictví tedy lze poskytnout ochranu i vůči jednání správního orgánu nemajícímu formu správního rozhodnutí ve formálním smyslu, jde-li o jednání přímo zasahující do veřejných subjektivních práv jednotlivce. K dispozici je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením, přičemž po novelizaci soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní, se lze s účinností od 1. 1. 2012 domáhat i určení, že zásah již skončivší byl nezákonný. Podle § 85 s. ř. s. totiž „[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“. Podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu může být zásahem ve výše uvedeném smyslu i nezákonná nečinnost mající jinou povahu než nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (viz bod [20] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení pak správní soudnictví poskytuje ochranu cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

[33] Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu, jež nebyla popřena ani rozhodnutím zvláštního senátu, přitom vychází z toho, že ve správním soudnictví se v případě nezákonných zásahů ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. a nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. poskytuje soudní ochrana nejen v případech, kdy zásah či nečinnost správního orgánu se týká po hmotněprávní stránce subjektivního veřejného práva, nýbrž i týká-li se subjektivního soukromého práva. Jak se praví například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 1 Ans 12/2011–88, „*Nejvyšší správní soud zde vychází z premisy, že v případě posledně zmíněných typů žalob je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v „soukromoprávních věcech“, které správní soudy běžně projednávají a rozhodují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, čj. 5 As 31/2003–49 č. 487/2005 Sb. NSS).*“ Soudy v tomto případě, kdy výslovně rozhraničení, zda se soudní ochrana poskytuje ve správním soudnictví, anebo v řízení podle občanského soudního řádu, chybí, daly přednost správnímu soudnictví proto, že to nově od roku 2003 disponuje účinnými procesními nástroji, jimž tuto ochranu lze poskytnout a jež dřívější právní úprava správního soudnictví neznala.

[34] Je-li podle nové úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 poskytována až na výslovně stanovené výjimky ochrana všem veřejným subjektivním právům, do nichž mohou zasáhnout správní orgány, soudy ve správním soudnictví (přičemž navíc soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu před nezákonnými zásahy a nečinností i ve věci soukromých subjektivních práv), není bez vskutku silného důvodu možné vykládat ustanovení zvláštních zákonů o soudní ochraně veřejných subjektivních práv tak, že je poskytována jinak než ve správním soudnictví. Proto je třeba od 1. 1. 2003 vykládat § 55b zákona o advokacii a podobná ustanovení jiných zákonů, např. notářského či exekučního řádu, tak, že jde-li v konkrétních případech o veřejné subjektivní právo, soudní ochrana podle těchto ustanovení je poskytována soudy ve správním soudnictví, a nikoli soudy v řízení podle občanského soudního řádu.

[35] V první řadě je důvodem pro takový výklad již zmíněná systematika soudní ochrany – vyjádřil-li zákonodárce v nové úpravě soudní ochrany před jednáním veřejné správy jasně svoji vůli vcelku důsledně rozlišovat mezi

veřejnými a soukromými subjektivními právy, je třeba tuto vůli pokud možno respektovat, ledaže by zákonodárce ve zvláštních případech jasně a zřetelně vyjádřil vůli jinou. Tak zákonodárce například učinil v právní úpravě soudní ochrany v oblasti vyvlastnění, když tuto od 1. 1. 2007 do 31. 1. 2013 v celém rozsahu, tj. jak ohledně výroku o vyvlastnění, tak ohledně výroku o náhradě za vyvlastnění, světil soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení [viz § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění před změnou provedenou zákonem č. 405/2012 Sb.]; srov. k tomu též usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6, č. 1312/2007 Sb. NSS. Za takové vyjádření jiné, zvláštní vůle zákonodárce však naproti tomu nelze považovat samotný fakt, že „sektorové“ úpravy soudní ochrany, mezi nimiž tedy i § 55b zákona o advokacii, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2003, nebyly po tomto datu výslovně novelizovány. Z takovéto „nečinnosti“ zákonodárce nelze žádnou zřetelnou vůli vyzvozovat; proto je třeba dát přednost obecnému jednoznačnému pravidlu založenému na zkoumání povahy práva, jemuž se soudní ochrana poskytuje.

[36] Dalším důvodem je i smysl a účel zavedení jasného kritéria pro určení typu soudní ochrany. Ten nepochybně vychází z představy, že práva určitého typu mají být chráněna na základě určitých jednotných výkladových pravidel a právně filosofických východisek. Povaha veřejných subjektivních práv, tedy zjednodušeně řečeno právních vztahů mezi jednotlivcem a veřejnou mocí (eventuálně mezi jednotlivými entitami uvnitř veřejné moci), je v mnoha ohledech jiná než povaha vztahů soukromoprávních. Jakkoli svět veřejného práva a svět soukromého práva od sebe nejsou odděleny onou příslovečnou „čínskou zdí“, neboť jim je společný přinejmenším ústavní základ práva jako takového a řada obecných právních institutů, přesto se v mnoha ohledech řídí odlišnými pravidly. Vrchnostenská a donucující povaha veřejné moci vázané přísným požadavkem jednat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), vyžaduje jiné přístupy při hodnocení zákonnosti jejího jednání než soukromoprávní jednání osob nadaných zásadně privátní autonomií (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Proto je žádoucí, aby veřejná subjektivní práva, ať již je jejich konkrétním obsahem cokoli a jsou regulována jakýmkoli formami činnosti veřejné správy, byla nahlížena pokud možno jednotně a rozhodování o nich podléhalo jedné sjednocující soudní instanci. Totéž zrcadlově pak platí i o subjektivních právech soukromých.

[37] Rozhodování soudů podle § 55b zákona o advokacii tedy svou povahou a podstatou je rozhodováním ve správním soudnictví, na což občanský soudní řád pamatuje odkazem ve svém § 7 odst. 4. Jde-li o rozhodování ve správním soudnictví, nemůže současně jít o rozhodování v takzvaných jiných věcech ve smyslu § 7 odst. 3 téhož zákona, jak se domnívá žalovaná.