

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

1 2018 / XVI. ROČNÍK / 31. 1. 2018

## OBSAH

3656. Správní řízení: náležitosti výroku o správním deliktu .....	1
3657. Správní řízení: pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy .....	9
3658. Řízení před soudem: zastupitelský úřad jako správní orgán .....	12
3659. Řízení před soudem: podání v elektronické formě; oprávnění k zastupování .....	15
3660. Řízení před soudem: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.....	17
Obecní policie: výzva k prokázání totožnosti.....	17
3661. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem .....	24
Daňové řízení: exekuce prodejem movitých věcí.....	24
3662. Stavební řízení: certifikát autorizovaného inspektora; podmínky provedení stavby .....	28
3663. Ochrana lesa: rozhodnutí o pozemcích určených k plnění funkce lesa.....	30
3664. Služební poměr: výběrové řízení; přezkoumání rozhodnutí služebního orgánu soudem .....	32
3665. Rehabilitace a restituce: povaha lhůty k uplatnění nároku .....	37
3666. Volby: zaměnitelnost názvu politické strany nebo hnutí.....	41

## Správní řízení: náležitosti výroku o správním deliktu

k § 68 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu.**

**II. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46)*

**Prejudikatura:** č. 3539/2017 Sb. NSS; č. 40/2007 Sb. NS, č. 55/2009 Sb. NS a č. 37/2015 Sb. NS.

**Věc:** Pavel Š. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Jihlavy rozhodnutím ze dne 22. 4. 2014 uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. 6. 2017, a to tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při řízení vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Za to žalobci uložil pokutu ve výši 2 000 Kč. Žalovaný odvolání žalobce zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, v níž mj. označil výrok rozhodnutí magistrátu za nesrozumitelný, jelikož v něm nebyla konkrétně uvedena právní kvalifikace přestupku dle zákona o silničním provozu, ani příslušné ustanovení zákona, které bylo porušeno. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 5. 2016, čj. 31 A 52/2014-67. Naplnění skutkové podstaty deliktu tím, že vozidlo Škoda Octavia, jehož je žalobce provozovatelem, bylo dne 29. 11. 2013 v 13:41 hod. zaparkováno v Jihlavě před domem Masarykovo nám. 16 na přechodu pro chodce, je patrné z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a doložené dokumentací založenou ve spisu správního orgánu. Byť žalobcem namítnuté pochybení spočívající v neuvedení odkazovaného ustanovení zákona, jež mělo být porušeno, představuje určitou vadu výroku napadeného rozhodnutí žalovaného, bylo by pouhým formalismem za této situace rozhodnutí zrušit.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost. V ní mimo jiné namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku určitosti výroku rozhodnutí magistrátu. Právní norma obsažená v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je právní normou odkazující. Správní orgán proto měl ve výroku uvést také právní normu, jejímž nedodržením byla porušena tato odkazující norma. Stěžovatel též poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015-34, podle něhož takový postup správních orgánů představuje vadu výroku, pro kterou mělo být napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Čtvrtý senát zjistil, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je nejednotná ohledně otázky, zda je třeba ve výrokové části správního rozhodnutí uvést normu odkazující i odkazovanou. Dle rozsudku ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015-34, jehož se dovolává stěžovatel, je nutné, aby výrok správního rozhodnutí obsahoval i ustanovení zvláštních právních předpisů, na která odkazují ustanovení uvedená ve výroku, nikoli pouze ustanovení odkazující. Naopak dle rozsudku ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 304/2015-40, postačí, jsou-li odkazovaná ustanovení zvláštních právních předpisů uvedena alespoň v odůvodnění.

Obě citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týkají přestupků, zatímco rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaná v nynějším řízení byla vydána ve věci tzv. jiného správního deliktu. Čtvrtý senát však má za to, že tato okolnost nevylučuje povinnost postoupit věc rozšířenému senátu, neboť základní principy trestání jsou v případech přestupků i správních deliktů stejné.

Čtvrtý senát se přiklání k názoru devátého senátu. Odkazuje na obecná východiska judikatury Nejvyššího správního soudu. V případě aplikace odkazující normy vymezující skutkovou podstatu deliktu (přestupku) je nezbytné přímo ve výroku rozhodnutí správního orgánu uvést i odkazované ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno. Jinak totiž nelze dostát shora uvedeným požadavkům na určitost a jednoznačnost vymezení spáchaného deliktu (přestupku) jak po stránce skutkové, tak i po stránce právní. Stejný názor ostatně zaujaly i trestní soudy ohledně formulace výroku odsuzujícího rozsudku v případech trestných činů s blanketní dispozicí (srov. Šámal, P. a kol. *Trestní řád*, 7. vyd., Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1669; nebo též usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 1 To 39/2009, publ. v časopise *Trestní právo* pod č. 760/2010 s právní větou: „*Blanketní charakter skutkové podstaty trestného činu porušení práv k ochranné známce a jiným označením podle § 268 tr. zák. vyžaduje, aby soud ve výroku rozsudku (v tzv. skutkové větě), jímž o tomto trestném činu rozhoduje, konkrétně uvedl příslušná ustanovení mimotrestního zákona, k jejichž porušení jednáním obviněného došlo*“).

Stěžovatel ani žalovaný se k postoupení věci nevyjádřili.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výrokové části dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.

Rozšířený senát pak vrátil věc k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

##### III.A Pravomoc rozšířeného senátu

[10] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Jednou z možností podřaditelných pod právě citovanou normu je též situace judikaturního rozporu, neboť v takovém případě není možné, aby rozhodující senát nerozhodl v rozporu s některým ze vzájemně rozporných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[11] V této kauze je nepochybné, že shora uvedené rozsudky čj. 7 As 304/2015-40 a čj. 9 As 263/2015-34 jsou ve vzájemném rozporu. Není podstatné, že se tato kauza týká správního deliktu, zatímco oba rozporné rozsudky řešily přestupky. Správní delikty a přestupky jsou si svou povahou podobné a zásady trestání a řízení o nich, včetně náležitostí výroku rozhodnutí, jsou vskutku plně srovnatelné (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, věc *AQUA SERVIS*). Tyto teoretické teze ostatně doznaly i legislativního potvrzení, a to v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který počínaje 1. 7. 2017 sjednotil základní procesní i hmotněprávní pravidla pro dosavadní přestupky a jiné správní delikty.

[12] Kompetence rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

## III.B Právní názor rozšířeného senátu

## III.B.1 Úvahy obecné

[13] Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části „*uveďte řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění, a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení*“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[14] Pro srovnání lze uvést § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (který ale na nynější věc není aplikovatelný, neboť nejde o přestupek, ale o správní delikt): *Výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, formu zavinění, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).*

[15] Pro inspiraci lze uvést též § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (na nynější věc z hlediska časové působnosti ještě neaplikovatelný):

„§ 93

*Výroková část rozhodnutí o přestupku*

*(1) Ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede*

*a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání,*

*b) právní kvalifikace skutku,*

*c) vyslovení viny,*

*d) forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou,*

*e) druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty,*

*f) výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti,*

*g) výrok o uložení ochranného opatření,*

*h) výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a*

*i) výrok o náhradě nákladů řízení.“*

[16] Významem výroku v rozhodnutí o správních deliktech se rozšířený senát v minulosti již zabýval. V usnesení ve věci *AQUA SERVIS* (cit. v bodu [11] shora) uvedl, že smyslem právních požadavků na vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu je specifikovat delikt tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým je i rozhodnutí o jiném správním deliktu, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen. To lze zaručit jen konkrétními údaji obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro vyloučení dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté a rovněž pro zajištění řádného práva na obhajobu v případě podaného odvolání. Vydané rozhodnutí musí již ve výroku jednoznačně určit, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Rozšířený senát proto odmítl úvahu, že postačí, jsou-li podstatné náležitosti výroku rozhodnutí o správním deliktu uvedeny až v odůvodnění rozhodnutí. „*Identifikace*

skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován“, uvedl rozšířený senát. „Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě **konkrétní popis skutku**, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“ (zvýraznění doplněno).

[17] V právě citovaném rozhodnutí se rozšířený senát zabýval především potřebou konkrétního popisu skutku v tzv. skutkové větě. Je nepochybné, že obdobnou logiku je třeba vztáhnout též na požadavky na právní kvalifikaci protiprávního jednání, tzv. právní větu. Pachatel deliktu musí nejen vědět, za jaké jednání (ve smyslu popisu relevantního skutku) je trestán, ale též to, jak toto jednání správní orgán právně kvalifikuje. Někdy může nesouhlas pachatele spočívat nikoliv v tom, že se nedopustil jednání popsaneho ve skutkové větě výroku, ale v tom, jak toto jednání správní orgán právně kvalifikoval. Ostatně i § 93 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (cit. v bodu [15] shora) do budoucna jasně stanoví, že ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se mj. uvede též popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání a právní kvalifikace skutku. V tomto smyslu tedy nový zákon důsledně provádí ústavní požadavky, ke kterým dospěla již předchozí rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

[18] Závěry shora uvedené nejsou v současné judikatuře nikterak sporné. Spornou je jen otázka, zda musí správní orgán ve výrokové části rozhodnutí uvést nejen ustanovení odkazující, ale též ustanovení, na které je odkazováno, anebo zda postačí, aby odkazovaná ustanovení byla uvedena v odůvodnění rozhodnutí. V obecnější rovině je to vlastně i otázka, zda musí správní orgán uvést všechna ustanovení právních předpisů zakládající porušení právní normy (je-li tato norma tvořena vícero ustanoveními).

[19] Rozsudek ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 304/2015-40, vychází z toho, že neuvedení paragrafové specifikace porušení ustanovení zvláštního předpisu, na které odkazuje ve výroku citované ustanovení, není vadou. K zákonem předpokládané identifikaci porušeného ustanovení právní povinnosti podle sedmého senátu plně postačí, je-li toto porušení blíže specifikováno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Opačný výklad by totiž prý byl přepjatý formalismem:

„Pokud by tomu tak skutečně mělo být, zákonodárce by jistě ve stěžovatелеm poukazovaných ust. § 68 odst. 2 větě prvé správního řádu či ust. § 77 zákona o přestupcích výslovně uvedl, že součástí výroku rozhodnutí o přestupku musí být namísto platné formulace ‚právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno‘ – uvedena např. formulace ‚výčet právních ustanovení, která byla porušena‘, nebo jiné slovní spojení ze kterého by vyplývala obligatorní povinnost správního orgánu (rozhodujícího o přestupku) uvést ve výrokové části svého rozhodnutí výčet všech porušených ustanovení právních předpisů, jež jsou jeho rozhodnutím sankcionována. Tak tomu ale není. Předestřeny požadavek by již tak dostatečně formalizovaný obsah výroku rozhodnutí o přestupku učinil o to více nepřehledným a pro jeho adresáta tím více nesrozumitelným. Plně proto postačí [...] pokud konkrétní ustanovení zvláštního zákona [...], k jejichž porušení došlo, jsou uvedena v odůvodnění napadeného rozhodnutí, či je lze z napadeného rozhodnutí jako celku dovést alespoň v jejich slovním vyjádření.“

[20] Naproti tomu devátý senát v rozsudku ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015-34, dospěl k závěru opačnému. Devátý senát vyšel z premisy, že výrok rozhodnutí slouží ústavní hodnotě právní jistoty. Je klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky (bod 22). Upozornil rovněž na to, že řízení o přestupku je třeba považovat za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.):

„[24] V této souvislosti lze proto vycházet u požadavků na právní kvalifikaci skutku z pravidel trestního řízení. U trestných činů s blanketní dispozicí je třeba ve výroku rozsudku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, které obžalovaný svým zaviněným jednáním porušil (srov. Sámal, P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1670).

[25] Krajský soud v Ústí nad Labem pobočka v Liberci, kterým se inspiroval v projednávané věci krajský soud, konstatoval, že „[p]rotože sběrná skutková podstata obsažená v § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, obsahuje normu odkazující a také § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona obsahuje pouze obecně formulovanou povinnost řidiče užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené

zvláštním právním předpisem, musí být součástí právní kvalifikace skutku v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004 a § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, také uvedení ustanovení zvláštního právního předpisu, které technické podmínky pro užití motorového vozidla, jež nebyly naplněny, stanoví. Tento požadavek odpovídá i doktríně trestního práva, podle níž je u trestných činů s blanketní dispozicí třeba ve výroku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, které bylo zaviněným jednáním porušeno. *‘ Tento rozsudek byl dne 27. 11. 2015 publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3282/2015 Sb. NSS.*

[26] *Na základě výše uvedených východisek soud považuje závěry krajského soudu (inspirované Krajským soudem v Ústí nad Labem pobočkou v Liberci) za správné. Výrok je klíčovou částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. Právní kvalifikace skutku musí být ve výroku rozhodnutí dostatečně určitá a musí z ní být zřejmé, která ustanovení právních předpisů obviněný z přestupku svým jednáním porušil. Tím spíše jsou tyto závěry platné v případě blanketové normy, která spojuje části právní normy s další její částí obsaženou v jiném právním předpisu, který není v právní normě samé identifikován (srov. Knapp, V.: Teorie práva, 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 160).‘*

[21] Rozšířený senát dospěl v souladu s názorem předkládajícího senátu k závěru, že správní orgán musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, být obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Musí tedy rovněž uvést ustanovení odkazující i ve stejném zákoně obsažená ustanovení odkazovaná, stejně jako musí eventuálně uvést normu blanketní a ustanovení jiného právního předpisu, které na normu blanketní navazuje. Předkládající senát správně uvádí, že výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí. V něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo patrné, jakého správního deliktu (skutkové podstaty) se pachatel dopustil a podle jakého ustanovení právního předpisu mu byla stanovena správní sankce.

[22] Podstatou odkazujícího ustanovení je to, že kompletní (plnohodnotná) norma je obsažena ve vícero ustanoveních jednoho nebo více právních předpisů. Z toho logicky plyne, že by správní orgán měl v rozhodnutí uvést *veškerá* ustanovení, která ve svém celku tvoří aplikovatelnou normu. Rozšířený senát se neztotožňuje s jazykovou argumentací sedmého senátu textem § 68 odst. 2 správního řádu, obsahujícího formulaci „*právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno*“. Sedmý senát proti tomu stavěl hypotetickou formulaci „*výjtu všech ustanovení, která byla porušena*“, nebo obdobné slovní spojení, z něhož by vyplývala povinnost správního orgánu uvést ve výrokové části svého rozhodnutí výčet všech porušených ustanovení právních předpisů, jež jsou jeho rozhodnutím sankcionována. Právě text § 68 odst. 2 správního řádu, stejně jako text § 93 odst. 1 písm. b) nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (požadujícího, aby byla ve výrokové části uvedena „*právní kvalifikace skutku*“), jasně směřují k tomu, aby správní orgán uvedl ve výrokové části všechna ustanovení tvořící právní normu zakládající správní delikt (od 1. 7. 2017 přestupek).

[23] Ostatně devátý senát správně upozornil, že obdobné požadavky má na výrok i trestněprávní doktrína (cit. rozsudek čj. 9 As 263/2015-34, bod 24). S ní je v souladu též trestní judikatura. Např. při specifikaci trestného činu porušování předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou (§ 124 trestního zákona z roku 1961) „*jako trestného činu s blanketní dispozicí, která odkazuje na více norem upravujících dovoz, vývoz nebo průvoz zboží, je třeba postupovat tak, aby bylo z výroku o vině odsuzujícího rozsudku zřejmé, který zákaz nebo omezení dovozu, vývozu nebo průvozu obviněný porušil. Vzhledem k tomu, že zákazy či omezení dovozu, vývozu či průvozu zboží jsou stanoveny zvláštními právními předpisy, je třeba, aby ve skutkové větě bylo uvedeno příslušné ustanovení některého takového předpisu, které měl obviněný svým jednáním porušit, a tím byl ‚vyplněn‘ obsah blanketní dispozice trestného činu porušování předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou podle § 124 odst. 1 tr. zák. Za této situace pak nezbyvá, než konstatovat, že nebyly naplněny všechny předpoklady aplikace ustanovení § 124 odst. 1 tr. zák., neboť nelze shledat naplněnou objektivní stránku daného trestného činu, pokud není alespoň odkazem na příslušný předpis uvedeno, která jeho ustanovení v tomto konkrétním případě obviněný svým jednáním porušil‘* (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. 5 Tdo 984/2006, č. 40/2007 Sb. NS; k další analýze trestní judikatury srov. dále, body [28] násl.).

[24] Sedmý senát má samozřejmě pravdu, že právě uvedený požadavek může ve výsledku snížit přehlednost výrokové části, která bude zahlcena mnohými zdánlivě detailními informacemi. Na tomto místě je třeba

zdůraznit, že je úkolem správního orgánu, aby formuloval výrokovou část tak, aby byla přehledná (čehož se dá docílit i vhodnou grafickou úpravou textu apod.).

[25] Zcela odlišnou otázkou však je, jaké následky má vada výroku spočívající v absenci odkazovaného ustanovení (samozřejmě nenapravitelnou vadu již odvolací správní orgán). Rozšířený senát se přiklání k závěru, že nelze postupovat formalisticky a jakoukoliv vadu vymezení právní kvalifikace správního deliktu ve výrokové části považovat za důvod pro zrušení správního rozhodnutí. Ostatně je specifickým správního práva, že aplikovatelnou normu je často třeba složit z řady ustanovení téhož zákona nebo dokonce i vícero zákonů. Příkladem je i kauza nyní řešená (srov. bod [38] níže).

[26] Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výrokové části rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Samozřejmě pokud by správní orgán blíž necitoval další ustanovení zakládající (plnohodnotnou) normu ani v odůvodnění, bude to zpravidla důvod pro zrušení správního rozhodnutí. Důležité bude též to, zda neuvedení určitého ustanovení zakládá nějakou relevantní právní otázku, např. nebude-li jasné, jaká norma má být použita s ohledem na časový střet nového a starého zákona (srov. příklady podané v bodu [31] níže).

[27] Základní principy správního trestání musí působit jednotně v rámci celého trestního práva v širším slova smyslu, tedy včetně trestního práva správního. Správní soudy by však neměly být ve formálních požadavcích na podobu správních rozhodnutí přísnější než judikatura Nejvyššího soudu ve věcech trestních. Je proto účelné podat exkurs do oblasti trestní judikatury.

[28] Nejvyšší soud předně toleruje některá formální pochybení v označení právní kvalifikace skutku ve výrokové části rozhodnutí soudu nižšího stupně. Ilustrativní je např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 7 Tdo 961/2011, které reaguje na rozsudek okresního soudu, kde chyběla část právní kvalifikace skutku podle § 205 odst. 4 písm. c), § 205 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku z roku 2009 [okresní soud uvedl jako kvalifikaci „§ 205 odst. 1 písm. b), odst. 4 trestního zákoníku z roku 2009 *dílem dokonaný, dílem ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009*“, správně mělo být „§ 205 odst. 1 písm. b), odst. 4 písm. c) trestního zákoníku z roku 2009 *dílem dokonaného, dílem ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009*“]: „*Toto pochybení však neovlivňuje jinak věcnou správnost uvedeného výroku o vině, neboť ze skutkové věty rozsudku vyplývá právní posouzení skutku. Jde sice o porušení § 120 odst. 3 trestního řádu, avšak je zcela zřejmé, že projednání dovolání by nemohlo zásadně ovlivnit postavení obviněného*“, uvedl NS (obdobně srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1233/2008).

[29] V usnesení ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 6 Tdo 861/2015, Nejvyšší soud zdůraznil, že důvod ke kasaci dovoláním napadeného rozhodnutí je dán tehdy, „*je-li zjištěná vada rozsudku do té míry podstatná, že napadené rozhodnutí nemůže obstát. Jinými slovy vyjádřeno, charakter této vady musí být takový, aby převážil zájem na stabilitě soudního rozhodnutí, který se pojí s právní mocí, a to jak právní mocí formální, vyjadřující nezměnitelnost takového rozhodnutí, tak materiální, vyjadřující závažnost rozhodnutí*“. Takovou vadu neměl rozsudek, který ve výrokové části v označení zločinu zpronevěry podle § 206 odst. 1, 4 písm. b), odst. 5 písm. a) trestního zákoníku z roku 2009 chybně vynechal odstavce 1. Tuto vadu lze jasně odstranit čtením právní věty výroku a odůvodnění rozsudku: „*Za tohoto stavu by kasace napadeného rozsudku byla projevem ryzího právního formalismu, neboť náprava označené vady by se nijak nemohla dotknout právního postavení dovolatele*.“

[30] Stejně jsou i nároky trestních soudů na případy, ve kterých trestní právo odkazuje blanketní normou do mimotrestní oblasti. Nejvyšší soud ruší rozhodnutí soudu nižšího stupně v podstatě jen tehdy, pokud citace odkazovaného ustanovení chybí nejen ve výrokové části, ale i v odůvodnění. Nejvyšší soud však rozsudek nezruší jen pro formální vadu výroku snadno odstranitelnou čtením odůvodnění a skutkové věty výroku. Např. v usnesení ze dne 30. 9. 2004, sp. zn. 4 Tz 124/2004, Nejvyšší soud ve vztahu k trestnému činu porušování autorského práva uvedl, že zákonným znakem tohoto trestného činu je porušení norem z jiného odvětví práva, než je trestní právo. Pověšil si, že ve výrokové části i v odůvodnění zcela chybí pasáže specifikující porušená ustanovení autorského zákona:



„Porušení těchto norem je tedy součástí skutku, který je jako uvedený trestný čin posuzován. Proto ve skutkové části výroku o vině rozsudku musí být uvedeno, jaké normy, tj. jaká konkrétní ustanovení autorského zákona obviněný porušil a současně, jakým jeho jednáním k tomu došlo. V posuzovaném případě tomu tak nebylo a rozsudek soudu prvního stupně nebyl z tohoto důvodu dostatečně přezkoumatelný, **když i v jeho odůvodnění takového pasáže chyběly**. Obdobný závěr lze vyslovit i ve vztahu k tzv. právní větě rozsudku, v níž je m. j. konstatováno, že obviněný zasáhl do zákonem chráněných práv k televiznímu vysílání, což není z hlediska autorského zákona přesné a neodpovídá to ani jednání obviněného obsaženého ve skutkové větě rozsudku“ (zvýraznění doplněno).

[31] V podstatě shodný byl postup Nejvyššího soudu i v usnesení ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 5 Tdo 542/2006. Zde byla absence odkazu na ustanovení autorského zákona ve výroku spojena jednak s tím, že přesná citace chyběla i v odůvodnění, jednak s tím, že v dané věci existovala také konkurence časové působnosti dvou autorských zákonů (a proto mohlo být sporné, který z obou zákonů vlastně na věc použít). Nešlo tedy jen o formální vadu výroku. Rovněž v usnesení ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. 5 Tdo 1361/2008, č. 55/2009 Sb. NS, Nejvyšší soud zdůraznil, že soudy nižších stupňů necitovaly ve skutkové větě konkrétní zákonná ustanovení autorského zákona, k jejichž porušení mělo trestnou činnost dojít, a navíc „nedostatek skutkové věty nekompenzovaly ani v odůvodnění svých rozhodnutí“. V jiném rozhodnutí Nejvyšší soud dovedl, že absence byť jen obecného odkazu na § 8 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve vztahu k trestnému činu podle § 150 trestního zákona z roku 1961 nepředstavovala žádnou větší vadu, protože definice jednání ve skutkové větě (v kombinaci s jednoznačným odůvodněním) určila, jaké ustanovení mimotrestního zákona bylo porušeno (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 5 Tdo 326/2014, č. 37/2015 Sb. NS).

[32] Podobně postupoval Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 5 Tdo 984/2006 (cit. v bodě [23] shora). Zde Nejvyšší soud aplikoval § 124 trestního zákona z roku 1961, tedy trestněprávní normu s blanketní dispozicí odkazující na ustanovení o oběhu zboží. Nejvyšší soud rozhodnutí nižšího stupně zrušil, ovšem chyběla v něm přesná citace odkazované mimotrestní normy i v odůvodnění rozhodnutí, navíc rozhodnutí trpělo i dalšími vadami. V jiných případech pak nebyla absence odkazu na mimotrestní normu jediným důvodem zrušení, ale byla doprovázena též vážnými procesními či hmotněprávními pochybeními (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 5 Tdo 449/2007).

[33] Rozšířený senát nemohl ve své právě podané analýze použít usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 1 To 39/2009 (publ. in: Trestní právo pod č. 760/2010), na které se odvolává čtvrtý senát. Toto usnesení totiž nebylo zveřejněno v celém znění, ale v podstatě byla publikována jen jeho (uměle vytvořená) právní věta. Argumentační funkce takto publikovaného judikátu je proto v podstatě nulová.

[34] Rozšířený senát tedy uzavírá, že správní orgán rozhodující o správním deliktu musel ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výrokové části rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.

### III.B.2 Aplikace na nyní projednávanou věc

[35] Rozšířený senát dále aplikoval právě uvedené závěry na nynější kauzu.

[36] Výroková část rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 22. 4. 2014 zní takto:

„[Stěžovatel] jako provozovatel motorového vozidla tov. zn. Škoda dne 29. 11. 2013 ve 13:41 hod. na pozemní komunikaci – Masarykovo náměstí u domu čp. 16 v obci Jihlava v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu.

*Tím porušil § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a spáchal správní delikt provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu.*

*Podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu se ukládá:*

*Pokuta ve výši 2 000 Kč, slovy dva tisíce korun českých.*

*[Dále následuje rozhodnutí o úhradě nákladů řízení a splatnosti celkové částky]*

[37] V nyní posuzované věci se stěžovatel jako provozovatel vozidla dopustil správního deliktu tím, že porušil § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu (všechna ustanovení zákona jsou dále citována ve znění do 30. 6. 2017). Podle něj „[p]rovozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem“. Ustanovením navazujícím na § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, podle kterého „[p]rávnícká nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem“. Obě ustanovení výroková část rozhodnutí zmiňuje. Teprve odůvodnění pak uvádí § 125f odst. 2 zákona o silničním provozu. *[Právnícká nebo fyzická osoba za správní delikt odpovídá, pokud a) porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání, b) porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a c) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu]*. Správní rozhodnutí ve výrokové části uvádí též § 125f odst. 3, určující výpočet pokuty za správní delikt. Správní rozhodnutí však vůbec nezmiňuje (ani ve výrokové části, ani v odůvodnění) § 27 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, podle něhož řidič nesmí zastavit a stát na přechodu pro chodce.

[38] Je tedy evidentní, že správní rozhodnutí cituje odkazující § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a dále pak též část odkazovaných ustanovení, která ve svém komplexu tvoří porušenou právní normu. Celou aplikovanou normu tvoří § 10 odst. 3, § 125f odst. 1, 2 a 3 ve spojení s § 27 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.

[39] Opomenutí výslovného uvedení § 125f odst. 2 ve výrokové části je spíše chybou banální a čistě formální. Zrušení rozhodnutí jen z tohoto důvodu by bylo projevem ryziho a nepřijatelného formalismu (srov. shora analyzovanou trestní judikaturu v bodech [28] a [29] shora). Takovéto pochybení by samo o sobě nemohlo mít dopad na zákonnost rozhodnutí, *nota bene* v situaci, kdy je § 125f odst. 2 citován v odůvodnění.

[40] Podstatně závažnější je opomenutí § 27 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Jakkoliv § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu hovoří o „*neoprávněném zastavení nebo stání*“, co je neoprávněným zastavením nebo stáním § 125f odst. 2 neupravuje. Navíc § 125f odst. 2 písm. a) předpokládá i jiné porušení pravidel, bylo-li zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost silničního provozu.

[41] Ustanovení § 27 dále upravuje pestrou paletu situací, kdy je stání nebo zastavení zakázáno. V nynějším případě jde o § 27 odst. 1 písm. c), tj. zákaz zastavení nebo stání na přechodu pro chodce. Neuvedení tohoto ustanovení ani ve výrokové části, ani v odůvodnění není pouhou formální vadou. Pouhou formální vadou bez dopadu na zákonnost rozhodnutí toto opomenutí není tím spíše, že se čtenář výrokové části vůbec nedozví, co se opravdu stalo, jakým jednáním stěžovatel své povinnosti porušil. Nikde ve výrokové části není naprosto nic o způsobu spáchání skutku. Teprve z odůvodnění rozhodnutí lze zjistit, že v místě a čase spáchání deliktu vymezeném ve výrokové části (tedy dne 29. 11. 2013 v 13:41 hod. na Masarykově náměstí u domu čp. 16 v obci Jihlava) stálo nedovoleně na přechodu pro chodce vozidlo, jehož provozovatelem je stěžovatel. Tuto vadu sice stěžovatel v žalobě nenamítal, namítal však nedostatek právního vymezení deliktu. Jakkoliv se vadou skutkového vymezení ve výrokové části správní soud nesmí zabývat bez námítky (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ve věci *AQUA SERVIS*, cit. v bodu [11] shora; nebo též nedávné usnesení téhož senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS), v nynějším případě má absence skutkové věty ve výrokové části dopad též na význam žalobou namítané vady nedostatečně vymezené právní kvalifikace.

[42] Z výrokové části vůbec neplyne, jakou normu stěžovatel porušil; neplyne z ní ani to, že se delikt stěžovatele týká neoprávněného zastavení nebo stání na přechodu pro chodce. Magistrát se proto dopustil při vymezení právní kvalifikace stěžovatelova deliktu ve výrokové části rozhodnutí takové chyby, která má za důsledek nezákonnost rozhodnutí.

## 3657

### Správní řízení: pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy

k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

**Pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy, obecně platné i ve věcech správního trestání (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), nelze aplikovat v případech, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně (lhotejně, zda vyšší nebo nižší). Takové stanovení totiž může mít svůj racionální důvod v potřebě postupného dosahování předem stanovených cílů regulace, nebo naopak pro plynulý přechod k nižší úrovni regulace. Samotná skutečnost, že míra regulace (stanovená pozdější úpravou pro další období) klesá, v těchto případech neznamená, že pominul zájem společnosti na úrovni regulace v rozhodném období.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 1 As 208/2016-35)*

**Prejudikatura:** č. 3528/2017 Sb. NSS.

**Věc:** Státní podnik Česká pošta proti Českému telekomunikačnímu úřadu o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Odbor regulace komunikačních činností a poštovních služeb Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutím ze dne 4. 11. 2013 potrestal žalobkyni za porušení povinnosti v § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění účinném do 31. 12. 2012 a uložil jí pokutu ve výši 1 500 000 Kč za nedodržení povinnosti stanovené § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků, které jsou přílohou rozhodnutí o udělení poštovní licence ze dne 5. 12. 2008. Při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 za kalendářní rok 2012 dosáhla žalobkyně hranice 93,23 %, přičemž musela dosáhnout hranice alespoň 95 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den.

Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného odvolala k předsedovi rady žalovaného (dále jen „předseda rady“), který rozhodnutí žalovaného dne 1. 4. 2014 potvrdil.

Žalobkyně napadla rozhodnutí předsedy rady žalovaného u Městského soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 27. 6. 2016, čj. 3 A 68/2014-39, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud žalovanému vytkl, že chybně posoudil otázku časové působnosti právní úpravy a neužil právní úpravu pro žalobkyni příznivější, čehož se ostatně žalobkyně domáhala již v řízení před správními orgány. Dospěl k závěru, že trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tom smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Mezi ně patří i čl. 40 odst. 6 Listiny, který nelze vykládat ryze textualisticky. Správní orgány tak svá rozhodnutí podle městského soudu zatížily vadou nezákonnosti.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností, neboť soud podle něj nesprávně aplikoval čl. 40 odst. 6 Listiny.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, podle něhož není pro aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny rozhodné, zda zákonnou povinnost konkretizuje individuální správní akt [v tomto případě § 24 odst. 4 písm. d)

rozhodnutí o udělení poštovní licence] nebo podzákonný právní předpis (§ 22 odst. 1 vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování).

Stěžovatel je přesvědčen, že skutková podstata předmětného správního deliktu je plně aplikovatelná ve své čisté zákonné podobě. Domnívá se, že povinnost plnit poštovní služby způsobem, který je v souladu s potřebami veřejnosti a se základními kvalitativními požadavky, zůstává pro žalobkyni jakožto držitelku licence zachována, protože byla rozhodnutím o udělení licence upravena konkrétně pro roky 2009 až 2012.

Na podporu svých tvrzení stěžovatel uvádí, že hodnota ukazatelů jednotlivých povinností stanovených poštovní licencí byla stanovena individuálně s ohledem na výsledky, kterých žalobkyně dosahovala v předchozích letech, a proto věc nemá být posuzována podle pozdější právní úpravy.

Stěžovatel byl toho názoru, že takto uložená povinnost nemohla být následně změněna vydáním vyhlášky č. 464/2012 Sb. Tato nová právní úprava představuje významnou koncepční změnu, neboť zatímco pro období do 31. 12. 2012 byly požadavky na její činnost stanoveny individuálně správním rozhodnutím, počínaje 1. 1. 2013 jsou tyto požadavky pro všechny poskytovatele poštovních služeb stanoveny právním předpisem – touto vyhláškou. Nová právní úprava však nemá vliv na posuzování dříve stanovených povinností do 31. 12. 2012.

Dle vyjádření žalobkyně se zásada zakotvená v čl. 40 odst. 6 Listiny naopak uplatní, a její jednání nebylo správním deliktem.

Žalobkyně rovněž tvrdila, že v projednávaném případě je relevantní § 33 zákona o poštovních službách, který se ve znění účinném před i po 31. 12. 2012 nezměnil a je jen blanketní normou, kterou nelze aplikovat samu o sobě, jak tvrdil stěžovatel, neboť přímo nestanoví konkrétní povinnost. Tu stanovilo do 31. 12. 2012 rozhodnutí o udělení poštovní licence a od 1. 1. 2013 je upravena vyhláškou.

Protože vyhláška č. 464/2012 Sb. konkretizuje povinnost žalobkyně na dosažení alespoň 92 %, je nová právní úprava pro žalobkyni příznivější, a proto jí má být dle žalobkyně užito pro rozhodnutí v této věci.

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

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Jádrem stěžovatelovy kasační argumentace spočívá v nezákonnosti závěru městského soudu o aplikaci principu zákazu retroaktivity, zakotveného čl. 40 odst. 6 Listiny, v oblasti regulovaného trhu.

[20] Žalobkyně byla v nyní projednávané věci uznána vinnou ze spáchání správního deliktu porušení základních kvalitativních požadavků.

[21] Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, v totožném znění před i po 31. 12. 2012, platí, že „[d]ržitel poštovní licence je povinen plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu s potřebami veřejnosti a se základními kvalitativními požadavky, včetně soustavného poskytování informací o základních službách a způsobu jejich užití“.

[22] Pro nyní projednávaný případ je podstatné, že v průběhu času došlo ke změně v konkretizaci základní skutkové podstaty předmětného správního deliktu zakotveného v § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách.

[23] V období do 31. 12. 2012 byla skutková podstata dána právní povinností zakotvenou ve výše citovaném ustanovení ve spojení se základními kvalitativními požadavky, které byly přílohou rozhodnutí o poštovní licenci. V novém kalendářním roce, tj. od 1. 1. 2013, byla skutková podstata dána právní povinností zakotvenou v témže ustanovení zákona o poštovních službách, avšak ve spojení se základními kvalitativními požadavky, které byly nově stanoveny nikoliv přílohou správního rozhodnutí, ale § 14 až § 27 poštovní vyhlášky.

V Poštovním věstníku Českého telekomunikačního úřadu č. 13/2008 je ve sdělení č. 69 vyhlášeno rozhodnutí o udělení poštovní licence žalobkyni ze dne 5. 12. 2008 na období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2012. Podle § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků, které jsou přílohou k výroku č. V. uvedeného rozhodnutí: „Při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 musí podnik dosáhnout výsledku za kalendářní rok 2012 nejméně 95 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den. Metodika měření musí být schválena Českým telekomunikačním úřadem.“

Podle § 22 odst. 1 vyhlášky Českého telekomunikačního úřadu č. 464/2012 Sb., která byla účinná od 1. 1. 2013, „[u] základní služby podle § 2 se provádí měření přepravních dob poštovních zásilek o hmotnosti do 50 g. Při měření přepravních dob musí být dosaženo za kalendářní rok výsledku nejméně 92 % poštovních zásilek dodaných první pracovní den následující po dni, ve kterém bylo učiněno jejich poštovní podání.“

[24] Z výše uvedeného je patrné, že kromě změny formy stanovení povinnosti žalobkyně (konkretizace povinnosti vyhláškou namísto správního rozhodnutí), došlo rovněž k věcné změně v podílu zásilek, které byli nově všichni poskytovatelé poštovních služeb, včetně žalobkyně, od 1. 1. 2013 povinni doručit následující pracovní den po dni, ve kterém bylo učiněno podání, a to z 95 % na 92 %.

[25] Nejvyšší správní soud na tomto místě přisvědčil městskému soudu, že v projednávaném případě není podstatné, zda základní kvalitativní požadavky poštovních služeb byly součástí poštovní licence, nebo poštovní vyhlášky. Od 1. 1. 2013 v tomto smyslu došlo pouze ke změně právní formy vyhlášení základních kvalitativních požadavků, tedy stěžovatel nově namísto vydávání individuálních rozhodnutí reguluje podle § 41 ve spojení s § 3 odst. 3 zákona o poštovních službách základní kvalitativní požadavky prostřednictvím normativního právního aktu, tj. poštovní vyhlášky. V obou případech se ovšem jedná pouze o otázku právně-technického řešení formy, v jaké jsou vydány základní kvalitativní požadavky poštovních služeb.

[26] Klíčové pro nyní projednávaný případ je, že žalobkyně byla podle přílohy rozhodnutí o udělení poštovní licence, platné do 31. 12. 2012, povinna právě v roce 2012 doručit minimální objem poštovních zásilek ve výši 95 %. Jedná se o kvótu stanovenou na dané období kalendářního roku 2012.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom ústavního pravidla přednosti pozdější příznivější právní úpravy podmínek trestní odpovědnosti (čl. 40 odst. 6 Listiny) a ve své rozhodovací praxi jej zásadně aplikuje i pro věci správního trestání. Na projednávanou věc však toto pravidlo nedopadá.

[28] Obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější úpravy je dáno pro případy, kdy zákonodárce v důsledku např. společenských změn nebo změny v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotí potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví v jiném (nižším) rozsahu, nebo alespoň sníží trest za případné porušení takové povinnosti.

[29] Nelze je však aplikovat na případy, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec, nebo její rozsah vymezil odlišně (lhostejno, zda vyšší nebo nižší). To může mít svůj racionální důvod v potřebě postupného dosahování předem stanovených cílů regulace, nebo naopak pro plynulý přechod k nižší úrovni regulace. Samotná skutečnost, že míra regulace (stanovená pozdější úpravou pro další období) klesá, neznamená, že pominul zájem společnosti na úrovni regulace v rozhodném období. Tento zájem společnosti totiž nadále trvá, mj. v podobě požadavku právní jistoty regulovaných subjektů i třetích osob.

[30] Stejně tak je tomu i v nyní projednávaném případě: ani nižší míra regulace, ani právně-technická změna formy stanovení právní povinnosti nic nemění na zájmu společnosti, že v kalendářním roce 2012 měla žalobkyně skutečně doručit stanovený objem zásilek ve stanoveném čase.

[31] Aplikace pravidla přednosti pozdější příznivější úpravy tak, jak učinil městský soud, by ve všech případech, kdy je určitá povinnost ukládána „jen“ pro určité období, resp. kdy je její rozsah, uložený pro různá období, stanoven jako klesající, znamenal nevymahatelnost práva, přesněji nevymahatelnost práva trestněprávní cestou. Povinnosti by nebylo třeba plnit podle práva účinného v době jednání, pokud je zřejmé, že mohou být nebo budou vymáhány později a že pro tu dobu již nebudou stanoveny vůbec nebo v nižším rozsahu. Takový přístup

by zákonodárci zcela bránil v použití výše popsané metody dynamické regulace, která může být s ohledem na požadované cíle zcela racionální a přiměřená a v některých případech dokonce nezbytná.

[32] Vzhledem k právnímu závěru usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, by navíc rozhodným okamžikem pro posouzení, zda byly naplněny podmínky delikttní odpovědnosti, nebylo datum vydání rozhodnutí správního orgánu, ani rozhodnutí o opravném prostředku, ale až datum vyhlášení rozsudku městského soudu o případné žalobě proti těmto rozhodnutím. S takovým časovým odstupem by už bylo prakticky vždy znemožněno vymáhání právní úpravy stanovené cíleně pro určité období.

[33] Nelze odhlédnout ani od specifické situace v projednávané věci, totiž že porušení povinnosti stanovené na jednotlivá rozhodná období – roky 2009 až 2012, bylo možno z povahy věci zjistit a sankcionovat až po jeho skončení. To by při platnosti závěru městského soudu samo o sobě zcela znemožňovalo vymáhání kvalitativních požadavků, stanovených licencí pro jednotlivé roky její platnosti.

[34] Jakkoliv tedy představuje míra povinnosti stanovená pozdější vyhláškou pro žalobkyni příznivější normu, kterou by za rozhodné období naplnila, stanovení mírnější právní úpravy na další období na delikttní odpovědnost žalobkyně s ohledem na výše uvedené nedopadá. Městský soud proto pochybil, pokud na případ aplikoval ústavní zásadu zákazu retroaktivity.

## 3658

### Řízení před soudem: zastupitelský úřad jako správní orgán

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

k zákonu č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

**Zastupitelský úřad v rámci výkonu své pravomoci je správním orgánem [(§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i po nabytí účinnosti zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2017, čj. 4 Azs 168/2017-15)

**Prejudikatura:** č. 3275/2015 Sb. NSS a č. 3601/2017 Sb. NSS.

**Věc:** Linh Khanh N. proti Velvyslanectví České republiky v Hanoji (původně Ministerstvo zahraničních věcí) o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Velvyslanectví České republiky v Hanoji ve svém sdělení ze dne 4. 11. 2015 seznámilo žalobkyni s důvody neudělení víza a poučilo ji o možnosti požádat Ministerstvo zahraničních věcí ve lhůtě patnácti dnů o nové posouzení důvodů neudělení víza, případně o možnosti podat proti konečnému rozhodnutí ministerstva správní žalobu. Žalobkyně následně podala žádosti o nahlížení do spisového materiálu, a to dne 12. 11. 2015, 4. 1. 2016, 14. 6. 2016 a naposledy dne 10. 10. 2016, kterým velvyslanectví nevyhovělo.

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze proto domáhala určení, že postup Velvyslanectví České republiky v Hanoji je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalobkyně se rovněž domáhala toho, aby městský soud přikázal Velvyslanectví v Hanoji, aby žalobkyni a jejímu zástupci umožnil do předmětného spisového materiálu nahlédnout a pořídit si jeho kopii.

Městský soud žalobu rozhodnutím ze dne 20. 7. 2017, čj. 9 A 206/2016-29, odmítl jako nepřipustnou. Poukázal na to, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu trvá právo nahlížet do spisu jak v průběhu řízení na prvním i druhém stupni, tak i v případě, pokud je řízení pravomocně ukončeno. V případě probíhajícího řízení lze považovat rozhodnutí správních orgánů vztahující se k právu účastníka řízení nahlížet do spisu za úkon, jímž se upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. Takový úkon je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučen. Účastník řízení se však může bránit proti nezákonnému postupu správního orgánu ohledně umožnění

nahlízet do spisu opravnými prostředky podanými proti meritornímu rozhodnutí v dané věci. V případě vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení pak lze takové meritorní rozhodnutí napadnout žalobou ve správním soudnictví.

Podle názoru městského soudu je zřejmé, že žalobkyně mohla tvrzenou nezákonnost – odeření práva nahlízet do spisového materiálu – namítat jak v opravném prostředku směřujícím proti meritornímu rozhodnutí o její žádosti o udělení krátkodobého víza, tak i případně v následné správní žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí o uplatněném opravném prostředku. Ochrany před tvrzeným příkořím se tedy žalobkyně mohla domáhat žalobou proti konečnému rozhodnutí vydanému v souvisejícím řízení o udělení víza.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

Uvedla v ní, že městský soud nesprávně zjistil skutečný stav věci. Zdůraznila, že soud pochybil, pokud uvedl, že žádosti o nahlížení do spisového materiálu byly podány v rámci řízení o žádosti stěžovatelky o udělení krátkodobého víza. Tyto žádosti však byly podány až po právní moci rozhodnutí o neudělení víza. Tato okolnost je přítom pro právní závěry v dané věci podstatná.

Stěžovatelka dále namítla, že městský soud dospěl k nesprávným právním závěrům. Právo nahlízet do spisu není dle § 38 odst. 1 správního řádu vázáno na podmínku trvání správního řízení. Toto právo náleží účastníkovi řízení i po právní moci rozhodnutí. Pokud by byly závěry městského soudu přijaty, neměla by stěžovatelka, která neúspěšně žádala o nahlédnutí do spisu po ukončení řízení, možnost domoci se soudní ochrany. Po pravomocném ukončení řízení již účastník nemá možnost podat opravný prostředek nebo správní žalobu. Osobám uvedeným v § 38 odst. 2 správního řádu by pak byla soudní ochrana upřena zcela.

Stěžovatelka nechtěla v řízení o udělení víza podat opravný prostředek nebo žalobu. Na radu svého advokáta chtěla kvůli úspoře času podat novou žádost o vízum. K přípravě právního zastoupení v novém řízení se chtěl zástupce stěžovatelky seznámit se spisovým materiálem vedeným ve věci původní žádosti, to mu ovšem bylo odepřeno. Nezákonný zásah žalovaného tak mimo jiné zasáhl i do práva stěžovatelky na účinnou právní pomoc.

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

### Z odůvodnění:

[11] Nejvyšší správní soud je v prvé řadě nucen konstatovat, že městský soud zatížil svoje rozhodnutí vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud totiž jednal jako se žalovaným s Ministerstvem zahraničních věcí, ačkoli z žaloby i z jejího petitu bylo zřejmé, že jednání, ve kterém stěžovatelka spatřovala nezákonný zásah správního orgánu (neumožnění nahlédnout do spisového materiálu), je přičitatelné Velvyslanectví České republiky v Hanoji, které v dané věci vykonávalo svoji pravomoc svěřenou mu zákonem jako správnímu orgánu v materiálním (kompetenčním) smyslu. Zjištěné pochybení je přítom vadou, ke které musí Nejvyšší správní soud přihlížet z úřední povinnosti, tedy i bez námítky stěžovatelky (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] V tomto směru lze poukázat zejména na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 NSS, kde Nejvyšší správní soud dospěl k následujícímu závěru: „*Ve výše popsanych oblastech (přijímání žádosti včetně upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, odstraňování jejich nedostatků, eventuelní vyslychání žadatelů a odkládání žádosti podanych „nepříslušnému“ zastupitelskému úřadu) je proto zastupitelský úřad správním úřadem v kompetenčním smyslu, a tedy žalovaným ve smyslu § 83 s. ř. s. v případě, že v souvislosti s výkonem těchto kompetencí má někdo za to, že bylo zasaženo úřadem do jeho práv úkonem, který má povahu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.*“

[13] Nejvyšší správní soud si je vědom, že nyní projednávaná věc se skutkově liší od případu posuzovaného rozšířeným senátem ve výše citovaném rozsudku. Soud má však za to, že citované závěry lze analogicky vztáhnout i na případ stěžovatelky.

[14] Stěžovatelka se v řízení před městským soudem domáhala určení, že jednání Velvyslanectví České republiky v Hanoji, které jí a jejímu zástupci odmítá umožnit nahlédnout do spisového materiálu ve věci žádosti stěžovatelky o krátkodobé vízum a pořídit si jeho kopii, je nezákonným zásahem. Domáhala se též toho, aby městský soud nařídil Velvyslanectví České republiky v Hanoji předmětný spisový materiál zpřístupnit.

[15] O žádosti stěžovatelky o udělení krátkodobého víza rozhodovalo v souladu s § 20 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, právě Velvyslanectví České republiky v Hanoji. Tento orgán pak vedl i spisový materiál, do kterého chtěla stěžovatelka prostřednictvím zmocněného zástupce nahlédnout. Velvyslanectví České republiky v Hanoji zástupce stěžovatelky písemně informovalo o tom, že jeho žádosti nelze vyhovět.

[16] Z uvedeného je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu zřejmé, že žalovaným mělo být v projednávané věci Velvyslanectví České republiky v Hanoji jakožto správní orgán, kterému je tvrzené jednání (odepření možnosti nahlížet do spisu) přičitatelné. Nic na tom nemění ani ta skutečnost, že stěžovatelka se po dvou neúspěšných žádostech o nahlížení do spisu obrátila se svým požadavkem dne 4. 3. 2016 i na Ministerstvo zahraničních věcí. V žalobě je jako jednání, ve kterém stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah, popsán pouze postup Velvyslanectví České republiky v Hanoji, proti tomuto správnímu orgánu míří i žalobní petit. Ostatně samo Ministerstvo zahraničních věcí stěžovatelku písemně informovalo (viz sdělení ze dne 18. 3. 2016, ve spise městského soudu založeno na č. I. 25), že požadovaným vízovým spisem nedisponuje, neboť ten je veden u Velvyslanectví České republiky v Hanoji jako orgánu příslušného k řízení o žádosti o udělení krátkodobého víza dle vízového kodexu.

[17] Nejvyšší správní soud též neopomněl, že dne 1. 7. 2017 vstoupil v účinnost zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se tím však na platnosti závěrů přijatých ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, nic nemění. Klíčovým faktorem pro posouzení, který správní orgán je pasivně legitimován, je zodpovězení otázky, kdo vykonával v dané věci své kompetence. Významné zde tedy je materiální pojetí pojmu, nikoli pojetí formální či institucionální. Podle § 4 odst. 1 zákona o zahraniční službě je zastupitelský úřad „organizační útvar ministerstva zřízený za účelem plnění úkolů služby v zahraničí“. Organizační uspořádání však může být toliko pomocným vodítkem v hraničních případech, nejde o kritérium rozhodující. Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že v předmětné věci bylo s ohledem na zákon o pobytu cizinců příslušným orgánem k řízení o žádosti stěžovatelky o udělení krátkodobého víza Velvyslanectví České republiky v Hanoji, tento správní orgán vedl spisový materiál a odepřel stěžovatelce možnost do něj nahlédnout. Právě Velvyslanectví České republiky v Hanoji vykonávalo v dané věci určité kompetence, které mu byly svěřeny zákonem.

[18] Na podporu výše uvedené argumentace odkazuje Nejvyšší správní soud na usnesení ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3275/2015 Sb. NSS, kde rozšířený senát vyslovil, že „*pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irrelevantní či pouze pomocné kritérium.*“

[19] Městský soud měl tedy v řízení jednat s Velvyslanectvím České republiky v Hanoji, nikoli s Ministerstvem zahraničních věcí. Toto pochybení městského soudu mělo vliv na zákonnost jeho usnesení. Jako s účastníkem řízení, který má procesní práva a procesní povinnosti a jemuž může být rozhodnutím o věci samé uložena i povinnost jednat určitým způsobem (např. umožnit stěžovatelce nahlížet do spisového materiálu) anebo ve vztahu k němuž může být autoritativně a závazně deklarováno, že se dopustil nezákonnosti, totiž soud jednal s někým, s kým podle pravidel, jimiž se řízení o zásahové žalobě řídí, být jednáno nemělo.

[20] Nejvyšší správní soud též upozorňuje na to, že stěžovatelka v žalobě – na rozdíl od případu řešeného v citovaném rozsudku rozšířeného senátu (jakož i v navazující judikatuře, viz např. rozsudek ze dne 20. 7. 2017, čj. 10 Azs 154/2016-92, či rozsudek ze dne 26. 7. 2017, čj. 6 Azs 236/2016-38) – správně označila jako žalovaný správní orgán Velvyslanectví České republiky v Hanoji. Městský soud ovšem sám, a aniž by to stěžovatelka navrhovala, počal jednat s Ministerstvem zahraničních věcí jako s žalovaným. Toto pochybení nelze s ohledem na závěry plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu akceptovat, a to i přes skutečnost, že zastupitelský úřad je z institucionálního pohledu toliko specifická součást Ministerstva zahraničních věcí. Velvyslanectví České republiky v Hanoji má ze zákona kompetenci k určitým úkonům a v daném případě to byl tento orgán, na který se stěžovatelka se svým požadavkem na zpřístupnění předmětného správního spisu obracela, a který její žádosti



nevyhověl, což podle stěžovatelky představuje nezákonný zásah. Z výše uvedených důvodů tedy nezbyvá než napadené usnesení městského soudu zrušit. (...)

## 3659

**Řízení před soudem: podání v elektronické formě; oprávnění k zastupování**

k § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce

k § 11 odst. 1 a 3 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění zákonů č. 404/2004 Sb. a č. 167/2012 Sb.<sup>\*)</sup>

k § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

**I. Bylo-li podání v elektronické podobě opatřeno uznávaným elektronickým podpisem (§ 6 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 297/2016 Sb. o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, § 11 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu), nepoužije se tzv. fikce podpisu podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, i když bylo učiněno prostřednictvím datové schránky.**

**II. Pokud návrh v soudním řízení správním učiní určitá osoba za účastníka řízení jako jeho zástupce, ačkoliv k tomu nebyla oprávněna, a ani na případnou výzvu není tato vada odstraněna, je namísto návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť se jedná o nesplnění jiných podmínek řízení [nikoliv o návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].**

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017, čj. Vol 65/2017-24)

**Prejudikatura:** č. 48/1998 Sb. NS a č. 1/2017 Sb. NS.

**Věc:** Česká pirátská strana proti Státní volební komisi o určení neplatnosti volby kandidáta do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Dne 3. 11. 2017 obdržel Nejvyšší správní soud prostřednictvím informačního systému datových schránek návrh na určení neplatnosti volby kandidáta do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných ve dnech 20. a 21. 10. 2017. Návrh byl odeslán z datové schránky navrhovatelky a podatel se v něm domáhal vyslovení neplatnosti volby všech zvolených poslanců, neboť nelze určit, jaký byl skutečný výsledek voleb v některých okrscích. Navrhoval proto provést přepočít hlasů přinejmenším v uvedených okrscích, ve kterých volební komise zjevně pochybily. Podatel se dovolával článku na internetovém serveru [www.irozhlaz.cz](http://www.irozhlaz.cz) ze dne 25. 10. 2017 s titulkem „Některé volební komise pochybně započítávaly hlasy. Podle výsledků všichni kroužkovali, voliči to popírají“ a poukázal na údaje Českého statistického úřadu ohledně voleb. Chyby podle něj nastaly také v případě přednostních hlasů na zadní straně volebních lístků. Podatel uvedl, že v některých okrscích voliči hlasovali ještě v době, kdy již začaly být zveřejňovány průběžné výsledky hlasování; na Ústecku došlo ke kupčení s hlasy.

V textu volební stížnosti bylo uvedeno, že jej za navrhovatelku činí PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D, a dále že věc vyřizuje Vladislav T. E., oficiál, administrativní odbor. Návrh obsahoval uznávaný elektronický podpis Vladislava T. E.

Dne 8. 11. 2017 obdržel Nejvyšší správní soud z datové schránky navrhovatelky podání označené „*In-formace o podání zjevně neoprávněnou osobou a eventuální zpětvzetí návrhu ve věci voleb*“. Toto podání nebylo samo o sobě elektronicky podepsáno a jako podepisující osoba byl uveden Mgr. et Mgr. Jakub Michálek, místopředseda strany. V přípisu navrhovatelka sdělila, že ačkoliv bylo podání ze dne 3. 11. 2017 skutečně učiněno z její datové schránky, podepsal jej Vladislav T. E., který je administrátorem datové schránky, ale k učinění uvedeného

\*) S účinností od 19. 9. 2016 zrušen zákonem č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

úkonu nebyl oprávněn dle zákona, ani nebyl pověřen statutárním orgánem navrhovatelky. V předmětném návrhu byl mylně podepsán předseda strany PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D. Ten o tomto návrhu však nevěděl a návrh neodsouhlasilo ani republikové předsednictvo, které je statutárním orgánem navrhovatelky. Navrhovatelka žádala, aby soud návrh odmítl jako podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pro případ, že by soud takto nepostupoval, vzala návrh a navrhla, aby soud řízení zastavil podle § 47 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

#### Z odůvodnění:

[4] Nejvyšší správní soud se tedy v prvé řadě musel zabývat tím, zda návrh ze dne 3. 11. 2017 lze považovat za návrh učiněný navrhovatelkou. Podatel se při podání návrhu dovolával § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, podle něhož platí: „Úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky, má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob.“ Jedná se tedy o tzv. fikci podpisu. Ta se však uplatní pouze tehdy, kdy samotný úkon není elektronicky podepsán, neboť fikce nastupuje právě pouze tehdy, kdy podpis absentuje. S ohledem na to Nejvyšší soud ve stanovisku pléna ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. PlsN 1/2015, č. 1/2017 Sb. NS, dospěl mimo jiné k závěru, že „[b]ylo-li podání v elektronické podobě opatřeno uznávaným elektronickým podpisem ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (dříve podle § 11 odst. 1 a 3 zákona o elektronickém podpisu ve znění účinném do 18. 9. 2016), nepoužije se tzv. fikce podpisu podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, i když bylo učiněno prostřednictvím datové schránky.“ Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem plně ztotožňuje.

[5] V případě návrhu ze dne 3. 11. 2017 tedy nenastala fikce podpisu navrhovatelky. Návrh byl podepsaný Vladislavem T. E., který však není uveden v rejstříku politických stran a politických hnutí jako osoba, která by byla oprávněna za navrhovatelku jednat. Oprávnění tuto stranu zastupovat nebylo doloženo ani žádným jiným způsobem.

[6] Oproti tomu podání ze dne 8. 11. 2017 je třeba považovat za podání řádně učiněné navrhovatelkou. Samotný návrh není podepsán uznávaným elektronickým podpisem, je opatřen pouze jednoduchým elektronickým podpisem (napsaným textem) místopředsedy strany. Ten je v rejstříku politických stran a politických hnutí veden jako člen statutárního orgánu. Podle citovaného stanoviska Nejvyššího soudu platí: „Byl-li z datové schránky toho, kdo činí úkon, nebo jeho právního zástupce odeslán do datové schránky soudu elektronický dokument, který obsahuje podání ve věci samé, považuje se za řádně podepsaný úkon ve smyslu § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, i když takové podání neobsahuje uznávaný elektronický podpis.“ Zároveň nenastala situace předvídaná v bodě 28 písm. c) tohoto stanoviska, tedy že by zde byl rozpor spočívající v tom, že by část datové zprávy byla podepsána jiným než uznávaným elektronickým podpisem jiné osoby, než pro kterou je datová schránka zřízena, neboť Mgr. et Mgr. Jakub Michálek je uveden jako místopředseda strany.

[7] Dále Nejvyšší správní soud posoudil, jaké důsledky má skutečnost, že návrh za navrhovatelku podala osoba k tomu neoprávněná. Obdobná situace je již řešena judikaturou Nejvyššího soudu, od níž Nejvyšší správní soud neshledává důvod se odchýlovat. Ta dospěla k závěru, že uvedenou situaci nelze posoudit tak, že jde o návrh podaný někým, kdo k tomu není oprávněn [např. § 218 odst. 1 písm. b) o. s. ř., obdobně pak § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jehož se dovolává navrhovatelka]. Není totiž významné jen to, kdo podání učinil, ale podstatné je také to, zda sám hodlá vstoupit do procesně-právního vztahu, nebo zda procesně-právní úkon činí za jiného (za účastníka řízení) jako jeho zástupce. Učinila-li určitá osoba procesně-právní úkon za jiného jako jeho zástupce, neuplatňuje v řízení sama (svým jménem) procesní práva, ale jedná za zastoupeného. Nedostatek plné moci je pak nedostatkem podmínky řízení, který lze odstranit. K tomu viz zejména usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1997, sp. zn. 3 Cdon 992/97, č. 48/1998 Sb. NS, na které navazovala další rozhodnutí, například usnesení ze dne 27. 11. 2001, sp. zn. 29 Cdo 2352/2000, uveřejněné v časopise Soudní judikatura pod č. 60/2002, nebo ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 29 Odo 344/2004.

[8] Případné nedoložení zastoupení či oprávnění jednat za určitou osobu je proto třeba považovat za nesplnění jiné podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., která je však odstranitelná. S ohledem na to, že navrhovatelka sama sdělila, že Vladislav T. E. za ni nebyl oprávněn jednat, nemělo smysl ji vyzývat k odstranění uvedeného nedostatku návrhu. Proto bylo na místě návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

## 3660

### Řízení před soudem: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem

#### Obecní policie: výzva k prokázání totožnosti

k § 2 a § 12 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění zákonů č. 153/1995 Sb., č. 311/2002 Sb. a č. 274/2008 Sb.

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

**I. Vymezení předmětu řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.) určuje s ohledem na dispoziční zásadu vždy žalobce, a to prostřednictvím žalobního návrhu (petitu). Soud může modifikovat žalobní petit pouze za účelem přesnějšího popisu zásahu či srozumitelnosti výroku. Bez návrhu žalobce soud však nemůže sám rozšířit petitem vymezený předmět řízení a přezkoumávat i další zásahy žalovaného, popisované v rámci žalobní argumentace, ovšem i přes poučení soudu v petitu neoznačené.**

**II. Součástí plnění úkolů městské policie (§ 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii) může být též zjišťování totožnosti osob, jichž se prováděný úkon týká (zde předání 11letého dítěte, jež spalo v nočních hodinách bez dozoru na lavičce v prostoru veřejně přístupného festivalu, matce vykazující známky opilosti). Výzva strážníka obecní policie k prokázání totožnosti musí obsahovat především dostatečně určité a srozumitelné sdělení důvodů, pro které výzvu činí. Tyto důvody musí být podřaditelné pod některou ze zákonem předpokládaných situací, v nichž je strážník městské policie oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti (§ 12 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii). Výslovnou citací zákonných důvodů či odkaz na přesné ustanovení zákona však výzva obsahovat nemusí. Požadavky na obsah výzvy se mohou lišit i s ohledem na okolnosti, za nichž je činěna.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2017, čj. 48 A 68/2016-84<sup>\*)</sup>)*

**Věc:** Mgr. Kateřina V. W. proti městu Lysá nad Labem o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Praze se žalobkyně domáhala určení nezákonnosti zásahu městské policie žalovaného do jejích práv, který se odehrál na náměstí v Lysé nad Labem a v budově služebny městské policie v noci ze dne 27. 5. 2016 na 28. 5. 2016, a spočíval v:

a) neoprávněné výzvě k prokázání totožnosti a předvedení na služebnu městské policie,

b) neoprávněném použití donucovacích prostředků, zejména, hmatů, chvatů a pout vůči žalobkyni, a jejím zadržení po dobu cca 2 hodin na služebně městské policie.

V žalobě žalobkyně předně uvedla, že se dne 27. 5. 2016 účastnila festivalu „*Lysá nad Labem žije*“, a to společně se svým manželem a synem. Syn chtěl na festivalu zůstat se žalobkyní až do konce programu, tj. do půlnoci. Pro případ, že by mu byla zima nebo se mu chtělo spát, si vzal deku. Přibližně ve 23:00 hod. si šel zabalený do deky odpočinout na nedalekou lavičku. V té době ještě nechtěl jít ke známým, kteří bydlí cca 5 minut od místa konání festivalu, a u nichž byl také dospělý bratr syna žalobkyně. Syn žalobkyně následně na lavičce usnul a před půlnocí jej probudila strážnice městské policie, která se syna dotázala, kde má matku. Ten jí odpověděl, že se nachází na náměstí a po chvíli ji našel. Oznámení o přestupku ze dne 30. 5. 2016 sice uvádí, že žalobkyně si syna

\*) Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobkyně usnesením ze dne 12. 9. 2017, čj. 6 As 251/2017-13.

vůbec nevyšimla a následně ho odstrkovala, toto tvrzení se dle žalobkyně však nezakládá na pravdě. Strážnice poté vyzvala žalobkyni k předložení občanského průkazu. Na dotaz žalobkyně, z jakého důvodu, strážnice uvedla, že syn spal na lavičce. Žalobkyně oponovala, že to není důvodem pro její legitimaci, a předložení průkazu odmítla.

K otázce provedení zákroku nebo úkonu žalobkyně poukázala na § 7 zákona o obecní policii s tím, že jí nebyl sdělen žádný trestný čin, přestupek, ani jiný správní delikt, kterého by se měla dopouštět, nebo z jejichž páčání by měla být důvodně podezřívána. Žalobkyně proto důvodně odmítala předložit občanský průkaz, neboť pro takový požadavek nebyly naplněny zákonné předpoklady. Dle žalobkyně ani jiní účastníci festivalu nepáchali žádné výtržnosti, nejednali agresivně, ani nedávali žádný jiný důvod pro podezření z páčání trestných činů, přestupků či jiných správních deliktů. Žádný důvod pro vedení zákroku nebo úkonu proti žalobkyni pak není uveden ani ve zmíněném oznámení o přestupku. Jediným přestupkem, kterého se měla žalobkyně dopustit, je neuposlechnutí výzvy, ke kterému však došlo až poté, co byl bezdůvodně zahájen zákrok (úkon), a přestupek proti majetku, jehož se měla dopustit stržením žaluzie na služebně, tj. také až po zahájení zákroku vůči ní.

Po odmítnutí předložení občanského průkazu byla žalobkyně předvedena na služebnu městské policie, k čemuž dle žalobkyně taktéž nebyl dán důvod. Ve vztahu k použití donucovacích prostředků a její prohlídce žalobkyně namítala, že i přes kooperaci jí strážníci zamezili v odchodu ze služebny a následně proti ní použili donucovací prostředky, a to konkrétně hmaty, chvaty a pouta. Žádná z podmínek zákona pro použití donucovacích prostředků dle žalobkyně však naplněna nebyla. Žalobkyně doprovodila strážníky na služebnu dobrovolně a nedopouštěla se žádného jednání, které by použití donucovacích prostředků odůvodňovalo. Žádný z přítomných strážníků žalobkyni ani před použitím donucovacích prostředků nepoučil o tom, že proti ní budou použity. Naplněn nebyl dle žalobkyně ani žádný z důvodů užití pout. Žalobkyně uvedla, že nikoho nenapadala, neohrožovala vlastní život, nepoškozovala cizí majetek ani se nepokoušela o útek. Pouze se pokusila upozornit na situaci přihlížející účastníky festivalu, přičemž ke stržení žaluzií došlo až v důsledku použití donucovacích prostředků. Žalobkyně dále namítala, že prohlídka jejich osobních věcí zcela evidentně nesledovala účel hledání zbraně, jak vyžaduje zákon, a byla zaměřena převážně na peněženky a tašky na doklady. Taková osobní prohlídka je však zcela v rozporu se zákonem, který takovou pravomoc strážníkům městské policie nepřiznává. Podle žalobkyně použití hmatů, chvatů a pout proti její osobě za situace, kdy se na služebnu dostavila dobrovolně, bylo zcela nepřiměřené účelu sledovaného úkonem strážníků (snahou o její legitimaci) a nepřípustně tak zasáhlo do jejích práv, cti, vážnosti a důstojnosti. Za zcela neadekvátní žalobkyně shledala rovněž délku zadržení dosahující cca dvou hodin, neboť účel zadržení, tj. zjištění totožnosti, byl naplněn téměř bezprostředně po předvedení a důvod jejího předvedení a zadržení tak již pominul.

Ve shora uvedeném žalobkyně spatřovala nezákonný zásah do práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí zaručeného článkem 7 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), práva na osobní svobodu zaručeného článkem 8 Listiny, práva na zachování lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti a práva na ochranu před zasahováním do soukromého života a práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů o své osobě zaručených článkem 10 Listiny. Jednáním strážníků městské policie byl dle žalobkyně zároveň porušen čl. 2 odst. 2 Listiny. Žalobkyně namítala, že zásah strážníků do práva na lidskou důstojnost byl akcentován tím, že strážníci v zásahu pokračovali i přes protesty přihlížejících a s žalobkyní zacházeli hrubě a nedůstojně, a dokonce i před jejím nezletilým synem. Veřejnost zásahu do práv žalobkyně výrazně přispěla k poškození jejího dobrého jména a pověsti. Právo na osobní svobodu dle žalobkyně chrání proti nezákonnému krátkodobému zadržení strážníky městské policie. Právo na osobní svobodu je přitom zdrojem všech ostatních základních práv a svobod. Spoutání a její zadržení na dobu cca dvou hodin považuje žalobkyně za nepřípustný zásah do svého práva na osobní svobodu. Žalobkyně uzavřela, že skutečnost, že proti ní byl veden zásah z důvodu, že byla se synem na festivalu opilá, přičemž však strážníci nechali jejího syna s cizími, rovněž opilými lidmi, shledává zcela absurdním projevem svévole veřejné moci, kdy strážníci nejen, že proti ní postupovali mimo meze své pravomoci, ale navíc vytvořili svým nezákonným zásahem pro jejího syna nebezpečnější situaci, než kdyby k provedení nezákonného zásahu vůbec nepřikročili. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal především na to, že žalobkyni byla naměřena hodnota alkoholu v dechu 2,62 ‰, a uzavřel, že činnost jeho orgánů, tedy strážníků městské policie a referentky orgánu sociálně-právní ochrany dětí, byla vedena v zájmu ochrany bezpečnosti nezletilé osoby a byla konána v souladu s platnými zákony.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného předně poukázala na to, že skutečnost, že byla pod vlivem alkoholu, bez dalšího nezakládá oprávnění městské policie k nezákonnému zásahu. Irelevanci hladiny alkoholu v dechu žalobkyně nasvědčuje rovněž skutečnost, že na festivalu bylo pod vlivem alkoholu větší množství účastníků, represe městské policie však byla zaměřena výhradně proti ní. Upozornila dále na to, že žalovaným citovaná ustanovení zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, neobsahují žádné povinnosti, které by mohla porušit a jejichž porušení by zakládalo oprávnění městské policie zasáhnout. Pokud pak jde o žalovaným zmiňovaná ustanovení občanského zákoníku, k tomu uvedla, že žádným způsobem svoji povinnost zajištění morálního a hmotného prospěchu dítěte neporušila. Ve skutečnosti, že syn s ní byl v pátek v noci na hudebním festivalu konajícím se na náměstí a jen pár minut od domova, nemohla žádným způsobem jeho morální ani hmotné zajištění ohrozit. Daného festivalu se její syn účastnil dobrovolně, na festival se těšil a chtěl na něm být. Účast na festivalu nebyla dle žalobkyně v rozporu se zájmy jejího syna, naopak v jeho vlastním zájmu. Skutečnost, že na hudebním festivalu požívala alkohol, aniž by se dopouštěla jakéhokoliv protiprávního jednání, pak nemohla být ani porušením povinnosti dle § 884 občanského zákoníku z roku 2012. Žalobkyně tvrdila, že se tedy porušení žádné z žalovaným uváděných povinností nedopustila. I kdyby se však dopustila, městská policie nemá bez dalšího žádné zákonné oprávnění k posuzování dodržování uvedených povinností a vymáhání jejich plnění. Žalobkyně následně poukázala na vnitřní rozpornost tvrzení městské policie (resp. jejich strážníků a ředitele).

Žalobkyně při jednání u soudu nad rámec svých písemných podání poukázala na to, že důvodem podání dané žaloby pak nebylo pouze to, co se stalo v inkriminovaný den. Žalobkyně se se žalovaným další 2 měsíce pokoušela dohodnout a jednat, přičemž po celou tu dobu neměla k dispozici protokol; žalovaný celou věc neustále protahoval a oddaloval. Žalobkyně poukázala na to, že strážnice městské policie s ní jednala velmi nevybíravě, byť své jednání tato strážnice opožděně vysvětlovala zcela jinak. Žalobkyně namítala, že i pokud by občanský průkaz předložila, celá situace by nemusela skončit, k čemuž poukázala na případ jejího manžela, který jel na neosvětleném kole a po zastavení strážníkem, jemuž neodpověděl na dotaz, u koho zde pobývá, mu byla vyměřena vyšší pokuta. Dodala, že v Lysé nad Labem se opakují nestandardní postupy městské policie a občané mají obavu se proti takovým postupům bránit. Kdo se proti městské policii vymezí, mohl by mít problém např. se získáním nějakého povolení, které vydává žalovaný. K podání žaloby pak žalobkyni vedly též nepravdivé zprávy, které o celé události žalovaný uveřejnil. Proti žalobkyni zasahovalo až 5 strážníků a policistů, kteří byli v jeden moment na služebně, a přestože venku bylo cca 5-8 lidí, volali další zásahové vozidlo. Žalobkyně upozornila též na to, že celá situace eskalovala a její manžel musel být převezen s rozbitou hlavou do nemocnice, přičemž k jejímu propuštění došlo až po vyjednávání jejího syna a dalších osob s městskou policií. Žalobkyně uzavřela, že úřední záznam a výpovědi strážníků městské policie byly tendenční. Je zřejmé, že na služebně klidně stála a pokusila se zaklepat na okno. Před použitím hmatů a chvatů (resp. pout) od strážníků nezazněla žádná výzva a rovnou k těmto úkonům přistoupili. Sporný zásah nebyl veden snahou poskytnout ochranu dítěti, ale cílem bylo demonstrovat sílu městské policie.

Žalovaný při jednání u soudu nad rámec svého písemného vyjádření k žalobě zdůraznil, že žalobkyni bylo dechovou zkouškou naměřeno 2,62 ‰ alkoholu, což znevěrohodňuje její tvrzení. Poukázal na to, že občanskou povinností je podřídit se výzvě k prokázání totožnosti, a to bez ohledu na soukromý názor, zda je taková výzva zákonná. Zasahující strážníci nemohli vědět, že žalobkyně je matkou nezletilého, a potřebovali ji ztotožnit. Důraz by měl být přitom při hodnocení dané situace kladen na její skutkové okolnosti, nikoli na formální stránku věci. Dle záznamu ze služebny městské policie vše proběhlo v souladu se zákonem o obecní policii. Žalobkyně vzhledem k naměřenému množství alkoholu nebyla schopna rozpoznat své činy a její tvrzení, že by daná věc předložením občanského průkazu neskončila, označil žalovaný pouze za její hypotézu. Městská policie žalovaného funguje, k její činnosti nejsou žádné stížnosti či připomínky a projednáváný případ byl výjimečnou záležitostí.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

## Z odůvodnění:

## VI.

**Splnění procesních podmínek a vymezení předmětu sporu**

(...) V projednávané věci především není sporné, že postup městské policie byl zcela nepochybně veden přímo proti žalobkyni. V důsledku tohoto postupu žalobkyně nepochybně byla přímo zkrácena na svých právech, přičemž se tak stalo pokynem, resp. donucením městské policie (tedy nikoliv rozhodnutím v smyslu § 65 a násl. s. ř. s.). Z hlediska naplnění výše vymezených podmínek je tedy rozhodné posouzení toho, zda takový zásah (zásahy) městské policie byl či nebyl zákonný (jde tedy o 3. podmínku ze shora uvedených). K tomu soud ještě dodává, že zákonnost postupu městské policie je též jediným referenčním rámcem, jímž může postup žalovaného poměřovat. Jinak řečeno, přestože soudu mohou vyvstat určité pochybnosti o vhodnosti postupu či adekvátnosti chování jednotlivých aktérů v různých fázích průběhu celého sporného incidentu, jedinou otázkou, kterou je oprávněn řešit, je právě a pouze zmíněná (ne)zákonnost postupu městské policie žalovaného.

Pro projednávanou věc je pak dále významné především vymezení předmětu samotného sporu, které v soudním řízení správním s ohledem na dispoziční zásadu určuje vždy žalobce, a to prostřednictvím žalobního návrhu (petitu). V dané věci žalobkyně zásah, určení, jehož nezákonnosti se domáhá, vymezila tak, že tento zásah měl spočívat v neoprávněné výzvě k prokázání totožnosti a předvedení na služebnu městské policie žalovaného, dále v neoprávněném použití donucovacích prostředků (zejména, hmatů, chvatů a pout) vůči žalobkyni a konečně v jejím zadržení po dobu cca 2 hodin na služebně městské policie. Přestože samotná žalobní argumentace obsažená v žalobě, jejích doplněních i v replice k vyjádření žalovaného se týká též dalších postupů městské policie či úkonů Policie ČR, je pro soud určující jak vymezení účastníků daného řízení (žalovaným je město, jehož městská policie vůči žalobkyni zasahovala, tedy pouze jeho činnost může být předmětem zájmu krajského soudu), tak v souladu s výše uvedeným též žalobní petit vymezující, čeho se žalobkyně domáhá (tedy vymezení předmětu sporu). Na to ostatně soud s ohledem na podobu žalobní argumentace, v níž žalobkyně mimo žalobní petit popisuje i jiné okolnosti sporného incidentu, další související děje i další zásahy městské policie, žalobkyni při jednání výslovně upozornil. Přestože judikatura Nejvyššího správního soudu s ohledem na specifickou povahu řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem akceptuje určitou modifikaci žalobního petitu ze strany soudu, je tak možné činit pouze za účelem přesnějšího a objektivnějšího popisu zásahu či lepší srozumitelnosti výroku. V žádném případě však tímto způsobem soud nesmí rozšiřovat předmět řízení vymezený právě žalobním návrhem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, čj. 2 As 35/2014-109). Není tedy na místě, aby soud za žalobkyni mimo vymezený rámec předmětu sporu domýšlel, které aspekty zásahu městské policie žalovaného by mohly být důvodně označeny za nezákonné, či žalobkyni upozorňoval na to, o jaké další děje lze žalobní návrh doplnit, aby případně mohl být důvodný. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobkyně. (...)

## VIII.

**Posouzení žaloby**

Jak již bylo výše uvedeno, mohl soud při věcném projednání dané žaloby věnovat pozornost pouze zásahům (postupům) městské policie žalovaného (nikoliv jiných subjektů), a to jen těm, které žalobkyně z hlediska časového a věcného vymezení učinila prostřednictvím žalobního návrhu předmětem daného řízení.

Žalobkyně tedy v dané věci předně spatřuje nezákonný postup žalovaného v jeho neoprávněné výzvě k prokázání totožnosti a v předvedení na služebnu městské policie. V tomto ohledu je nutno poukázat na relevantní právní úpravu, kterou v dané věci představuje především zákon o obecní policii. Krajský soud se samozřejmě plně ztotožňuje s ústavními východiskem, která ve svých podáních žalobkyně obsáhle popsala, včetně vymezení konkrétních jejích práv garantovaných Listinou základních práv a svobod, jež byla činností městské policie v dané věci dotčena. Jak nicméně sama žalobkyně uvádí, tato ústavní práva mohou být zákonem omezena, přičemž řadu omezení v sobě zahrnuje právě i zmíněný zákon o obecní policii. Pro nyní projednávanou věc pak je relevantní právě to, zda se městská policie žalované pohybovala v mantinelech daných tímto zákonem či z nich vykořila,

tedy jednala nezákonně. Zákon o obecní policii předně ve svém § 1 odst. 2 a 3 uvádí, že obecní policie „zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví tento nebo zvláštní zákon“, přičemž „spolupracuje v rozsahu stanoveném tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem s Policií České republiky (dále jen „policie“), státními orgány a orgány územních samosprávných celků“. Jak potom plyne z § 2 citovaného zákona, obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů mimo jiné: „a) přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, b) dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití, c) dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, [...] e) se podílí na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení, f) se podílí na prevenci kriminality v obci, [...] h) odhaluje přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce“.

Konkrétní právní podklad pro oprávnění strážníka městské policie požadovat prokázání totožnosti představuje § 12 zákona o obecní policii, podle jehož odst. 2 „strážník je oprávněn vyzvat osobu, aby prokázala svoji totožnost, a) jde-li o osobu, vůči které provádí úkon k plnění úkolů obecní policie, b) jde-li o osobu podezřelou ze spáchání trestného činu nebo přestupku či jiného správního deliktu, c) jde-li o osobu, od níž bude třeba požadovat vysvětlení, d) jde-li o osobu, která odpovídá popisu osoby hledané policií nebo osoby pohrěšované, e) na žádost jiné osoby, jestliže tato osoba má na zjištění totožnosti právní zájem, f) jde-li o osobu, která žádá o prokázání totožnosti podle písmena e), g) jde-li o osobu, která oznamuje podezření ze spáchání trestného činu, přestupku nebo jiného správního deliktu“. Podle § 13 odst. 1 téhož zákona pak „strážník je oprávněn předvést na policii osobu, která odmítla vyhovět výzvě strážníka k prokázání totožnosti podle § 12 odst. 2 nebo nemůže ani po poskytnutí nezbytné součinnosti strážníka svou totožnost prokázat“.

V projednávané věci z podkladů předložených žalovaným, z provedeného dokazování i ze samotných (shodných) tvrzení účastníků vyplývá, že v době před půlnocí z 27. 5. 2016 na 28. 5. 2016 odpočíval a spal v průběhu festivalu probíhajícího na náměstí v Lysé nad Labem syn žalobkyně (který v té době dosáhl 11 let věku) střídavě na lavičce a „znaku města“ zabalený do deky, resp. se v uvedené době pohyboval po náměstí samostatně. Bylo přitom tomu tak po delší dobu (nejednalo se jen o jednorázový či krátkodobý pohyb této osoby bez dozoru), neboť dle tvrzení samotné žalobkyně si její syn odešel „zabalený do deky odpočinout na nedalekou lavičku“ již přibližně ve 23:00 hod. Žalobkyně pak nerozporuje ani, to, že na tuto skutečnost byla opakovaně upozorněna hlídka městské policie ze strany účastníků festivalu či dalších osob. Stejně tak žalobkyně nerozporuje, že byla v té době pod vlivem alkoholu, přičemž nikterak nepochybnila ani výsledek provedené dechové zkoušky na přítomnost alkoholu, který u ní v době provedení této zkoušky činil 2,62‰.

Žalobkyně ve vztahu k této části napadeného zásahu městské policie žalovaného argumentuje tím, že nebyl dán zákonný důvod dle shora citovaného § 12 odst. 2 zákona o obecní policii k tomu, aby v dané situaci k výzvě strážníků prokazovala svoji totožnost. Žalobkyni je předně nutno dát za pravdu v tom, že vyjádření jednotlivých aktérů zákroku se liší, pokud jde o uváděný důvod (s odkazem na příslušné ustanovení zákona o obecní policii), na základě něhož byla žalobkyně k prokázání totožnosti vyzvána. Žalovaný ve vyjádření k žalobě k této otázce nic neuvádí, přičemž výpovědi ředitele městské policie a strážnice Z. v přestupkovém řízení se pak do určité míry rozcházejí v tom, že kombinují důvody, které měly být žalobkyni v rámci výzvy k prokázání totožnosti sděleny. Těmi mělo být jednak to, že její syn spal na lavičce a žalobkyně je podezřelá „z protiprávního jednání“, jednak jím mělo být provádění zákroku městské policie a uvedená strážnice též jako důvod zmínila i to, že po žalobkyni bude požadováno vysvětlení. Stejně tak soud nemohl přehlédnout neobvyklou skutečnost, že úřední záznam městské policie o popsáném zásahu [který k důvodu prokázání totožnosti odkazuje na § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii], je datován až dnem 17. 8. 2016, tedy byl zjevně vyhotoven až po doručení projednávané žaloby žalovanému. Na výše uvedené rozpory je nicméně podle názoru soudu nutno nahlížet optikou shora popsáné situace, kdy především bylo v nočních hodinách nalezeno na lavičce spící (odpočívající) dítě, tato situace nebyla krátkodobá (jednorázová), další účastníci festivalu městskou policii na spícího nezletilého opakovaně upozornili, přičemž osoba, kterou dítě posléze označilo strážníkům městské policie za svoji matku, vykazovala známky opilosti. K tomu soud pouze poznamenává, že hladina alkoholu zjištěná u žalobkyně představuje dle odborně stanovených fází opilosti na základě veřejně přístupných zdrojů (viz např. Kalina, K. a kol. *Základy klinické*

*adiktologie*. Praha : Grada Publishing, 2008) již tzv. těžkou opilost, jejímiž příznaky jsou mimo jiné blábolivá řeč, neschopnost samostatné chůze, psychické poruchy či výraznější poruchy chování.

Za těchto okolností je soud toho názoru, že naopak bylo povinností městské policie v souladu s citovanými § 1 a § 2 zákona o obecní policii, vymezujícími její úkoly, aby odpovídajícím způsobem na danou situaci reagovala a aby dostatečně určitě zjistila nastalý stav věci. Není ostatně ani vyloučeno, že vznik obdobné situace a následný postup městské policie (tedy předávání nalezeného dítěte rodiči či jiné odpovědné osobě pod vlivem alkoholu v nočních hodinách na veřejném prostranství), včetně podkladů a informací, které v rámci takového postupu městská policie získá, mohou být naprosto zásadní např. pro budoucí činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí či dokonce pro orgány činné v trestním řízení. Nelze přitom po strážníkovi městské policie při provádění určitého zákroku vždy dost dobře požadovat, aby byl na daném místě za jakýchkoliv okolností okamžitě schopen vyhodnotit danou situaci a veškeré její souvislosti tak přesně, aby mu bylo zcela zřejmé, zda jeho zákrok v tomto ohledu bude či nebude např. pro činnost uvedených orgánů významný, přičemž pak pro postup strážníka v takové situaci nemůže být určující jen to, zda reakce žalobkyně na nezletilého syna byla v daný moment negativní, neutrální či pozitivní. Samozřejmě by bylo velmi vhodné a žádoucí, aby strážník městské policie byl schopen formulovat důvody výzvy k prokázání totožnosti dosti určitě, a to nejen z hlediska vymezení konkrétních skutkových okolností dané situace, ale též s odkazem na relevantní ustanovení příslušného právního předpisu. V této souvislosti ovšem nelze odhlédnout od toho, že strážník musí jednat v takové situaci bez prodlení, na základě okamžitého posouzení skutkových okolností a nemá v tomto ohledu „komfort správního orgánu, čas a různé prostředky k dosažení zamýšleného legitimního cíle (formalizované dokazování, ověřování, opakované upozornění, pořádkové pokuty), a proto po něm také nelze požadovat v jednání limity, které existenci takových podmínek předpokládají“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, čj. 1 As 63/2011–90).

V nyní projednávané věci ze samotných žalobních tvrzení plyne, že žalobkyně neměla pochybnost o tom, že výzvu k prokázání totožnosti vůči ní činí strážník městské policie, jemuž obecně oprávnění vyzvat k prokázání totožnosti svědčí. Stejně tak sama žalobkyně uvedla, že jí byl důvod výzvy sdělen, a to minimálně v tom rozsahu, že její nezletilý syn „*spal na lavičce*“. Aniž by bylo nutno hodnotit tvrzení žalobkyně, která uvádí, že si i za výše popsanych okolností byla „*vědoma zásady zákonné licence zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [...] a trvala na dodržení této zásady ze strany strážníků*“, je soud v návaznosti na výše uvedené toho názoru (a to i s odkazem na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu), že nelze vždy lpět formalisticky na tom, aby bylo zpětně přesně zcela jednoznačně prokázáno, z jakého důvodu ve smyslu citovaných ustanovení zákona byla žalobkyně k prokázání totožnosti vyzvána [zda to bylo podle písm. a), b) či c) ustanovení § 12 odst. 2 zákona o obecní policii], resp. hodnotit, v jaký moment danému strážníkovi vyvstalo podezření ze spáchání trestného činu (přestupku či jiného správního deliktu), v jaký moment začal přesně vymezený úkon městské policie či v jaké fázi se tento úkon přeměnil v „*pouhy*“ požadavek na podání vysvětlení. Podstatné naopak je, aby skutkové okolnosti v dané věci výzvu k prokázání totožnosti odůvodňovaly a byly pod příslušné ustanovení zákona o obecní policii podřaditelné. Stejně tak je třeba trvat na tom, aby relevantní okolnosti věci byly osobě podléhající výzvě k prokázání totožnosti dostatečně určitě sděleny a především aby s přihlédnutím k individuálním okolnostem dané věci postup strážníků nevykazoval prvky libovůle, zneužití pravomoci či snad dokonce až šikanózního postupu. S ohledem na výše popsané specifické okolnosti dané věci nemá soud pochybnosti o tom, že zde mohly být naplněny všechny důvody k prokázání totožnosti, na které strážníci městské policie odkázali. Stejně tak soud v dané věci, pokud jde o výzvu k prokázání totožnosti, neshledal ze strany městské policie v jejím jednání žádné zjevné projevy libovůle či snad dokonce šikany a dospěl k závěru, že její postup vedoucí k výzvě žalobkyně k prokázání totožnosti lze akceptovat. I kdyby sdělení důvodu výzvy k prokázání totožnosti na počátku celého incidentu spočívalo v prostém konstatování, že syn žalobkyně spal bez dozoru na lavičce, lze připustit, že v určité situaci může být takové sdělení z hlediska zákonnosti dostatečné, resp. vždy bude záležet na hodnocení konkrétních okolností projednávaného případu. Ve věci nyní posuzované přitom dále není pochyb o tom, že žalobkyně dobrovolně odešla na služebnu městské policie, a jak je ze záznamu ze služebny i dalších podkladů, které měl soud k dispozici (zejm. svědecké výpovědi v přestupkovém řízení), zřejmé, výzva k prokázání totožnosti byla ve vztahu k ní učiněna opakovaně. Není ostatně ani vyloučeno, že důvody k prokázání totožnosti se mohou v průběhu určitého incidentu upřesňovat (je přirozené a logické, že pokud osoba odmítne prokázání totožnosti pro neurčitost či nedostatečnost výzvy, strážník výzvu upraví a precizuje) či dokonce změnit (např. namísto



podání vysvětlení se již mohlo jednat o důvod spočívající v prováděném zákroku proti žalobkyni či naopak atd.). Ostatně dle shora citovaného pravomocného rozhodnutí Městského úřadu Lysé nad Labem v přestupkovém řízení, které žalobkyně doložila, sama žalobkyně připustila, že výzva skutečně mohla zaznít tak, jak v daném řízení uvedli strážníci městské policie ve svých svědeckých výpovědích, tedy včetně slov „*jménem zákona*“. S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že výzvu žalobkyně ze strany městské policie k prokázání totožnosti soud za daných okolností neshledal nezákonnou. V této souvislosti soud samozřejmě nepřehlédl, že žalobkyně k okolnostem „*započetí samotné situace na náměstí*“ a navrhla k provedení důkazu svědecké výpovědi jejího nezletilého syna a dále M. K., I. D. a strážnice A. Z. S ohledem na tvrzení účastníků, další provedené dokazování i výše uvedené odůvodnění, však soud provedení těchto důkazů shledal nadbytečným. (...)

Další sporný postup městské policie žalovaného, který žalobkyně napadá a označuje za nezákonný zásah, spočívá v neoprávněném použití donucovacích prostředků, zejména hmatů, chvatů a pout. Žalobkyně namítá, že se nedopustila žádného jednání, které by použití donucovacích prostředků odůvodňovalo. Jak v této souvislosti plyne z § 18 zákona o obecní policii „[d]onucovacími prostředky jsou a) hmaty, chvaty, údery a kopy, b) slzotvorný, elektrický nebo jiný obdobně dočasně zneschopňující prostředek, c) obušek a jiný úderný prostředek, d) pouta, e) úder služební zbraní, f) hrozba namířenou služební zbraní, g) varovný výstřel ze služební zbraně, h) technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla“ (odstavec 1). „Donucovací prostředky je strážník oprávněn použít v zájmu ochrany bezpečnosti jiné osoby nebo své vlastní, majetku nebo k zabránění výtržnosti, rvačky nebo jinému jednání, jímž je vážně narušován veřejný pořádek“ (odst. 2). „Před použitím donucovacích prostředků podle odstavce 1 písm. a) až g) je strážník povinen vyzvat osobu, proti které zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání slovy ‚jménem zákona‘ s výstrahou, že bude použito donucovacích prostředků; to neplatí, je-li ohrožen jeho život nebo zdraví anebo život nebo zdraví jiné osoby a zákrok nesnese odkladu“ (odstavec 3). „O tom, který z donucovacích prostředků použije, rozhoduje strážník podle konkrétní situace tak, aby dosáhl účelu sledovaného zákrokem; přitom použije takového donucovacího prostředku, který je nezbytně nutný k překonání odporu osoby, která se dopouští protiprávního jednání“ (odstavec 4). „Strážník je povinen dbát, aby použitím donucovacích prostředků nezpůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání“ (odstavec 5). Speciální úpravu týkající se použití donucovacího prostředku v podobě pout pak představuje § 18a odst. 1 téhož zákona, podle něhož „[s]trážník je oprávněn použít pouta a) při omezení osobní svobody osoby podle § 76 odst. 2 trestního řádu, b) při předvedení osoby podle tohoto nebo zvláštního zákona, která klade odpor, nebo c) proti osobě, která fyzicky napadá jinou osobu nebo strážníka, ohrožuje vlastní život, poškozuje cizí majetek nebo se pokusí o útek při zákroku strážníka“.

Ve vztahu k této části žalobkyní zpochybňovaného postupu městské policie žalovaného soud uvádí, že ani v tomto případě se neztotožňuje s jejím názorem o nenaplnění podmínek pro využití donucovacích prostředků dle shora citovaných ustanovení. Soud v nyní projednávané věci považuje za nutné poukázat v této souvislosti především na to, že žalobkyni zmiňované donucovací prostředky strážníci použili až v situaci, kdy se dle záznamu ze služebny městské policie již po jednom předchozím vkročení na parapet a stržení okenních žaluzií žalobkyně pokusila opětovně vstoupit do zvýšeného „*prostoru v okně*“. Právě opakovaný charakter chování žalobkyně je v tomto ohledu klíčový. Při prvním pokusu vstoupit na parapet byla totiž toliko stržena z okna (v důsledku toho pak spadla na podlahu), aniž by však dále strážníci ve vztahu k ní jakékoliv hmaty, chvaty či jiné donucovací prostředky použili. Stěžejní pro daný zákrok je tedy právě to, že se o vstup na parapet žalobkyně pokusila opětovně. Byť žalobkyně tvrdí, že pouze chtěla komunikovat s osobami stojícími před služebnou, není podle názoru krajského soudu sporu o tom, že její popsané chování určitý zákrok přítomných strážníků vyžadovalo, a to tím spíše, že dle záznamu ze služebny po prvním vstupu do „*prostoru okna*“ strážníci žalobkyni zcela zjevně vysvětlovali, že se tímto způsobem chovat nelze. Případná snaha o komunikaci s osobami stojícími před služebnou nemůže počínání žalobkyně jakkoliv odůvodňovat či omlouvat, ostatně i kdyby pro takovou komunikaci měla žalobkyně závažné a neodkladné důvody, nebylo třeba vstupovat za tím účelem na okenní parapet.

Podle názoru krajského soudu pak přítomní strážníci městské policie byli oprávněni použít vůči žalobkyni hmatů a chvatů ve smyslu citovaného § 18 zákona o obecní policii, přičemž tento zákrok byl zákrokem neodkladným ve smyslu § 18 odst. 2 téhož zákona, neboť opakovaným vstupem na okenní parapet, a to i s přihlédnutím k tomu, že žalobkyně nesporně byla pod vlivem alkoholu a dle svého předchozího pohybu se zjevně do okna chystala tlouct pěstí, mohlo být přinejmenším ohroženo její zdraví či zdraví osob stojících venku za

oknem. V takové situaci strážníci nemohli předvídat, co hodlá žalobkyně učinit, případně jakou silou bude do okna tlouci. Použité hmaty a chvaty pak odpovídaly tomu, aby žalobkyni zabránily v opětovném pokusu vstoupit na okenní parapet. Pokud pak jde o použití pout, je pravdou, že zákon pro využití tohoto donucovacího prostředku stanoví kritéria ještě přísnější, ovšem i ta podle názoru soudu byla v dané věci naplněna. Zde je nutno opětovně zdůraznit, že s ohledem na žalobní návrh i argumentaci žalobkyně je předmětem posouzení ze strany soudu v této souvislosti pouze otázka možnosti použití tohoto donucovacího prostředku, a nikoliv případné související další otázky, které mohou vyvstat (např. doba spoutání). Zde je nutno zopakovat, že především z důvodu opakovaného vstupu žalobkyně na okenní parapet zjevně nebylo možno pro strážníky v daný moment z chování žalobkyně předvídat, zda bude dále v důsledku jejího chování poškozován majetek, přičemž strážníkům nemohlo být zřejmé ani to, zda žalobkyně (jak tvrdí) chtěla pouze na své zadržení upozornit návštěvníky festivalu (za tímto účelem ostatně nemusela nutně vstupovat na parapet okna), nebo zda nehodlá opustit služebnu oknem, čemuž mohlo její předchozí jednání na služebně nasvědčovat. Jak ostatně plyne z fotodokumentace předložené samotnou žalobkyní, okno služebny městské policie, do něhož vstupovala, nebylo opatřeno mříží a nachází se v přízemí budovy, tedy opuštění služebny oknem by pro žalobkyni nebylo nikterak komplikované. Je sice možné, že žalobkyně skutečně nehodlala služebnu městské policie opustit a chtěla pouze komunikovat s osobami stojícími venku. Vzhledem k jejímu nestandardnímu jednání (především již mnohokrát zmíněnému opakovanému vstupu na okenní parapet) nelze klást k tíži strážníkům to, pokud si její jednání vyložili jako pokus o další možné poškození majetku, resp. opuštění služebny ve smyslu § 18a odst. 1 písm. c) zákona o obecní policii. O tom, že v daný moment již ve vztahu k žalobkyni probíhal zákrok městské policie ve smyslu posledně zmíněného ustanovení zákona o obecní policii, nemá krajský soud pochyb. S ohledem na výše uvedené tedy ani namítanou nezákonnost použití donucovacích prostředků neshledal důvodnou. (...)

## 3661

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

#### Daňové řízení: exekuce prodejem movitých věcí

k § 203 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 344/2013 Sb.

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

**I. Odpojení datového kabelu vedoucího k serveru daňového subjektu, stalo-li se tak faktickým úkonem daňového exekutora v průběhu daňové exekuce prodejem movitých věcí (§ 203 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), v důsledku čehož daňový subjekt ztratí trvale či dlouhodobě přístup k datům na serveru, splňuje podmínky zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.**

**II. Daňový exekutor musí v průběhu daňové exekuce prodejem movitých věcí (§ 203 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) šetřit práva daňového subjektu. Je-li předmětem exekuce datové médium (nosič dat), měl by daňový exekutor daňovému subjektu umožnit zkopírování všech dat. Obecně není možné, aby v rámci (jakékoliv) exekuce byl povinný připraven nejen o nosič dat (datové médium), ale i o data samotná.**

**III. Úkony daňového exekutora v daňové exekuci musí sledovat jen jeden cíl, tj. vymození nedoplatku na dani. Ustanovení § 207 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, poskytuje dostatečný prostor pro výkon správního uvážení, které však musí směřovat k onomu cíli. Pokud by exekutor z těchto mezí vykročil (např. exekučním úkonem směřoval nikoliv k vymození nedoplatku na dani, ale primárně k něčemu jinému, zde k „odříznutí“ daňového subjektu od jeho dat), jednalo by se o zneužití mezí správního uvážení, a tedy o nezákonný zásah do práv daňového subjektu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, čj. 10 AfS 122/2017-50)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným ELEKTRA PV proti Finančnímu úřadu pro Jihočeský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

K vymození nedoplatek na daních v celkové výši přesahující 74 mil. Kč žalovaný (dále též „správce daně“) exekučním příkazem ze dne 22. 6. 2016 nařídil daňovou exekuci prodejem movitých věcí žalobkyně. Po nařízení exekuce bylo dne 3. 8. 2016 zahájeno insolvenční řízení (na návrh věřitele spojený s návrhem na prohlášení konkursu). Insolvenční soud předběžným opatřením ze dne 17. 8. 2016 omezil účinek spojený se zahájením insolvenčního řízení podle § 109 odst. 1 písm. c) insolvenčního zákona; žalovanému umožnil provést již nařízenou exekuci. Žalovaný tak dne 5. 9. 2016 provedl soupis movitých věcí v datovém centru T-Mobile GTS Nagano, Praha 3, ve kterém se nacházela mj. skříň se servery ve vlastnictví žalobkyně. Žalovaný přerušil připojení serverů k síti tak, že manuálně odpojil datové kabely, serverovou skříň zavřel a přelepil ji páskou finanční správy. Servery byly ponechány na místě.

Žalobkyně se u krajského soudu domáhala poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Navrhla, aby krajský soud rozhodl, že odpojení datového kabelu a přerušení datového spojení bylo nezákonným zásahem, a aby přikázal žalovanému přerušené spojení obnovit, eventuálně aby mu přikázal umožnit obnovit datové spojení samotné žalobkyni.

Po podání žaloby byl dne 17. 2. 2017 prohlášen na majetek žalobkyně konkurs.

Krajský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 28. 3. 2017, čj. 50 A 35/2016-68. Odpojení serverů žalobkyně byl faktický úkon žalovaného, který byl proveden za účelem zpeněžení serverů v rámci daňové exekuce. Ustanovení § 207 daňového řádu umožňuje správci daně stanovení režimu sepsaného majetku do jeho zpeněžení. Správce daně má tři možnosti, a to 1) odebrání věcí a jejich vhodné zajištění, 2) uložení sepsaných věcí se souhlasem dlužníka do dlužníkem vyhrazených prostor, a 3) ponechání věcí na místě a jejich označení. Který režim zvolí, závisí na jeho uvážení a na okolnostech konkrétního případu. Žalovaný měl v úmyslu servery převést na místo jím určené. Je tedy logické, že před přesunem serverů na jiné místo muselo dojít k jejich odpojení od datového kabelu. Důvod, proč nakonec servery odvezeny nebyly, není krajskému soudu znám, avšak tato skutečnost nemá vliv na zákonost faktického úkonu – odpojení datového kabelu.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a nesprávně zjištěný skutkový stav. V doplnění kasační stížnosti namítala, že žalovaný nebyl vůbec oprávněn servery v rámci exekuce sepsat. Krajský soud ve svém rozhodnutí nevzal v potaz § 206 odst. 1 daňového řádu, podle něhož mají být sepsány především ty věci, které dlužník může nejspíše postrádat a které se nejsnáze prodají. Servery jsou přítomny kvůli své specifické povaze prakticky neprodejně; obsahují osobní údaje zaměstnanců stěžovatelky a ochranu těchto údajů nelze zajistit prostým smazáním. Bylo by proto nutné datové nosiče zničit a prodat pouze schránky serverů („železo“), jejichž hodnota se pohybuje v jednotkách tisíc korun. Předpokládáný výtěžek z prodeje schránek je neproporcionální k exekvované částce (přesahující 74 milionů korun). Proto neměly být servery vůbec sepsány. Dále krajský soud nevzal v potaz, že servery jsou vyloučeny z exekuce podle § 322 odst. 3 o. s. ř., neboť jsou nezbytně nutné k výkonu podnikatelské činnosti stěžovatelky.

Podle názoru stěžovatelky vycházel krajský soud nesprávně ze skutkového zjištění, že žalovaný odpojil datový kabel za účelem odvozu věcí na jiné jím určené místo. Tento závěr si učinil z protokolu o soupisu ze dne 5. 9. 2016, avšak nevypočítal se s obsahem důležité listiny „sdělení věřitele“ ze dne 7. 9. 2016, které žalovaný zaslal insolvenčnímu soudu. Z tohoto listinného důkazu vyplývá, že žalovaný neodpojil servery za účelem jejich přemístění, nýbrž z obavy, aby stěžovatelka nemanipulovala s daty uloženými na serverech nebo aby je neodstranila. Správce daně ale není oprávněn v rámci daňové exekuce provádět úkony „za účelem (jakési) ochrany dat“. Tento důvod má ostatně jen účel zastížit důvody skutečné, tj. snahu správce daně ztížit stěžovatelce její obranu v probíhajících soudních sporech. Jelikož žalovaný určil v soupisu věcí servery, které nezamýšlel prodat, jednal v rozporu s § 204 odst. 1 daňového řádu. I proto žalovaný sepsal servery neoprávněně.

I pokud by stěžovatelka připustila, že servery byly oprávněně zařazeny na soupis věcí k exekuci, krajský soud nesprávně aplikoval § 207 daňového řádu. Žalovaný měl postupovat podle § 207 odst. 1 a 3 daňového řádu a § 327 o. s. ř., tj. servery ponechat na místě, kde byly sepsány. Odebrat servery mohl jen v případě, že

by v protokolu o soupisu uvedl přezkoumatelným způsobem svou správnú úvahu o tom, že serverům, tedy nikoliv datům na nich uloženým, hrozí nebezpečí ztráty nebo poškození, jak vyžaduje díkce § 207 odst. 1 daňového řádu. Krajský soud však nezkoumal, zda byly splněny zákonné podmínky pro odebrání a zajištění sepsaných serverů. Spokojil se toliko s konstatováním, že režim sepsaných věcí závisí na uvážení správce daně (a ten v protokolu o soupisu vyjádřil úmysl sepsané věci převést na místo jím určené; je tedy logické, že muselo dojít k jejich odpojení).

Jelikož exekucním titulem jsou zajišťovací příkazy, žalovaný měl při exekuci postupovat zdrženlivě, tj. tak, aby stěžovatelka měla do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o rozsahu daňové povinnosti, rozumnou naději na zachování své ekonomické existence. Odpojení serverů nebylo v tomto ohledu nezbytně nutné. Účelu daňové exekuce mohlo být dosaženo i při prozatímním ponechání připojení serverů k síti.

Žalovaný ve svém vyjádření namítal, že servery určil v soupisu věcí k prodeji oprávněně, protože jsou to věci movité a byly předmětem nařízené mobiliární exekuce. Stěžovatelka mu v exekucním řízení neposkytovala součinnost, a proto si sám zjistil umístění serverů. Jejich odpojení od datového spojení provedl především proto, že předpokládal, že tyto věci neponechá na místě, ale nakonec je vzhledem k jejich specifickému charakteru na místě ponechal a viditelně označil. Žalovaný nečinil sporným, že jím zvolený postup při zajištění serverů byl částečně odůvodněn i ochranou dat umístěných na serverech tak, jak stěžovatelka namítá (čl. V. odst. 7 vyjádření žalovaného). Tato obava byla nicméně oprávněná a opodstatněná. Stěžovatelka mu účelově odmítla sdělit místo umístění serverů, což „*musí mít zcela logicky jediné zdůvodnění, a to aby žalobkyně s daty uloženými na serverech mohla nakládat v neprospěch žalovaného, popř. dalších věřitelů, kteří podali přihlášky do insolvenčního řízení*“. Názor stěžovatelky, že v protokole o soupisu musí být podle § 207 odst. 3 daňového řádu přezkoumatelným způsobem uvedena správná úvaha odůvodňující zvolený způsob naložení se sepsanými věcmi, žalovaný nesdílel.

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

## Z odůvodnění:

### III.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [18] Stěžovatelka se domáhá ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v odpojení datového kabelu od serverů v jejím vlastnictví, ke kterému došlo při soupisu věcí v daňové exekuci. V řízení není sporu o tom, že žalovaný v rámci daňové exekuce (tedy v působnosti správního orgánu) učinil při provádění mobiliární exekuce na majetek stěžovatelky faktický úkon spočívající v odpojení datového kabelu od serverů ve vlastnictví žalobkyně, čímž jí zabránil v přístupu k datům uloženým na serverech. Klíčovou otázkou této kauzy je tedy zákonnost postupu žalovaného.

[19] Výtku, že žalovaný nebyl oprávněn servery sepsat k prodeji v exekuci, uplatnila stěžovatelka poprvé až v kasační stížnosti, proto k ní Nejvyšší správní soud přísně vzato nemůže ani přihlížet (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Je pravda, že v žalobě stěžovatelka namítá, že „*žádné ustanovení daňového řádu ani jiného předpisu mu [žalovanému - pozn. NSS] nedává pravomoc k tomu, aby **sepisoval** věci ve vlastnictví daňového subjektu, tj. prováděl úkony v daňové exekuci, za účelem jakési domnělé ‚ochrany‘ dat daňového subjektu*“ (citováno ze s. 3 žaloby poslední odstavce; zdůrazněno dodatečně Nejvyšším správním soudem). Avšak z kontextu celého podání je zřejmé, že veškerá žalobní argumentace věcně směřuje k tomu, že žalovaný s již sepsanými servery naložil v rozporu se zákonem (nikoliv, že je nezákonně sepsal). Argumenty svědčící pro nezákonnost samotného soupisu se poprvé objevují až v kasační stížnosti. Přesto nad rámec nezbytně nutného Nejvyšší správní soud uvádí následující. Tvrdí-li stěžovatelka, že servery nezbytně nutné potřebuje k výkonu své podnikatelské činnosti, a proto jsou servery z exekuce vyloučeny, pak měla zvolit právní prostředek tomuto tvrzení odpovídající (návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 daňového řádu). Žaloba proti nezákonnému zásahu je nástrojem uplatnitelným pouze tam, kde nejsou dostupné jiné prostředky ochrany (viz § 85 s. ř. s.).

[20] Další námítky směřují k tomu, že krajský soud nesprávně zjistil skutkový stav.

[21] Podle § 207 odst. 1 daňového řádu „[d]aňový exekutor odebere sepsané věci, zejména je-li obava, že sepsané věci budou poškozeny, zničeny, pozměněny, ukryty nebo odcizeny, a postará se o jejich vhodné zajištění. Tento úkon může provést i dodatečně.“ Podle § 207 odst. 3 daňového řádu „[s]epsané věci může daňový exekutor také ponechat na místě, kde byly sepsány. V tomto případě sepsané věci viditelně označí. Z označení musí být patrné, kterým správcem daně a kdy byly věci sepsány.“

[22] Krajský soud předně dospěl k závěru, že odpojení datového kabelu vedoucího k serveru splňuje podmínky zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením krajského soudu souhlasí a pro pořádek ho v celém rozsahu cituje (Nejvyšší správní soud podotýká, že je nesporné, že v důsledku odpojení nemá dlouhodobě stěžovatelka přístup k datům na serveru):

„[O]dpojení datového kabelu představovalo faktický úkon, resp. faktický pokyn správce daně, neboť aniž by bylo vydáno formální rozhodnutí, žalobce musel tento zásah respektovat. Faktické pokyny úřední osoby (představitelce orgánu veřejné správy) v konkrétních případech zasahují do práv a povinností jednotlivců. Faktický pokyn je charakteristický tím, že zde chybí formalizovaný postup, k takovému úkonu ale musí existovat zákonné zmocnění. Dá se tedy shrnout, že pojmovými znaky faktického pokynu je jeho neformálnost, soulad se zákonem, pokyn je vydán úřední osobou, typicky proběhne v terénu mimo oficiální místo výkonu orgánu veřejné správy a je právně závazný, neboť adresát faktického pokynu je povinen jej respektovat, zpravidla podle jeho obsahu je povinen něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Faktický pokyn může mít podobu zajišťovacího úkonu, kdy se jedná o prostředek k zajištění určitého formálního procesu, a osoba, vůči které zajišťovací úkon směřuje, je povinná jej strpět, případně poskytnout potřebnou součinnost k jeho provedení. V tomto konkrétním případě představuje formální proces soupis movitého majetku za účelem jeho zpeněžení v daňové exekuci a odpojení datového kabelu je zajišťovacím úkonem směřujícím k naplnění účelu daňové exekuce, tedy k prodeji zajištěných serverů a ostatního příslušenství.“

[23] Krajský soud se však při hodnocení zákonnosti zásahu vůbec nevyjádřil k žalobou tvrzenému důvodu nezákonnosti zásahu, totiž k tomu, že odpojením datového kabelu žalovaný (údajně) znemožnil stěžovatelce přístup k datům uloženým na serverech, neboť stěžovatelka má dle svého tvrzení veškerá svá podnikatelská data (včetně účetnictví) zálohována opět jen na odpojených serverech. Žalovaný naopak během soudního řízení dovozoval, že stěžovatelka má zcela jistě data zálohována i jinde. Krajský soud se k této otázce vůbec nevyjádřil, byť je pro věc samu velmi důležitá. V tomto ohledu je rozsudek nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud jen podotýká, že pokud stěžovatelka skutečně neměla veškerá data zálohována mimo servery (např. v *cloudu*), měl žalovaný stěžovatelce umožnit, aby před odpojením serveru data zkopírovala. Obecně není možné, aby v rámci (jakékoliv) exekuce byl povinný připraven nejen o nosič dat (datové médium), ale i o data samotná.

[24] Krajský soud vyšel ze skutkového zjištění, že k odpojení serverů došlo v rámci správní úvahy žalovaného v souladu s § 207 daňového řádu. Přitom vyšel mj. z důkazu, protokolu o soupisu ze dne 5. 9. 2016. Z něj vyvodil, že žalovaný měl v úmyslu servery převést na jiné místo, a proto (jako nevyhnutelnou součást postupu přemístění) musel servery odpojit. Proč nakonec k převozu serverů nedošlo, není dle krajského soudu jasné, pro věc samu je to však prý bez významu. Krajský soud však opomenul tvrzení žalobkyně, která v žalobě namítá, že k odpojení serverů nedošlo za účelem jejich odebrání, ale že skutečným důvodem odpojení serverů byla snaha žalovaného zabránit jí manipulovat s daty nebo data smazat (event. prý dokonce s cílem znemožnit právní obranu v této věci). Na podporu tohoto tvrzení stěžovatelka v žalobě odkázala na „sdělení věřitele“ ze dne 7. 9. 2016 adresované insolvenčnímu soudu (viz bod [6]). Tento důležitý důkaz však krajský soud vůbec nehodnotil, čímž zatížil rozsudek nepřezkoumatelností.

[25] Pokud krajský soud při hodnocení důkazů vyvozuje závěr o skutkové okolnosti mezi stranami sporné, měl by zvláště dbát, aby jeho závěry byly pečlivě a logicky odůvodněné a aby z nich jasně vyplývalo, proč opačná skutková tvrzení neobstojí. Soud zcela jistě nemůže ignorovat tvrzení a důkazy směřující k opačnému závěru.

[26] Nejvyšší správní soud není oprávněn nahrazovat činnost krajského soudu vlastním hodnocením dosud neprovedených důkazů a doplňovat další argumenty nad rámec těch, pro něž byla žaloba (Nejvyšší správní soud nevylučuje, že správně) zamítnuta. V novém řízení krajský soud řádně zjistí okolnosti, za kterých došlo k odpojení datového kabelu od serverů stěžovatelky. Následně posoudí, zda žalovaný nepřipravil stěžovatelku o přístup k datům uloženým na exekvovaných serverech, aniž by přístup k datům měla stěžovatelka zajištěn jinak (ze zálohy).

Současně se vyjádří k žalobnímu tvrzení a k souvisejícímu důkazu („sdělení věřitele“ ze dne 7. 9. 2016), podle nichž skutečným důvodem sepsání serverů nebylo jejich zpeněžení, ale „odříznutí“ stěžovatelky od dat. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že *veškeré úkony daňového exekutora v daňové exekuci musí sledovat jen jeden cíl, tj. vymožení nedoplatku na dani*. Ustanovení § 207 daňového řádu poskytuje exekutorovi dostatečný prostor pro výkon jeho správního uvážení, které však musí směřovat k onomu cíli. Pokud by daňový exekutor z těchto mezí vykročil (např. exekucním úkonem směřoval nikoliv k vymožení nedoplatku na dani, ale primárně k něčemu jinému, zde k „odříznutí“ stěžovatelky od jejích dat), jednalo by se o zneužití mezí jeho uvážení a tedy o nezákonný zásah do práv stěžovatelky.

[27] Nejvyšší správní soud neupírá správci daně, aby chránil daňové řízení proti úkonům zkracujícím majetek dlužníka nebo dokonce proti falšování či pozměňování daňové evidence daňovým subjektem. Protiprávnost či dokonce trestnost takovýchto jednání je zjevná. Správce daně však k řešení těchto problémů nesmí využívat takové své pravomoci, které primárně směřují k jinému cíli.

## 3662

### Stavební řízení: certifikát autorizovaného inspektora; podmínky provedení stavby

k § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 191/2008 Sb. a č. 350/2012 Sb.

**Je-li stavební povolení nahrazeno certifikátem autorizovaného inspektora, jímž je podle § 117 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ověřena projektová dokumentace a připojené podklady, mohou podmínky provedení stavby vyplývat přímo z projektové dokumentace, aniž by byly vtěleny do textu certifikátu.**

**Podmínky provedení stavby však nemohou být stanoveny v ověřených podkladech, jejichž účelem je pouze odborné posouzení dopadů stavby a z něj vyplývající doporučení.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2017, čj. 10 A 218/2013-66)*

**Věc:** Akciová společnost HT Floor CZ proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty.

Úřad městské části Praha 4 uložil žalobkyni v rozhodnutí ze dne 4. 6. 2013 pokutu ve výši 250 000 Kč za správní delikt podle § 181 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, čehož se měla žalobkyně dopustit prováděním nočních stavebních prací na stavbě VÝSTAVBA BYTOVÉHO DOMU VAVŘENOVA, a to v rozporu s certifikátem autorizovaného inspektora. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí orgánu I. stupně žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 28. 8. 2013.

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítala, že žalovaný rozhodoval na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť certifikát autorizovaného inspektora neobsahoval žádné omezení práce na stavbě na dobu od 7 do 21 hod. S prováděním prací mimo tuto dobu naopak certifikát výslovně počítal a stanovil pro tento případ hlukové limity. Certifikát byl tak zcela v souladu se stavební dokumentací, v níž jsou též uvedeny hlukové limity pro práci v noci. Podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí však nebylo žádné objektivní měření hluku na stavbě, které by mohlo prokázat, že stanovené hlukové limity byly překračovány.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že žalobkyně prováděla stavbu v rozporu s příslušným certifikátem autorizovaného inspektora, z něhož jednoznačně plynulo, že stavba bude prováděna jen v denních hodinách mezi 7 a 21 hod.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

(...) Dále se městský soud zabýval prvním žalobním bodem o nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu z důvodu absence regulace provedení stavebních prací v certifikátu autorizovaného inspektora.

Jak bylo uvedeno výše, jednání žalobkyně mělo být posouzeno podle § 180 odst. 5 písm. c) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle něhož se správního deliktu dopustí právnická osoba jako stavební podnikatel tím, že jako zhotovitel provádí pro jiného „stavbu nebo změnu stavby bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116), certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) nebo v rozporu s nimi“. Dle § 117 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 autorizovaný inspektor certifikátem „stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 a že navrhovaná stavba může být provedena. Na projektové dokumentaci tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vydání certifikátu a opatří ji svým podpisem a razítkem se státním znakem České republiky.“

Platí tedy, že ověří-li autorizovaný inspektor projektovou dokumentaci, stávají se podklady v ní obsažené nedílnou součástí jeho certifikátu. Aby se žalobkyně dopustila porušení certifikátu autorizovaného inspektora, není vždy nutné, aby porušila podmínku uvedenou přímo v textu tohoto certifikátu. Jedná-li se o podmínku, která jednoznačně vyplývá z ověřené stavební dokumentace, lze jejím porušením naplnit skutkovou podstatu výše uvedeného správního deliktu.

Na druhé straně však platí, že ne každý podklad ověřený autorizovaným inspektorem je takové povahy, aby mohl obsahovat závazné podmínky stavby. Pokud se měla žalobkyně dopustit správního deliktu tím, že provedla stavbu v rozporu se stavební dokumentací ověřenou autorizovaným inspektorem, musí se tento rozpor vztahovat k takové součásti stavební dokumentace, jež jednoznačně stanoví, jakým způsobem stavba musí být provedena. Takovým podkladem by byla například souhrnná technická zpráva (obligatorní část B stavební dokumentace) nebo zásady organizace výstavby (část E stavební dokumentace), v nichž jsou uváděny zvláštní podmínky provedení stavby. Naopak součástí stavební dokumentace, která stanoví jednoznačné podmínky provedení stavby, nejsou takové odborné podklady, které pouze nabízejí analýzu možností provedení stavby, byť by obsahovaly doporučení ohledně optimálních podmínek.

Správní orgány v nyní projednávané věci netvrdí, že by se žalobkyně dopustila porušení podmínky, která byla stanovena v samotném textu certifikátu autorizovaného inspektora. Městský soud ověřil, že certifikát skutečně žádnou podmínku týkající se provádění stavby v nočních hodinách neobsahuje. Jak ovšem vyplývá z popisu deliktního skutku, porušení podmínek certifikátu autorizovaného inspektora se měla žalobkyně dopustit tím, že stavbu prováděla v rozporu s akustickou studií provedenou Ing. J. B. v březnu roku 2007. Skutečnost, že je tato studie součástí schválené projektové dokumentace, části dokladové, stvrdil autorizovaný inspektor svým razítkem a podpisem dne 26. 8. 2008.

Jak městský soud uvedl výše, není vyloučeno, aby k porušení podmínek certifikátu došlo pouhým porušením ověřené stavební dokumentace. Akustická studie však není takovou součástí stavební dokumentace, z níž vyplývají jednoznačné podmínky provedení stavby. Jak se uvádí v úvodu akustické studie, jejím cílem je „*vyhodnotit hlukovou zátěž, která bude vznikat u nejbližší okolní zástavby při provádění výstavby nového bytového domu [...], a to včetně staveništní dopravy*“. Studie tedy poskytuje pouze vstupní údaje pro posouzení toho, zda lze stavbu provádět při zachování hlukových limitů a za jakým podmínek, sama ovšem neobsahuje jednoznačné podmínky provedení stavby, které by mohl autorizovaný inspektor pouze stvrdit. Měl-li autorizovaný inspektor za to, že stanovení podmínek ohledně nočního provádění stavby je nutné, měl žádat po stavebníkovi, aby tyto podmínky učinil součástí některé ze závazných součástí stavební dokumentace.

V tomto případě se nabízejí zásady organizace výstavby, které podle přílohy č. 1 části E bodu 1 písm. h) vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, obsahují „*stanovení podmínek pro provádění stavby z hlediska bezpečnosti a ochrany zdraví*“. Zásady organizace výstavby však v nyní projednávané věci nestanoví podmínku, že stavební práce nesmějí být prováděny v nočních hodinách. Naopak obsahují jiné podmínky ohledně stavebních mechanismů, které lze používat pro snížení hlukové zátěže. To znamená, že stavební dokumentace ověřená certifikátem autorizovaného inspektora provádění stavby v noci nezapovídala.

Navíc platí, že i kdyby akustická studie teoreticky mohla obsahovat závazné podmínky provedení stavby, v nyní projednávané věci by takové podmínky nebylo možné jednoznačně určit. Je sice pravdou, že akustická

studie v kapitole 4, *Výpočet hluku z výstavby bytového domu*, na s. 10 uvádí: „*Stavební práce budou prováděny pouze v denní době, a to maximálně v době od 7,00 do 21,00 hodin, tedy nejvýše 14 hodin denně.*“ Zároveň se však v části 6.3, *Návrh opatření na snížení hluku při stavební činnosti*, na s. 30 uvádí: „*V žádném případě neprovádět hlučné stavební práce před 7. a po 21. hodině.*“ Z této formulace doporučení se jeví, že jiné než hlučné práce by v nočních hodinách prováděny být mohly. Nelze tedy tvrdit, že by z hlukové studie jako celku vyplývala jednoznačná podmínka, že žádné stavební práce nesmějí být prováděny v nočních hodinách.

Správní delikt podle § 180 odst. 5 písm. c) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 je deliktem formálním. Pro jeho spáchání je tedy nutné, aby pachatel prováděl stavební práce v rozporu s příslušným povolením nebo jej nahrazujícím aktem. V nyní projednávané věci správní orgány založily svá rozhodnutí na mylném předpokladu, že certifikátem autorizovaného inspektora ve spojení s ověřenou stavební dokumentací byla stanovena podmínka, že mezi 21. hodinou a 7. hodinou nesmí být prováděny žádné stavební práce. Jelikož taková podmínka stanovena nebyla, nemohla se žalobkyně jejím porušením dopustit uvedeného správního deliktu. V tomto rozsahu je tedy žaloba důvodná. (...)

## 3663

### Ochrana lesa: rozhodnutí o pozemcích určených k plnění funkce lesa

k § 3 odst. 3 a § 15 a násl. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

**Rozhodnutí orgánu ochrany lesa, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa (§ 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích), je deklaratorním rozhodnutím, jehož účelem je autoritativní konstatování stavu jaký je a má být, nikoliv změna dosavadního faktického či právního stavu pozemků. Takové změny lze dosáhnout pouze rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (§ 15 a násl. téhož zákona). Rozhodnutí „v pochybnostech“ není pouze deklarací stavu *de facto*, ale také *de iure*.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, čj. 1 As 24/2016-61)

**Prejudikatura:** č. 2032/2010 Sb. NSS.

**Věc:** a) Společnost s ručením omezeným KAM NA PARDUBICKU a b) Ing. Petr M. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o určení pozemků k plnění funkcí lesa, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci podali k Magistrátu města Pardubic jako orgánu státní správy lesů žádost o určení, zda se v případě pozemků par. č. 158/2, 158/3, 159/2, 160/4, 160/5 a 160/9 v k. ú. Ráby jedná o pozemky určené k plnění funkcí lesa ve smyslu § 3 odst. 3 lesního zákona.

Orgán státní správy lesů rozhodnutím ze dne 26. 5. 2014 určil, že pozemky par. č. 158/2, 160/4, 160/5 a 160/9 v k. ú. Ráby jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa podle § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona, zatímco pozemky par. č. 158/3 a 159/2 v kat. území Ráby takovými pozemky nejsou.

Odvolání žalobců žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 5. 9. 2014.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, v níž namítali, že ani v případě pozemků par. č. 158/2, 160/4, 160/5 a 160/9 v k. ú. Ráby (dále jen „dotčené pozemky“) se nejedná o pozemky určené k plnění funkcí lesa. Tyto pozemky totiž spolu s těmi, o nichž bylo žalovaným rozhodnuto, že k plnění funkce lesa určeny nejsou, patří do oploceného areálu dřívějšího Domova důchodců Ráby, resp. Ústavu sociální péče Ráby, nyní tzv. Perníkové chaloupky. Dlouhodobě nejsou lesnicky obhospodařovány a ani k hospodaření v lesích nemají sloužit. Jsou využívány jako pozemkové zázemí budov coby plochy pro sport a rekreaci, jedná se o zastavěné stavební pozemky podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona z roku 2006.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, čj. 52 A 105/2014-308, neboť dospěl k závěru, že správní orgány správně posoudily, které z předmětných pozemků jsou pozemky určenými k plnění funkce



lesa a které nikoliv. Podpůrně k tomuto závěru poukázal i na historický vývoj stavu předmětného území a upozornil na možnost žalobců dosáhnout požadovaného výsledku cestou zařazení pozemků do kategorie lesa zvláštního určení, resp. jejich odnětím plnění funkcí lesa.

Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost. Namítali, že pro posouzení, zda konkrétní pozemek má či nemá charakter pozemku určeného k plnění funkcí lesa, není rozhodný stav zápisu ve veřejném seznamu, tj. v katastru nemovitostí, nýbrž výlučně stav skutečný. Ačkoliv se k těmto závěrům přihlásili i krajský soud a žalovaný, následně uzavřeli, že skutečný stav dotčených pozemků osvědčuje jejich charakter pozemků určených k plnění funkcí lesů v podobě tzv. lesních pozemků ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona. Toto hodnocení je dle stěžovatelů nesprávné, neboť spočívá na nesprávných dílčích závěrech, že na dotčených pozemcích byla prokázána existence lesních porostů a že dotčené pozemky byly, jsou a i do budoucna mají být lesnický obhospodařovány.

K nesprávnému hodnocení důvodů stávajícího stavu stěžovatelé namítali, že žalovaný ve svém rozhodnutí zpochybnil zákonost prakticky všech aktů, které vznikly současně jakož i dlouhodobě existujícího stavu předcházel. Stěžovatelé se s tímto neztotožňují, neboť podle nich jsou uvedené akty zákonné a žalovaný je měl v napadeném rozhodnutí respektovat. Změna lesnického využívání dotčených pozemků na využívání nelesnické v daném případě nastala *ex lege* a nebylo k ní zapotřebí žádného rozhodnutí orgánu státní správy lesů. Žalovaný živnostenské podnikání stěžovatelů vykonávané v souladu s aktuálně platnou územně plánovací dokumentací (a v řádně venkovní živnostenské provozovně) v napadeném rozhodnutí dokonce kriminalizuje a naznačuje, že stěžovatele je možno za neoprávněné užívání lesních pozemků (spočívající v pokračování v několik desítek let kontinuálně realizovaném způsobu užívání) sankcionovat, což ovšem nemá zákonnou oporu a je i v rozporu s principem ochrany dobré víry.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [34] Účelem pravomoci orgánu ochrany lesa rozhodovat v pochybnostech, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa, je umožnit autoritativní určení povahy konkrétních pozemků v případě, že je u nich tato skutečnost nejasná. Jde o reakci zákonodárce na poměrně složité zákonné vymezení pojmu „*pozemky určené k plnění funkce lesa*“ jakožto klíčového pojmu pro dosah působnosti veřejnoprávní regulace hospodaření v lesích a dalšího nakládání s nimi. Cílem je nastolení právní jistoty v otázce, zda se na určitý pozemek tato právní regulace vztahuje, či nikoliv.

[35] Určovací pravomoc orgánu ochrany lesa naopak neslouží k tomu, aby tento správní orgán kdykoliv, ať již na žádost či z moci úřední, vyňal z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa pozemek, který do ní dosud náležel a náležet měl. Takové změny lze dosáhnout toliko rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (§ 15 a násl. lesního zákona).

[36] Rozhodnutí „*v pochybnostech*“ je deklaratorním rozhodnutím, jehož účelem je autoritativní konstatování stavu jaký je a má být, nikoliv měnit dosavadní faktický či právní stav pozemků. Rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona přitom není pouze deklarací stavu *de facto*, ale také *de iure*.

[37] Deklaratorní rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona tedy přichází v úvahu tam, kde se buď neví, zda předmětné pozemky někdy v minulosti byly určeny k plnění funkce lesa či nikoliv, případně zda byly či nebyly později z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa vyňaty. Naopak není možné vydat rozhodnutí podle citovaného ustanovení v případech, kdy je nesporné, že pozemky byly určeny k plnění funkce lesa, nikdy z této kategorie nebyly řádně vyňaty, a pouze jejich faktický stav neodpovídá stavu právnímu.

[38] Na výše uvedeném nic nemění ani závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, čj. 5 As 94/2008-44, č. 2032/2010 Sb. NSS. Ani tam vyslovený závěr, že orgán ochrany lesa nemůže při rozhodování

podle § 3 odst. 3 lesního zákona vycházet jen z administrativního stavu (konkrétně z evidence v katastru nemovitostí), neznamená *a priori* právní bezvýznamnost dosavadního zařazení předmětných pozemků do kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa. Nejvyšší správní soud v tehdejší rozsudku pouze konstatoval, že je třeba se zabývat i otázkou, zda evidovaný stav kdy odpovídal skutečnosti nebo zda se jednalo o evidenci chybnou.

[39] Opačný závěr by vedl k otevření možnosti dosáhnout vynětí libovolných pozemků z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa jejich „pouhým“ faktickým užíváním k jinému účelu, lhostejno zda v souladu či v rozporu s požadavky právního řádu (například protiprávní vymýcení lesa majitelem pozemku, které by bylo následně „zhojeno“ vyvoláním určovacího řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona s tím, že se již nejedná o les). Takový výsledek by přitom byl ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem na ochraně plošné výměry lesů jako „národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí“ (§ 1 lesního zákona).

[40] Nejvyšší správní soud má na základě skutečností zřejmých ze správních spisů orgánu ochrany lesa a žalovaného, i ze spisu krajského soudu za nepochybné, že právě o takovou změnu stěžovatelům v projednávaném případě šlo.

[41] Správní orgány i krajský soud se při posuzování povahy dotčených pozemků zabývaly jak faktickým stavem předmětných pozemků, tak jejich evidenčním stavem v prakticky všech dostupných evidencích, jak jej zdokumentoval orgán I. stupně a žalovaný. Nejvyšší správní soud neshledal, že by upřednostnily pojetí ryze formální, jak se stěžovatelé domnívají. Zjištění skutkového stavu věci by v jistých případech skutečně mohlo překlenout nesoulad či případnou chybu formálního údaje v evidenci katastru nemovitostí ve smyslu citované judikatury. Tak tomu ovšem v nyní projednávaném případě nebylo.

[42] Stěžovatel výslovně uvádí pozemky, využívané jako sportoviště (č. parc. 159/2, 160/4, 160/5, 160/9, všechny v katastrálním území Ráby). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů i krajského soudu, že ani z údajů katastru nemovitostí (kterých se stěžovatel po celou dobu řízení dovolává a které jsou součástí správního spisu) nevyplývá, že by se v případě těchto pozemků nejednalo o les. U těchto pozemků je uveden způsob využití „sportoviště a rekreační plocha“ jako druh pozemku „lesní pozemek“ a jako způsob ochrany „pozemek určený k plnění funkce lesa“. Právní úprava přitom výslovně předpokládá, že i na lesních pozemcích (jako druh pozemku) může být jako jejich využití stanoveno mj. „sportoviště a rekreační plocha“ [příloha vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)]. Zjednodušeně řečeno, i na lesních pozemcích se může nacházet sportoviště či rekreační plocha, což nic nemění na jejich povaze lesa. Námitka nesprávného zhodnocení právního významu údajů katastru nemovitostí je tudíž nedůvodná. (...)

## Služební poměr: výběrové řízení; přezkoumání rozhodnutí služebního orgánu soudem

k § 23 odst. 2, § 28 odst. 4, § 98 a § 164 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě<sup>\*)</sup>

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 16 a § 17 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění zákonů č. 362/2011 Sb. a č. 365/2011 Sb.<sup>\*\*)</sup>

**I. Sdělení služebnímu orgánu o tom, že uchazeč nebyl vybrán na služební místo (§ 28 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě), není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a nepodléhá soudnímu přezkoumání.**

**II. Výběrové řízení na obsazení volného služebnímu místa podle § 28 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, probíhá ve dvou kolech: v prvním kole vybírá výběrová komise postupem podle § 164 citovaného zákona nejvhodnějšího žadatele (v maximálním počtu třetí), ve druhém si z těchto způsobilých žadatelů vybírá**

\*) S účinností od 1. 6. 2017 byl § 164 změněn zákonem č. 144/2017 Sb.

\*\*) S účinností od 29. 7. 2017 byl § 16 změněn zákonem č. 206/2017 Sb.

služební orgán. Ten však nemusí vybrat žádného ze způsobilých žadatelů. Nárok na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo či jmenování na služební místo představeného (§ 23 odst. 2 zákona o státní službě) nevzniká ani tím, že výběrová komise vybrala jediného způsobilého žadatele.

**III. Postup služebního orgánu při výběru uchazeče se neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení (či jejichž míru dodržení) by bylo možné přezkoumat v řízení před správním soudem. Pokud by služební orgán porušoval základní práva uchazečů o služební místo tím, že by postupoval diskriminačně, náleží uchazečům ochrana před diskriminací podle § 16 a § 17 zákoníku práce z roku 2006, užitých obdobně na základě § 98 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, čj. 10 Ads 316/2016-50)

**Prejudikatura:** č. 905/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 923/2006 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 3104/2014 Sb. NSS a č. 3579/2017 Sb. NSS.

**Věc:** JUDr. Zdeněk M. proti Okresní správě sociálního zabezpečení Zlín o přijetí do služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 1. 3. 2016 vyhlásila žalovaná výběrové řízení na místo ředitele odboru sociálního pojištění žalované. Žalobce se výběrového řízení zúčastnil jako jediný účastník. Výběrová komise jej hodnotila jako úspěšného uchazeče a vybrala jej jako nejhodnějšího žadatele, splňujícího zákonné předpoklady a podmínky. Následně žalobce obdržel dne 8. 7. 2016 písemné vyrozumění ředitele žalované o výsledku výběrového řízení, ve kterém mu ředitel sdělil, že na služební místo nebyl vybrán.

Proti tomuto vyrozumění podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Žalobce se domáhal zrušení tohoto vyrozumění, neboť jej považoval za rozhodnutí v materiálním smyslu. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 3. 11. 2016, čj. 31 Ad 5/2016-73, odmítl. V odůvodnění uvedl, že vyrozumění není aktem, který lze podrobit soudnímu přezkumu. Z hmotného práva neplatí, že by se žalobce mohl domáhat obsazení určitého služebního místa. Především ale vyrozumění není úkonem orgánu veřejné správy, který „je vydán správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti“. Zákon o státní službě totiž upravuje pouze (pozitivní) rozhodnutí o přijetí do služebního poměru a jeho náležitosti, nikoliv negativní rozhodnutí. Vyrozumění nebylo rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, a proto jej nebylo možné podrobit soudnímu přezkumu.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že napadené vyrozumění nepochybně bylo rozhodnutím v materiálním smyslu. Podle stěžovatele je proces výběrových řízení specifickým rozhodováním státní správy. Služební poměr má podle zákona o státní službě veřejnoprávní povahu, a proto je vyrozumění druhem osvědčovacího aktu, proti kterému se stěžovatel nemůže bránit jinak než soudní cestou. Odmítnutím žaloby bylo porušeno stěžovatelovo právo obrátit se na soud se žádostí o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Institut výběrových řízení nemůže být nepředvídatelný, jeho cílem je formalizovat řízení a předejít excesům; v této věci však nebyla dodržena zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace, protože ve všech ostatních výběrových řízeních konaných u žalované byl jediný přihlášený uchazeč vždy jmenován na služební místo. Pokud by proti vyrozumění ředitele žalované nebyla žádná obrana, znamenalo by to, že tento akt není vůbec přezkoumatelný, což by dávalo státním zaměstnancům horší právní postavení, než mají zaměstnanci podle zákoníku práce z roku 2006 (srov. jeho § 33 odst. 4 a § 73 odst. 1). V konečném důsledku není ani možné přezkoumat, zda služební orgán dodržel základní zásady dobré správy. Aby byl zajištěn rovný přístup ke státní službě, je nutné umožnit žadatelům o vstup do státní služby procesní prostředky obrany. Na přijetí do služebního poměru sice není právní nárok, ovšem to nelze zaměňovat s možností svévole.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že vyrozumění není správním rozhodnutím v materiálním smyslu, ale pouze neformálním sdělením výsledku výběrového řízení, projevem dobré správy. Stěžovatel slučuje obecný význam slova rozhodnutí s jeho právním významem, ale ve skutečnosti vyrozumění nenaplnuje kritéria rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Na jmenování podle žalované není právní nárok.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

## III.

## Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [6] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s argumentací krajského soudu a s tím, že vyrozumění není správním rozhodnutím. Ačkoliv judikatura Nejvyššího správního soudu vymezuje rozhodnutí v materiálním smyslu poměrně široce, nelze u soudu přezkoumávat jakýkoliv akt, který učiní orgán veřejné správy vůči jeho adresátu. Vyrozumění nejenže nemělo formální strukturu rozhodnutí, neboť neobsahovalo odůvodnění a výrok, ale ani nesplňovalo požadavky kladené judikaturou na rozhodnutí v materiálním smyslu.

## III.1 K výběrovému řízení podle zákona o státní službě

[7] Z § 28 zákona o státní službě vyplývá, že výběrové řízení je dvoustupňové. V prvním stupni rozhoduje výběrová komise, která má tři členy (odstavec 1). Ta vybere z žadatelů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, tři nejvhodnější žadatele a sestaví pořadí dalších žadatelů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, a seznam žadatelů, kteří ve výběrovém řízení neuspěli. Ve druhém stupni následně služební orgán vybere v dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným jednoho žadatele ze tří nejvhodnějších žadatelů (odstavec 2). „Pokud ve výběrovém řízení neuspěli alespoň tři žadatelé, služební orgán vybere v dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným z těch, kteří uspěli [...]“ (odstavec 3). V případě, že žádný žadatel ve výběrovém řízení neuspěl nebo služební orgán žádného žadatele postupem podle odstavce 2 nebo 3 nevybral, výběrové řízení se zruší a vyhlásí se nové výběrové řízení“ (odstavec 4).

[8] Podle Nejvyššího správního soudu z toho plyne, že zákon o státní službě výslovně umožňuje nevybrat žádného uchazeče, pokud se služebnímu orgánu nejeví ani jeden z těch, kteří postoupili do druhého kola, jako vhodný kandidát na dané místo. Stěžovatel byl ve výběrovém řízení jediným uchazečem. V prvním kole uspěl a výběrová komise jej doporučila služebnímu orgánu jako vhodného uchazeče. Zákon však nestanoví (jak to stěžovatel naznačuje ve své kasační stížnosti), že by služební orgán měl právo nevybrat žádného uchazeče jen tehdy, vzešlo-li z prvního kola více úspěšných uchazečů. V § 28 odst. 2 a 3 citovaného zákona je služební orgán ve své pozitivní volbě (tedy v tom, že by určitého uchazeče vybrat chtěl) omezen jen tím, že se na ní musí předeem písemně dohodnout s bezprostředně nadřízeným představeným. Ve své negativní volbě však nijak omezen není: má tedy právo nevybrat ani jednoho z více úspěšných uchazečů v prvního kola před výběrovou komisí a stejně tak nevybrat ani toho jediného uchazeče, který se do výběrového řízení přihlásil a úspěšně prošel prvním kolem. Žalované tedy nelze vytykat, pokud se rozhodla ve druhém kole nevybrat žádného uchazeče a výběrové řízení zrušit.

[9] Výběrová komise vybírá nejvhodnější uchazeče podle jejich schopností a zkušeností, a to na základě pohovoru (případně doplněného o písemný test), který je podle § 27 odst. 3 zákona o státní službě zaměřen na obor služby, jehož se výběrové řízení týká, a na plnění jiného odborného požadavku. Podle § 164 zákona o státní službě se o průběhu a výsledku výběrového řízení sepisuje protokol. Cílem těchto pravidel je zajistit objektivnost výběrového řízení, ze kterého by měli vzejít ti nejschopnější uchazeči.

[10] Zákon o státní službě dále upravuje, jak zacházet s nevybranými uchazeči v prvním kole výběrového řízení. Podle § 164 odst. 4 „[s]lužební orgán bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí žadatele o výsledku výběrového řízení“; z textu zákona lze usoudit, že se tak děje formou zaslání protokolu. Žadatelé, kteří ve výběrovém řízení neuspěli, a žadatelé, kteří ve výběrovém řízení uspěli, ale nebyli vybráni jako nejvhodnější, mohou podat proti protokolu námitky do pěti dnů ode dne jeho doručení. Podané námitky vyřídí výběrová komise ve lhůtě 15 dnů ode dne jejich doručení tak, že jim vyhová (a výběrové řízení následně zruší), nebo je zamítne (§ 164 odst. 5).

[11] Pro výběr nejvhodnějších uchazečů v prvním kole jsou tedy stanoveny objektivní a poměrně konkrétní požadavky; závěry výběrové komise pak lze ještě zpochybnit prostřednictvím námitek. Ve druhém kole výběrového řízení naopak zákon ponechává volbu na služebnímu orgánu (vedoucím), který si vybírá jediného nejvhodnějšího uchazeče, a zákon jej ve výběru nijak neomezuje (s výhradou nutnosti získat souhlas nadřízeného při výběru podle § 28 odst. 3 zákona o státní službě).

[12] Ze znění zákona tak plyne, že nelze zaměňovat první a druhou fázi výběru uchazeče. První fáze spočívá ve výběru nejkompentnějších uchazečů o státní službu na základě objektivních kritérií; druhá fáze slouží k tomu, aby si služební orgán vybral takového uchazeče, se kterým se mu bude nejlépe spolupracovat. Služební orgán tak při výběru bude hledět nejen k odbornosti uchazečů, ale může se rozhodnout i podle jejich osobnosti a povahových vlastností.

[13] Výběrové řízení přitom není řízením podle správního řádu, ale zvláštním postupem podle zákona o státní službě, na nějž se nevztahuje ani úprava řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu (srov. § 164 odst. 1 zákona o státní službě).

### III.2 K pojmu rozhodnutí

[14] Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se již mnohokrát zabývala pojmem rozhodnutí v materiálním smyslu. Původně Nejvyšší správní soud zastával velmi široké pojetí: podle rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-108, č. 923/2006 Sb. NSS, je rozhodnutím v materiálním smyslu jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto široké pojetí bylo postupně zužováno i určitými požadavky na formu (srovnej např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS). Je nutno podotknout, že tato judikatura není vždy navzájem souladná (srov. odlišné stanovisko JUDr. Filipa Dienstbiera k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu čj. 6 Afs 270/2015-48). V každém případě však je v judikatuře shoda na tom, že samotná forma úředního aktu, úřední činnosti či úřední nečinnosti, případně jakýkoli nedostatek formy, nemohou být zásadně kritériem pro to, zda konání (či nekonání) úřadu podléhá soudnímu přezkumu – neboť stále jde jen o formu. Vnějšíkové odlišnosti způsobů, jimiž se úřad projevuje navenek vůči spravovaným osobám, tak samy o sobě nemohou vyloučit adresáty těchto projevů ze soudní ochrany: sporné může být jen to, jakým způsobem (v rámci jakého žalobního typu) má být soudní ochrana poskytnuta. V návaznosti na formu úředního konání se nabízí buď žaloba proti rozhodnutí, nebo žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Navzdory odlišnosti těchto žalobních typů je však v obou případech podmínkou projednatelnosti žaloby – zjednodušeně řečeno – aby byl žalobce konáním úřadu (formalizovaným či faktickým) přímo zkrácen na svých právech.

[15] Stěžovatel je přesvědčen, že napadené vyrozumění ředitele žalované je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., i když nevykazuje žádné formální znaky, které jsou pro rozhodnutí typické (výrok, odůvodnění, poučení). Stěžovatel netvrdí, že by zákon o státní službě ukládal služebnímu orgánu vydat formálně bezvadné rozhodnutí: ostatně tvrdit to dost dobře nelze, protože z textu tohoto zákona je zřejmé, že formalizována je jen první část výběrového řízení před výběrovou komisí (*komise sepíše protokol, proti němu lze podat námítky, námítkám komise vyhoví, nebo je zamítne*). Druhá část výběrového řízení naproti tomu spočívá jen v tom, že si služební orgán buď vybere, nebo nevybere (tj. faktickým úkonem). Ani informování nevybraného uchazeče, ani zrušení výběrového řízení se podle zákona nedějí formou rozhodnutí – i zde jde o čistě faktické úkony, neformální akty.

[16] Stěžovatelova argumentace je spíše vystavěna tak, že nedostatek formy nepovažuje za překážku přezkoumatelnosti: podle stěžovatele je tato otázka druhotná, naopak podstatné je, že vyrozumění zkrátilo stěžovatele na právech (neboť se mu jím sděluje, že na služební místo jmenován nebude, ačkoli splnil veškeré zákonné podmínky a byl jediným způsobilým uchazečem). V této úvaze se ale právě stěžovatel mýlí. Pokud by uchazeč měl veřejné subjektivní právo být vybrán, muselo by vyrozumění být přezkoumatelné jako rozhodnutí; podle Nejvyššího správního soudu však uchazeči takové veřejné subjektivní právo nesvědčí. Zákon o státní službě poskytuje služebnímu orgánu značnou míru volnosti při výběru vhodného uchazeče. Služební orgán není vázán doporučením výběrové komise (ta vybere tři, resp. nanejvýš tři, nejvhodnější kandidáty bez uvedení jejich pořadí) a může bez ohledu na počet nejvhodnějších kandidátů výběrové řízení zrušit a vyhlásit nové výběrové řízení.

[17] Podle § 23 odst. 2 zákona o státní službě platí, že na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného není nárok. Nejvyšší správní soud se ve svých rozhodnutích opakovaně zabýval vztahem mezi vrchnostensky nadřízeným orgánem, který je způsobilý svými úkony ovlivňovat právní postavení osob, a osobou, která tento orgán o něco žádá, a zkoumal procesní možnosti

žadatele a rozsah soudního přezkumu v situaci, kdy žadatel nemá nárok na získání určitého oprávnění či obecněji řečeno nárok na výsledek. Z jeho judikatury plyne, že i v těchto případech má žadatel právo na to, aby orgán při svém postupu respektoval procesní pravidla, aby neuplatňoval libovůli, aby rozhodoval v obdobných věcech obdobně, aby neporušoval zákaz diskriminace (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, č. 906/2006 Sb. NSS, ve věci státního občanství; rozsudky ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, ve věci jmenování do funkce soudce; volněji též rozsudek ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141, ve věci průběhu a výsledku státní souborné zkoušky); soudní přezkum se pak omezuje právě na dodržení těchto obecných pravidel.

[18] Všechna citovaná rozhodnutí, i když se zabývala věcně rozdílnými oblastmi a ne vždy šlo o správní řízení v běžném slova smyslu, mají ale společně něco, čím je lze od projednávané věci odlišit. Soud může přezkoumat, zda je postup správního orgánu řádný a nediskriminační, jen tehdy, má-li tento postup vůbec nějaká navenek seznatelná pravidla – ať už obsažená v právních či vnitřních předpisech, vytvořená dlouhodobou ustálenou praxí, která zakládá legitimní očekávání, či založená individuálním příslibem správního orgánu. Postup služebního orgánu podle § 28 odst. 4 zákona o státní službě (tj. „*v druhém kole*“ výběrového řízení) se však neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení (či jejichž míru dodržení) by bylo možné přezkoumat v řízení před správním soudem. Judikatura přitom zdůrazňuje, že aby mohl určitý akt podléhat soudní kontrole, musí na něj zákon klást i určité formální či obsahové požadavky, jejichž dodržení pak soud zkoumá (srov. bod [58] citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu čj. 6 Afs 270/2015-48). V této věci ovšem zákon o státní službě nestanoví (a ani z celkové koncepce výběrového řízení nelze dovodit) nejen žádné požadavky na strukturu a obsah aktu (z něž se uchazeč dozvídá, že nebyl vybrán), ale vůbec nepočítá s tím, že tu bude jakýkoli formální akt vydán.

[19] V tomto směru se nabízí srovnání s výběrem uchazečů v pracovněprávních vztazích, včetně možnosti soudní ochrany. Výběr osob ucházejících se o zaměstnání z hlediska kvalifikace, nezbytných požadavků nebo zvláštních schopností je i zde v působnosti zaměstnavatele (§ 30 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006). Je ovšem třeba upozornit na § 16 odst. 2 téhož zákona, podle něž je v pracovněprávních vztazích *zakázána jakákoliv diskriminace*. (Novelizací bylo pak toto ustanovení ke dni 29. 7. 2017 rozšířeno o demonstrativní výčet důvodů diskriminace – *pohlaví, sexuální orientace, rasový nebo etnický původ, národnost, státní občanství, sociální původ, rod, jazyk, zdravotní stav, věk, náboženství či víra, majetek, manželský a rodinný stav a vztah nebo povinnosti k rodině, politické nebo jiné smýšlení, členství a činnost v politických stranách nebo politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů*.) Ochrany před porušením zákazu diskriminace se lze domáhat u obecného soudu; konkrétně lze u soudu žádat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby bylo poškozenému dáno přiměřené zadostiučinění, případně aby mu byla nemajetková újma nahrazena v penězích [§ 10 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon)].

[20] Podle § 98 služebního zákona se na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve služebním poměru použijí obdobně § 16 a § 17 zákoníku práce z roku 2006; to platí i včetně odkazu na prostředky ochrany podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti ovšem, ač použil slovo „*diskriminace*“, netvrdil žádný z kvalifikovaných důvodů diskriminace uvedených shora. V této věci proto podle Nejvyššího správního soudu nelze mluvit o diskriminaci tak, jak ji chápe antidiskriminační zákon. Z demonstrativního výčtu důvodů diskriminace, který byl později doplněn do zákoníku práce z roku 2006, je patrné, že diskriminace bude typově založena na biologických danostech jedince; na jeho základních osobních či sociálních charakteristikách; na jeho duchovním založení či politickém smýšlení, které je určující pro jeho základní životní postoje a projevuje se navenek. Jinými slovy ochrana před diskriminací v pracovních (a služebních) poměrech má zajistit i v této specifické oblasti rovnost lidí v nejobecnějším smyslu (čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“); svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 15 odst. 1 Listiny); svobodu sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny); rovné postavení příslušníků národnostních a etnických menšin (čl. 24 Listiny); svobodu odborového sdružování (čl. 27 odst. 1 Listiny). Stěžovatelova tvrzení mívá spíše k tomu, že služební orgán nerespektoval jakousi „*ustálenou správní praxi u žalovaně*“, kterou ovšem stěžovatel nijak nedoložil – a co je významnější, ani ze skutečnosti, že v jiných případech (*podle všeho šlo o malý*

*počet případů a o totéž období – tedy nikoli o dlouhodobé zavedené postupy zakládající legitimní očekávání)* byl jediný způsobilý uchazeč jmenován, nelze dovozovat ustálenou praxi či dotvářet zákon o pravidlo, podle něž má být jediný způsobilý uchazeč jmenován automaticky.

[21] Tím se vyvrací i stěžovatelova námitka, podle níž odmítnutí správní žaloby značí, že služební zákon dává svým adresátům slabší právní postavení, než jaké zákoník práce z roku 2006 dává zaměstnancům. Ostatně stěžovatelovo srovnání se zákoníkem práce z roku 2006 je nepřipadné. Ustanovení § 33 odst. 4 a § 73 odst. 1 tohoto zákona, na něž stěžovatel odkazuje, upravují to, kdo jmenuje zaměstnance na vedoucí pracovní místo, a to, že taková osoba je současně oprávněna zaměstnance z místa odvolat. Stěžovatel zdůrazňuje, že takové akty podléhají přezkumu v rámci civilního soudnictví; na tom ale není nic překvapivého, protože typově stejné akty v oblasti veřejné správy (jmenování osoby na služební místo nebo odvolání z takového místa) lze také přezkoumat u správních soudů. V projednávané věci však žádné rozhodnutí o jmenování či odvolání vydáno nebylo, takže předmět přezkumu není dán.

[22] Krajský soud tedy nepochybil tím, že nepovažoval vyrozumění ředitele žalované za rozhodnutí a žalobu proti němu odmítl.

## 3665

### Rehabilitace a restituce: povaha lhůty k uplatnění nároku

k čl. 95 odst. 1 Ústavy ve znění zákona č. 395/2001 Sb.

k čl. 1 Listiny základních práv a svobod

k § 1 odst. 1 a § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb., o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem

**Soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, jenž jej opravňuje posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem, nepřihlédne ke lhůtě stanovené v § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb., o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem, pokud žadatel podal žádost o příspěvek na náhradu mzdy za dovolenou dle § 1 odst. 1 téhož nařízení sice po uplynutí lhůty k tomu stanovené (nejpozději do 31. 12. 2011), avšak z důvodu, že o jeho účasti na soudní rehabilitaci nebo i o následném nároku na odškodnění bylo bez jeho zavinění kladně rozhodnuto až po uplynutí této lhůty a bezprostředně poté o uvedenou dávku požádal. V takovém případě totiž lhůta narušuje ústavně zakotvený princip rovnosti v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2017, čj. 9 As 166/2016-47<sup>o</sup>)*

**Prejudikatura:** č. 1243/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 279/2001 Sb., č. 531/2005 Sb., č. 405/2006 Sb. a č. 81/15 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 819/15).

**Věc:** Jaroslav H. proti Ministerstvu vnitra o nárok na odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se domáhal vyplacení jednorázového příspěvku dle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. za nezákonné zbavení osobní svobody, a to od ode dne 17. 10. 1977 do dne 19. 10. 1977.

Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 24. 3. 2014 zastavilo řízení o žádosti žalobce pro nepřipustnost z důvodu opožděnosti. To následně potvrdil ministr vnitra, který zamítl rozklad podaný žalobcem.

Žalobce se obrátil na Městský soud v Praze, který jeho žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 10. 6. 2016, čj. 5 Ad 16/2014-29. V odůvodnění uvedl, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu článek 95 Ústavy umožňuje soudu nepřihlédnout k podzákoně normě v rozsahu, ve kterém tato norma nezajišťuje rovné postavení všech

\*) Ve znění opravného usnesení ze dne 20. 11. 2017, čj. 9 As 166/2016-56.

osob účastných soudní rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci. K aplikaci tohoto článku Ústavy je však nutno přistupovat velmi opatrně a zdrženlivě. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu městský soud zdůraznil, že není možné provést úplnou rehabilitaci nebo úplné odškodnění těch, kteří byli v minulosti poškozeni. Každá oběť komunistického režimu si zaslouží účast a morální zadostiučinění; to však neznamená, že všechny oběti, které si zaslouží účast a morální zadostiučinění, mají nárok na finanční odškodnění.

Žalobce sice neměl reálnou možnost podat žádost o výplatu příspěvku v zákonné lhůtě, ale ani to nemůže vyloučit aplikaci nařízení č. 135/2009 Sb.

Ústavní soud dospěl opakovaně k závěru, že lhůty dle restitučních předpisů jsou lhůty prekluzivní. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 6 A 55/2001–29, soud posoudil žádost o výplatu příspěvku jako opožděnou a zamítl žalobu i přes námitky, že si žadatelka požádala o poskytnutí peněžní částky ihned poté, co jí byl uznán nárok a vydáno osvědčení. Městský soud o lhůtě stanovené v § 2 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb. uvažoval v intencích tohoto rozsudku.

Ačkoliv se Ústavní soud v oblasti týkající se rehabilitace a odškodnění křivd odklání od formalistické a restriktivní interpretace právních předpisů, ani jeden z judikátů prezentovaných žalobcem se nedotýkal obdobné materie jako je posuzovaný případ. Městský soud proto nepostupoval podle článku 95 Ústavy.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozhodnutí městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že normotvůrce může stanovovat lhůty pro různá řízení, nicméně je nemůže stanovovat tak, aby oprávněné osoby byly ve skutečnosti diskvalifikovány z práv, která jim právní předpis přiznává.

Ústavní soud ve stanovisku ze dne 20. 10. 1998, sp. zn. Pl. ÚS-st. 7/98, uvedl, že i snaha zmírnit následky křivd musí mít určitý časový rámec. Nicméně v případě posuzovaném Ústavním soudem roční lhůta počala běžet buď od účinnosti zákona, nebo v případě, že rozhodnutí, na jehož podkladě nárok vznikl, nabylo právní moci později, až od právní moci daného rozhodnutí. Doklad, který požadovalo nařízení č. 135/2009 Sb. k přiznání příspěvku, byl vydán dne 3. 9. 2013. Stěžovatel podal žádost dne 11. 10. 2013, tedy bez zbytečného odkladu, rozhodně v roční lhůtě.

Městský soud uvedl, že se na posuzovanou věc nevztahuje náleze Ústavního soudu ČSFR sp. zn. 78/92, jelikož se v dané věci jednalo o nepřípustnou retroaktivitu, zatímco v právě posuzované věci tomu tak není. Podobnost je ovšem nutno spatřovat v tom, že není žádný důvod, proč by měl být nárok na odškodnění přiznán těm, kteří byli rehabilitováni do 31. 12. 2011, a odepřít jej těm, kteří jí dosáhli až po 1. 1. 2012. Obdobně neexistoval důvod na jedné straně přiznat právo na odepření vojenské služby odvedencům, kteří podali příslušné prohlášení do 30 dnů od odvodu, ale na druhé straně ho odepřít těm, kdo byli odvedeni před 16. 1. 1992, jak se stalo ve věci posuzované ve výše uvedeném nálezu.

Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 18/98, nemůže nevratnost lhůty diskvalifikovat občana z jeho ústavně garantovaných práv. V daném případě se jednalo o právo na odepření vojenské služby dle čl. 15 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a nyní se jedná o právo na odškodnění podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Při ústním jednání stěžovatel také poukázal na neodůvodněnou nerovnost vůči osobám uvedeným v § 1 odst. 2 a odst. 3 nařízení č. 135/2009 Sb., které měly delší lhůty pro uplatnění nároku, uvedené v § 2 odst. 2 a odst. 3 citovaného nařízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že není sporné, že stěžovatel podal žádost dne 11. 10. 2013, tedy až po uplynutí lhůty pro uplatnění žádosti. Souhlasil s městským soudem, že stěžovatel sice neměl reálnou možnost podat žádost o příspěvek ve lhůtě k tomu určené, ani tak však nelze vyloučit aplikaci nařízení č. 135/2009 Sb.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.



## Z odůvodnění:

## III.

## Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [19] V projednávané věci je sporné, zda stěžovateli mohl či nemohl vzniknout nárok na příspěvek podle § 1 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb. Žádost podal po lhůtě uvedené v § 2 odst. 1 stejného nařízení za situace, kdy o jeho účasti na soudní rehabilitaci, resp. souvisejícím nároku na odškodnění, bylo rozhodnuto až po uplynutí této lhůty, tedy po 31. 12. 2011, konkrétně dne 24. 1. 2013, resp. 2. 9. 2013.

[20] Nejvyšší správní soud již v minulosti zaujal názor, že není v lidských silách odstranit všechny křivdy způsobené v minulém nedemokratickém režimu, ale že je třeba usilovat o odstranění „některých křivd“, jak je vyjádřeno v § 8 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu (viz rozsudek kasačního soudu ze dne 26. 5. 2016, čj. 5 As 11/2015 -23). Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 4. 2015, sp. zn. I. ÚS 819/15-1, č. 81/15 Sb. ÚS, uvedl, že „snahu zmírnit následky křivd tam, kde to je možné, je namístě využít při veškerém rozhodování ve věcech rehabilitací a restitucí a že podobně, jako se při rozhodování ve věcech restitucí uplatňuje princip favoris restitutionis, tedy povinnost výkladu zákona ve prospěch osob restituujících, akceptovaný Ústavním soudem například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (177/2013 Sb.), má se v rozhodování o rehabilitacích osob pronásledovaných nedemokratickým režimem uplatňovat obdobný princip favoris rehabilitati-onis. Jeho obsahem sice nemůže být odškodnění všech křivd, ale má jím být jednak úmysl rozhodnout v pochybnostech ve prospěch rehabilitace, a nikoli v její neprospěch; a jednak vědomí toho, že demokratický režim by neměl ke křivdám vytvořeným nedemokratickým režimem přidávat křivdu další.“ Jinak řečeno, je na normotvůrci stanovit legislativně hranice mezi křivdami odškodňovanými a neodškodňovanými, zatímco na orgánech vykládajících rehabilitační předpisy je, v případě nejasnosti těchto hranic, rozhodovat ve prospěch odškodňovaných osob.

[21] Ústavní soud již v nálezu pléna ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, v nejobecnější rovině k pojmu lhůty jako právní skutečnosti konstatoval, že „[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“ Ve shora zmíněném stanovisku pléna sp. zn. 7/98 Ústavní soud uvedl, že „[t]endenci zmíněného restitučního předpisu „zprůchodnit“ cestu ke zmírnění následků křivd odpovídá však na druhé straně zjevná tendence vymezit pro uplatňování restitučních nároků určitý časový rámec“. V usnesení ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1335/08, pak připomněl, že „již mnohokrát vyslovil - a to v souvislosti s restitučními předpisy - že je základním oprávněním státu, aby stanovil hranice, v nichž chce odčinit, resp. zmírnit některé křivdy spáchané dřívějším režimem.“

[22] Dle výše uvedených judikatorních závěrů je obecně v souladu s ústavním pořádkem stanovení lhůt, ve kterých mohou osoby perzekuované minulým režimem žádat o odstranění těch křivd, které se stát rozhodl napravit. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Znaky protiústavnosti mohou být dány teprve konkrétními okolnostmi posuzované věci. Těmito konkrétními okolnostmi jsou dle nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, č. 531/2005 Sb., nepřiměřenost lhůty ve vztahu k časově omezené možnosti uplatnění nároku, svévole zákonodárce při stanovení lhůty, nebo neodůvodněná nerovnost mezi dvěma skupinami subjektů.

[23] K závěru, že konkrétní okolnosti případu způsobují protiústavní dopad na danou osobu, postačí naplnění i pouze jednoho z výše uvedených kritérií.

[24] Ústavní soud se v nálezu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, č. 405/2006 Sb., vyjadřoval k porušování principu rovnosti následovně: „Aby k porušení tohoto principu došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zde lze doplnit, že Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl, nebo pokud nejsou použity prostředky sledovanému cíli přiměřené.“

[25] Obdobně se vyjádřil i v nálezu pléna ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000, č. 279/2001 Sb., kde dovedil, že dvouletá lhůta k podání návrhu na zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení dle § 6 zákona o soudní rehabilitaci se nevymyká ústavně garantovaným právům, jelikož se tím „*nezvýhodňuje žádná sociální skupina na úkor jiné, ani se nediskriminuje některá sociální skupina, nýbrž se tak dává jen průchod potřebě, aby právo bylo uplatněno ve stanovené lhůtě*“.

[26] Jak již bylo uvedeno v bodu [22], stanovení propadných lhůt k nápravě vybraných křivd způsobených minulým režimem je obecně přípustné. Tyto lhůty však nesmí zakládat neodůvodněnou nerovnost osob ve srovnatelném postavení.

[27] K tomu, aby žadatel vzniklo právo na jednorázový příspěvek dle § 1 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb., mu musel být přiznán nárok na odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody, a pro vznik nároku na toto odškodnění mu musela být nejprve soudně uznána jeho účast na rehabilitaci. Splnění uvedených podmínek byl žadatel povinen doložit již při podání žádosti o příspěvek.

[28] Lhůta tak, jak je stanovená v § 2 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb., je v obecné rovině v souladu s ústavním pořádkem. Vláda mohla vycházet z předpokladu, že podají-li oprávněné osoby návrh na uznání jejich účasti na soudní rehabilitaci a následně odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody v přiměřené lhůtě, je dvouletá lhůta k podání žádosti o příspěvek dostatečná. Požadavku, aby v přiměřené lhůtě oprávněné osoby podaly žádost a učinily i související nezbytné kroky, nelze nic vytknout. Takto stanovená lhůta však mohla v jednotlivých případech vést k situacím, že nárok na dávku nevznikl podle objektivních kritérií, ale podle toho, jak rychle bylo konkrétní osobě o jejich návrzích rozhodnuto. Ačkoliv tedy mohly dvě osoby začít činit potřebné kroky ve zcela stejný den a vyvíjet stejnou aktivitu, jedna by na nárok dosáhla a druhá nikoliv. Takové důsledky zakládají nedůvodnou nerovnost mezi žadateli nacházejícími se na počátku právní úpravou stanoveného postupu ve zcela shodném postavení.

[29] Na druhou stranu, pokud by perzekuovaná osoba navrhla vlastní vinou vyslovení své účasti na soudní rehabilitaci již po uplynutí dané lhůty nebo sice v jejím rámci, ale tak pozdě, že by již nebyla žádná reálná možnost, že by soud o této účasti rozhodl a následně Ministerstvo spravedlnosti rozhodlo o žádosti o odškodnění před 31. 12. 2011, nelze dospět k závěru, že by šlo o případ neodůvodněné nerovnosti. Žádná z těchto osob by totiž nebyla schopna splnit podmínky pro přiznání dané dávky. Zároveň všechny oprávněné osoby věděly, že do uvedeného data musí být zákonem stanovené podmínky doloženy a lhůta pro takové uplatnění byla přiměřená. S ohledem ke shora uvedeně obecně přípustnosti a potřebnosti lhůt v právním řádu by v takovém případě nebylo možné k uvedené lhůtě nepřihlížet.

[30] Vzhledem k obecné zdrženlivosti soudu při aplikaci čl. 95 odst. 1 Ústavy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2007, čj. 6 Ads 4/2006-32, č. 1243/2007 Sb. NSS) a k zásadě právní jistoty, a tedy obecně prospěšnosti a nutnosti lhůt, soud může pouze za výjimečných okolností přistoupit k prolomení stanovených lhůt (srov. citovaný náleží pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000, kde uvedl, že „*[r]ušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů*“). To kromě shora uvedeného dále znamená, že se oprávněné osoby musí domáhat svých práv bezprostředně po té, co odpadne překážka, která jim takový postup znemožňovala. Jednotlivé kroky vedoucí k přiznání nároku na dávku tak na sebe musí navazovat bez zbytečného časového odkladu. Opačný případ by vedl k negaci právní jistoty.

[31] Z provedení dokazování vyplynulo, že stěžovatel dne 4. 5. 2011, tedy téměř 8 měsíců před ukončením lhůty stanovené v § 2 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb., podal návrh na vyslovení jeho účasti na soudní rehabilitaci. Osm měsíců považuje kasační soud za dobu, ve které nešlo vyloučit, že příslušný soud vysloví účast stěžovatele na soudní rehabilitaci a Ministerstvo spravedlnosti rozhodne o žádosti o odškodnění. To, že se tak nestalo a pravomocné konečné rozhodnutí o soudní rehabilitaci bylo vydáno až dne 24. 1. 2013 a odškodnění bylo přiznáno 2. 9. 2013, mu nelze přičítat k tíži. Taktéž jednotlivé navazující kroky byly činy bez zbytečné časové prodlevy. Žádost o odškodnění byla podána cca dva a půl týdne po nabytí právní moci usnesení, kterým byla vyslovena účast stěžovatele na soudní rehabilitaci, a žádost o jednorázový příspěvek podal přibližně 5 týdnů po vydání odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody.

[32] Výklad, který zaujal městský soud, že i přes reálnou nemožnost podat žádost o poskytnutí jednorázového příspěvku ve lhůtě dané nařízením č. 135/2009 Sb. je třeba tuto lhůtu respektovat, zakládá jednoznačnou a neodůvodněnou nerovnost mezi těmi žadateli o daný příspěvek, kterým proces uznání účasti na soudní rehabilitaci a žádosti o odškodnění nepřekročil den 31. 12. 2011, a těmi, kteří se svého práva museli domáhat delší dobu. Nebylo vinou stěžovatele, že příslušné soudy nestihly rozhodnout o jeho účasti na soudní rehabilitaci dříve.

[33] Na projednávanou věc nedopadá rozsudek ve věci sp. zn. 6 A 55/2001, na který poukazoval městský soud. Je sice pravda, že v tomto rozsudku i v právě projednávané věci bylo pro uplatnění požadovaného nároku vyžadováno osvědčení, že osoba byla perzekuována a zároveň v obou případech stát zapřičinil, že postižená osoba nebyla schopna toto potvrzení dodat včas. Toto osvědčení však nebylo nutné přiložit k samotné žádosti, ale bylo možné jej doložit až v průběhu řízení (viz druhý odstavec na str. 3 daného rozsudku a § 5 odst. 3 zákona č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické perzekuce, ve znění pozdějších předpisů). Zároveň v této věci byla lhůta stanovená přímo zákonem, nikoliv pouze podzákonným právním předpisem.

[34] V právě projednávané věci je však situace odlišná v tom, že z § 2 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb. vyplývá, že již k žádosti o příspěvek musely být připojeny doklady osvědčující nárok a lhůta je stanovena podzákonným předpisem, kterým není soud při splnění podmínek daných článkem 95 Ústavy vázán. Navíc, jak ostatně uvedl i sám žalovaný ve vyjádření k žalobě, oprávněnou osobou podle nařízení č. 135/2009 Sb. je ta osoba, které již byl přiznán nárok na odškodnění, nikoliv tedy osoba, která má na takové odškodnění obecné právo, ale ještě jí nebyl přiznán. Oproti tomu podle zákona č. 217/1994 Sb. byla oprávněná osoba definována obecnými znaky československého politického vězně nebo jeho příbuzného (§ 1 a § 2 citovaného zákona), aniž by podmínkou vzniku nároku bylo, že mu již bylo vydáno osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození.

[35] Nejvyšší správní soud nadán ústavní pravomocí nepřihlédnout k podzákonnému právnímu předpisu, jenž je rozporný s ústavní zásadou principu rovnosti, rozhodl neaplikovat § 2 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb. a v posuzované věci akceptovat podání žádosti o poskytnutí jednorázového příspěvku dle § 1 odst. 1 nařízení č. 135/2009 Sb. (obdobně srov. citovaný rozsudek sp. zn. 6 Ads 4/2006) učiněné stěžovatelem jako včasné. Nejvyšší správní soud si je vědom, že obdobnou pravomoc nemá sám žalovaný, a proto nemohl bez zásahu soudu takový závěr učinit sám. Byla to však obecně moc výkonná, která uvedenou situaci zapřičinila.

[36] Nejvyšší správní soud považoval pro posouzení věci za nadbytečné zabývat se potenciální nerovností vůči osobám uvedeným v § 1 odst. 2 a odst. 3 nařízení č. 135/2009 Sb., které měly mít delší lhůty pro uplatnění nároku. Stěžovatel totiž žádost o vyslovení účasti na soudní rehabilitaci podal, s ohledem na shora uvedené, včas. Nebylo proto třeba se zabývat tím, zda by se na něj případně nemohla aplikovat některá lhůta uvedená v § 2 odst. 2 a 3 citovaného nařízení. Nad rámec však soud poznamenává, že nelze hledět pouze na konečnou lhůtu pro uplatnění nároku, ale také na počáteční lhůtu. Ta ale byla u osob uvedených § 1 odst. 2 a odst. 3 odlišná než u osob podle § 1 odst. 1, mezi které patřil stěžovatel. Tyto další osoby se staly oprávněnými osobami až na základě pozdějších novel předmětného nařízení.

## **Volby: zaměnitelnost názvu politické strany nebo hnutí**

k § 6 odst. 3 a § 8 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích  
k § 82 soudního řádu správního

**I. Registrace názvu politické strany nebo politického hnutí provedená v rozporu se zákazem zaměnitelnosti jejího názvu, respektive zkratky, obsaženým v § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických**

stranách a v politických hnutích, představuje vůči dříve registrovanému politickému subjektu, jehož se za měnitelnost týká, zásah, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 82 s. ř. s.

**II. Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v § 6 odst. 3, který stanoví zákaz zaměnitelnosti názvu (a následně i v § 8 odst. 3, jež se týká samotné registrace) výslovně poskytuje ochranu názvu pouze politickým stranám a hnutím, tedy subjektům zapsaným do příslušného rejstříku.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2017, čj. 3 As 230/2016-60)

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS a č. 1743/2009 Sb. NSS.

**Věc:** a) Jiří Ř., b) Šárka Z., c) Josef Z. a d) Michal P. proti Ministerstvu vnitra, za účasti ProKraj, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce a).

Žalobci podali k Městskému soud v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spochívajícím v registraci změny stanov politické strany „B10.cz“, již došlo ke změně názvu této politické strany na „ProKraj“.

Městský soud v Praze žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 8. 9. 2016, čj. 11 A 215/2015-81.

V odůvodnění rozsudku nejprve odkázal na pojmové vymezení nezákonného zásahu v § 82 s. ř. s. a shrnul, že v souzené věci má tento zásah spočívat v registraci změny názvu výše uvedené politické strany, namísto toho, aby žalovaný vydal rozhodnutí o odmítnutí registrace. Tím měl žalovaný zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobců, neboť ti byli za politickou stranu s obdobným názvem „*Hnutí PRO! Kraj*“ na kandidátní listině koalice „*Hnutí PRO! Kraj*“ zvoleni do zastupitelstva Ústeckého kraje v roce 2012. S odkazem na § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. městský soud dovodil, že nezaměnitelnost názvu je zákonem vyžadována jen ve vztahu mezi názvy politických stran a politických hnutí. K otázce zaměnitelnosti totiž Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 102/15, vyslovil, že tzv. „*volební strany*“ nejsou identické s politickými stranami a hnutími, neboť prvně jmenované mohou tvořit i další subjekty. Volební strany dále nejsou identifikovatelné toliko dle jejich názvu, ale dle celé řady dalších atributů (vylosované číslo volební strany, jednotliví kandidáti, či vylosované číslo volební strany ve spojení se jménem strany), což úzce souvisí právě s volebním systémem do komunálních voleb, založeným na zásadě poměrného zastoupení. Z listin předložených žalobci pak městskému soudu vyplynulo, že „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ je sdružením tří politických stran: Hnutí za nezávislý a harmonický rozvoj obcí a měst, Křesťanské demokratické unie – Československé strany lidové (dále jen „*KDU-ČSL*“) a Strany zelených. Tyto registrované politické strany uzavřely dne 12. 9. 2012 koaliční smlouvu, upravující podmínky spolupráce při postupu před volbami do zastupitelstva Ústeckého kraje v roce 2012, financování předvolební kampaně a společný postup po volbách. „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ však není ministerstvem vnitra registrována ani jako politická strana, ani jako politické hnutí. Ze všech výše uvedených důvodů městský soud dovodil, že právní úprava nechrání neregistrované sdružení nestraníků, neboť (na rozdíl od politické strany) je koalice pouhým institutem, umožňujícím účast ve volbách těm osobám (kandidátům), které nehodlají kandidovat za politickou stranu či hnutí. Koalice stran je navíc sestavována pro dané konkrétní volby, a tedy i její název je platný právě pro ně; ve volbách následujících může stejná koalice vystupovat pod jiným názvem. Z uvedeného vyplývá, že registrace politických stran a hnutí je zásadní skutečností, která má vliv na posouzení, zda musí být ve vztahu mezi subjekty splněna podmínka nezaměnitelnosti názvu a zkratky; pro ochranu ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., tedy nepostačí pouhé faktické vykonávání politické činnosti, jak tvrdí žalobci. Ze všech výše uvedených důvodů dospěl městský soud ke konečnému závěru, že registrace změny názvu strany B10 na „*ProKraj*“ nebyla nezákonným zásahem do práv žalobců, jako zástupců koalice.

Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnosti. V průběhu řízení zaslal právní zástupce stěžovatelů oznámení, že došlo k ukončení právního zastupování žalobců b) až d). Jediným stěžovatelem zůstal žalobce a) [stěžovatel]. Řízení o kasačních stížnostech dalších stěžovatelů bylo pravomocně zastaveno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, čj. 3 As 230/2016-37.

Stěžovatel v úvodu své kasační stížnosti nejprve uvedl, že politické strany B10, Hnutí nezávislých za harmonický rozvoj obcí a měst, KDU-ČSL, Strana zelených a příznivci neregistrované iniciativy Volby pro město Děčín

uzavřeli dohodu o partnerství a vzájemné spolupráci, označovanou jako „*Hnutí PRO! Kraj*“. To se postupně etablovalo a formalizovalo a pozdější sled událostí vyústil v uzavření koaliční smlouvy a vytvoření „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“. V roce 2012 v krajských volbách do Ústeckého kraje kandidovali za „*Koalici Hnutí PRO! Kraj*“ kandidáti Strany zelených, KDU-ČSL a Hnutí za harmonický rozvoj obcí. V průběhu let 2012 a 2013 pak byly uzavřeny smlouvy týkající se financování volební kampaně; k poslední z nich se však politická strana B10 nepřipojila a ani v dalších volbách v roce 2016 se s jejím zapojením nepočítalo. Po postupném odchodu většiny svých členů a v návaznosti na porušení etického kodexu „*Hnutí PRO! Kraj*“ změnila politická strana B10 svoje stanovky a přejmenovala se na politickou stranu „*ProKraj*“; s tímto novým názvem se pak zaregistrovala v seznamu politických stran a hnutí vedeném žalovaným. Právě registraci změny názvu a související změny stanov stěžovatel vnímal jako nezákonný zásah pro rozpor takového postupu s § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb.

V další části kasační stížnosti se stěžovatel vyjádřil k pojmu „*koalice*“ tak, jak je použit například v § 20 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, v návaznosti na článek 5 Ústavy a článek 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“). Uvedl, že ani naposledy zmíněný zákon a ani zákon č. 424/1991 Sb. pojem „*koalice*“ nedefinují; nejde tedy o právní, ale spíše o politologický pojem, který je třeba interpretovat nejen ve formálním, ale i materiálním smyslu. Domníval se, že se nejedná pouze o neformální sdružení vytvořené pro účely volebního procesu, ale o sdružení politických stran a o právní subjekt. Žalovaný proto pochybil, pokud při úvaze, zda se název „*ProKraj*“ liší od názvu ostatních politických stran či hnutí vyvíjejících činnost na území České republiky, nezahlavil v potaz i jiná uskupení účastníci se politické soutěže na území České republiky.

Stěžovatel dodal, že zatímco registrace strany nebo hnutí je zformalizováním politického úsilí, registrace názvu koalice je pouze institut umožňující kandidaturu do konkrétních voleb. Je proto třeba rozlišovat mezi kolizí názvů ve stejných volbách, a kolizí názvů při registraci politické strany nebo hnutí, kdy platí princip přednosti. Argumentace městského soudu by tak byla akceptovatelná pouze v případě, pokud by strana B10 chtěla kandidovat do krajských voleb v koalici s názvem „*ProKraj*“. Domníval se, že název politické strany je i ve volbách do obecních a krajských zastupitelstev nejdůležitějším distinktivním znakem, a nesouhlasí ani s tím, že název koalice je platný pouze pro jednu konkrétní volbu.

Stěžovatel namítal také narušení politické soutěže, která jako základ demokraticky fungujícího státu musí být regulována jinak než soutěž hospodářská. V případě subjektů účastnících se politické soutěže je zapotřebí víc než jen formální kontrola, zda v registru již nefiguruje pod stejným názvem jiný subjekt. Neexistuje přitom žádná zákonná definice politických stran a hnutí, nicméně podle odborných definic je pro ně typická mj. rovnost postavení a šanci.

V závěru kasační stížnosti se stěžovatel odvolal také na § 132 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012, podle něhož se název právnické osoby musí lišit od osoby jiné a nesmí být klamavý. Politická strana B10 věděla, že se připravuje registrace nového politického subjektu (politického hnutí „*PRO! Ústecký kraj*“), což stěžovatel doložil petičními archy. V rozporu se závazky, které vyplývaly z dohody o spolupráci a etického kodexu a které směřovaly vůči ostatním stranám „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“, se nicméně strana B10 rozhodla pro změnu názvu a podala návrh na jeho registraci. Svůj názor o protiprávnosti takového postupu, který se dotkl veřejných subjektivních práv členů krajského zastupitelstva, zvolených jako kandidátů „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“, odvozuje stěžovatel také z dikce § 127 občanského zákoníku z roku 2012 a důvodové zprávy k tomuto ustanovení, která hovoří o právnické osobě, jež je teprve založena nebo dokonce jen projektována, ale již je jejím jménem jednáno s třetími osobami; s těmito argumenty se však městský soud v napadeném rozsudku nevyypořádal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [16] Předtím, než Nejvyšší správní soud přejde ke stížnostním námitkám opírajícím se o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., považuje za vhodné stručně shrnout podstatu sporu mezi stěžovatelem a žalovaným. Jak již bylo zmíněno v rekapitulační části tohoto rozsudku, strana B10, přejmenovaná v listopadu roku 2015 na politickou stranu „*ProKraj*“ a v této věci vystupující v pozici osoby zúčastněné na řízení, byla dříve, společně s dalšími stranami, členkou „*Hnutí PRO! Kraj*“, by se přímo nestala i členkou „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ ve volbách

do krajských zastupitelstev pro rok 2012. V krajských volbách v roce 2016 se se zapojením strany B10 (nyní „ProKraj“) rovněž nepočítalo, navíc byla tato strana z „Hnutí PRO! Kraj“ vyloučena pro porušení etického kodexu. V roce 2015 se strana B10 přejmenovala na „ProKraj“ a pod tímto novým názvem se zaregistrovala v seznamu politických stran a hnutí vedeném žalovaným. Již od roku 2012 však usilovalo o registraci i „Hnutí PRO! Kraj“, přičemž konkrétní podobu tato snaha získala rovněž v roce 2015. V říjnu roku 2015 oslovil manažer „Hnutí PRO! Kraj“ žalovaného s dotazem, zda by byla možná registrace nové politické strany (přičemž z celkového kontextu všech stěžovatelských předložených podání není zcela jasné, zda tato nová politická strana měla nést název „Hnutí PRO! Kraj“, „PRO! Kraj“ nebo „PRO! Ústecký kraj“). V té době o registraci nového názvu „ProKraj“ požádala i strana B10, ale její žádost trpěla vadami. Na podkladě těchto skutečností si stěžovatel, respektive politická entita, již je členem, činí nárok na název „PRO! Kraj“ a domnívá se, že žalovaný neměl registraci politické strany B10, navazující na její žádost z listopadu roku 2015, povolit.

[17] Stežejní otázkou, zda jednání žalovaného, spočívající v registraci změny názvu politické strany B10 na „ProKraj“, je nezákonným zásahem vůči žalobcům (tedy i stěžovateli), městský soud v odůvodnění svého rozsudku zodpověděl negativně, neboť dovodil, že právní ochrana politických subjektů, vyplývající z § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., na „Hnutí PRO! Kraj“ nedopadá a nemohlo tak být zasazeno do právní sféry žalobců, kteří byli v jeho rámci zvoleni do krajského zastupitelstva. Teoretické vymezení nezákonného zásahu a konsekventní úvahy nad tím, zda pod toto vymezení lze vůbec jednání žalovaného pojmově podřadit, však městský soud do odůvodnění svého rozsudku nezahrnul. Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné v tomto směru úvahy městského soudu doplnit (aniž by tím jakkoli naznačoval, že je snad rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný).

[18] Podle § 82 s. ř. s. se může „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, [...] žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka). Není-li bytí jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Přesná definice „zásahu“ možná není, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé atakovat právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.

[19] První otázkou, kterou si musí soud v případě zásahové žaloby položit, tedy je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah. V posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tuto možnost obecně vyloučit nelze.

[20] Podle § 8 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. ministerstvo *provede registraci* strany nebo hnutí nebo *rozhodne o jejím odmítnutí* do 15 dnů ode dne zahájení řízení o registraci. Podle § 8 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. ministerstvo registraci odmítne, jestliže stanovы strany a hnutí jsou v rozporu s § 1 až 5 a § 6 odst. 3 a 4 tohoto zákona. Podle § 8 odst. 7 citovaného zákona ministerstvo registraci provede zápisem strany a hnutí do rejstříku stran a hnutí. Zároveň podle § 8 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. platí, že pokud ministerstvo registraci provede, zašle ve lhůtě uvedené v odstavci 2 zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, a druhé vyhotovení stanov se s vyznačením registrace vloží do spisu. Rejstřík stran a hnutí je v § 9 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. definován jako veřejný seznam vedený ministerstvem, do kterého se zapisují nebo vyznačují zákonem stanovené údaje týkající se stran a hnutí.

[21] Z citovaných ustanovení vyplývá, že v případě změny názvu politické strany či politického hnutí, má registrace, která probíhá formou zápisu do veřejného seznamu, konstitutivní charakter. Okamžikem registrace, jež má povahu faktického úkonu a nikoliv rozhodnutí, se stává změna stanov účinnou *erga omnes*.

[22] Registrace se sice primárně týká práv a povinností subjektu zapisovaných údajů, nicméně právě s ohledem na § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., podle kterého se „*název strany a hnutí a jeho zkratka musí výrazně lišit od názvu a zkratky stran a hnutí, které již vyvíjejí činnost na území České republiky, aby nebyly vzájemně zaměnitelné*“, se může potenciálně dotknout i subjektů jiných, a to v případě, že registrace bude provedena v rozporu s tímto ustanovením. Rozpor stanov se zákazem zaměnitelnosti obsaženým v § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. je výslovným důvodem pro odmítnutí registrace (§ 8 odst. 1 téhož zákona).

[23] Nahlíží-li tedy Nejvyšší správní soud na proces registrace z pohledu subjektů, které mohou být dotčeny případnou zaměnitelností ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., ve vztahu k nim registrace skutečně může mít povahu zásahu do sféry jejich veřejných subjektivních práv, neboť na základě tohoto úkonu, jenž není rozhodnutím, musí tyto subjekty strpět užívání potenciálně zaměnitelného názvu jiným politickým subjektem, potažmo strpět riziko možnosti vzájemné záměny adresátů jejich volební kampaně. Nejvyšší správní soud proto v obecné rovině připouští, že registrace názvu politické strany či politického hnutí, provedená v rozporu se zákazem zaměnitelnosti, obsaženým v § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., představuje *vůči dříve registrovanému subjektu*, jehož se zaměnitelnost týká, zásah, proti němuž se může bránit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.

[24] Optikou nyní posuzované věci je nutné posoudit, zda registrace změny názvu politické strany B10 na „*ProKraj*“, mohlo představovat nezákonný zásah právě vůči stěžovateli. Primárně je tak třeba zhodnotit, zda „*Hnutí PRO! Kraj*“ (tvořící součást koalice, na jejíž kandidátní listině byl stěžovatel zvolen do krajského zastupitelstva) svědčilo přednostní právo k názvu „*Hnutí PRO! Kraj*“ (respektive k názvu „*PRO! Kraj*“ nebo „*Pro! Ústecký kraj*“). Pokud by tomu tak bylo, bylo by třeba zhodnotit, zda nově registrovaný název „*ProKraj*“ vykazuje natolik výraznou podobnost s některým z výše uvedených názvů, že lze hovořit o jejich potenciální vzájemné zaměnitelnosti ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb.

[25] Co se týče první otázky, zda politické entitě, tvořící „*Koalici Hnutí PRO! Kraj*“ svědčilo prioritní právo k názvu „*Hnutí PRO! Kraj*“, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s názorem městského soudu, že zákon č. 424/1991 Sb., a ani jiný právní předpis takovou ochranu neposkytuje. Městský soud zevrubně a srozumitelně vysvětlil, že v českém právním prostředí je třeba rozlišovat mezi *politickými stranami* a *hnutími* na straně jedné, a *volebními stranami* na straně druhé; oporu přiléhavě našel v usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 102/15, na které Nejvyšší správní soud z důvodu procesní ekonomie v podrobnostech plně odkazuje. Ačkoli je stěžovatel přesvědčen, že na skutkové pozadí souzené věci uvedené usnesení nedopadá, neopírá tento svůj názor o přesvědčivou argumentaci. Ústavní soud skutečně v napadeném usnesení řešil zaměnitelnost *dvou volebních stran*, nikoli *volební strany a politické strany*, nicméně argumentem *a minori ad maius* dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud název *volební strany* není chráněn ve vztahu k jiné volební straně, tím spíše není chráněn vůči straně *politické*, která byla zákonem stanoveným postupem zapsána do Rejstříku stran a hnutí. Současně Ústavní soud v citovaném usnesení uvedl, že volební strany, a to zvláště ty, které kandidují v komunálních volbách, nejsou identifikovatelné jen podle jejich názvu, ale také podle celé řady dalších atributů, což se pak odráží i do posouzení jejich vzájemné zaměnitelnosti.

[26] Uvádí-li dále stěžovatel, že v českém právním řádu neexistuje legální definice politické strany, ani volební strany, lze mu dát zapravdu, avšak není zřejmé, jak má tento argument podpořit názor, že § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. ve spojení s § 8 odst. 1 téhož zákona dopadá i na různorodá volební uskupení, která nejsou registrována. Není rovněž zřejmé, z jakého (jiného) právního předpisu stěžovatel vyvozuje, že „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ (či některá její součást) má právo na přednostní a výlučnou ochranu užívání tohoto názvu. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s městským soudem, že pokud „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ nebyla ani politickou stranou, ani politickým hnutím zaregistrovaným v příslušném rejstříku, pak se jí nedostává ochrany českým právním řádem v tom směru, že by žalovaný *při rozhodování o změně názvu politické strany* B10 na „*ProKraj*“ musel žádost této politické strany odmítnout pro rozpor s § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. Požádala-li tedy strana B10 o zapsání nového názvu „*ProKraj*“ dříve, než tak učinilo „*Hnutí PRO! Kraj*“, a nebyla-li tedy v době podání žádosti v Rejstříku politických stran a hnutí zaregistrována jiná strana s tímž nebo zaměnitelným názvem (což

stěžovatel netvrdí), nic nebránilo tomu, aby žalovaný registraci změny názvu strany B10 provedl. Výše uvedený úkon žalovaného proto nemůže konkrétně vůči stěžovateli představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že *v rámci politické soutěže* neexistuje *faktický* rozdíl mezi registrovanou stranou či politickým hnutím a neformálními sdruženími, vytvořenými pro účely voleb. Tento názor Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, nicméně z hlediska *ochrany nezaměnitelnosti názvu* těchto entit zákon uvedené kategorie rozlišuje. Zákon č. 424/1991 Sb. v § 6 odst. 3 (a konsekvantně v § 8 odst. 1) výslovně poskytuje ochranu názvu pouze politickým stranám a hnutím, tedy subjektům zapsaným do příslušného rejstříku. Tento závěr nemůže vyvrátit ani (správné) tvrzení stěžovatele, že na *kandidátní listinu* koalice složené z více politických stran a hnutí je nutno nahlížet stejně jako na *kandidátní listinu* politické strany jediné; jak již bylo uvedeno, v rámci samotné politické soutěže, tedy i při registraci kandidátních listin, není důvod činit mezi oběma kategoriemi rozdíly, to však nikterak nesouvisí s otázkou ochrany distinktivnosti názvu registrovaných politických subjektů.

[28] Je-li stěžovatel přesvědčen, že ochrany vyplývající z § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. se má dostat již subjektu, který se teprve konstituuje (zde zamýšlené politické straně s názvem „*Pro! Ústecký kraj*“), jde o námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého není kasační stížnost přípustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, je-hož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*; tato námitka v žalobě uplatněna nebyla, ač stěžovateli prokazatelně v jejím uplatnění nic nebránilo (k tomu srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 AfS 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS).

[29] Konečně, co se týče druhé dílčí otázky, tj. zda všechny výše uvedené názvy vykazují natolik výraznou podobnost, že lze hovořit o jejich potenciální vzájemné zaměnitelnosti ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., její zodpovězení je ve světle výše uvedených závěrů již bezpředmětné. Pouze pro úplnost lze stěžovatele odkázat na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2016, čj. 10 A 147/2016-64, který se týkal prakticky téže materie jako souzená věc, a to vzájemné zaměnitelnosti názvů „*PRO! Kraj*“ a „*Jsmepro! Kraj*“, kde je daná problematika podrobně rozebrána.