

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2006 / IV. ročník / 25. 10. 2006}

OBSAH

944. Volby do Poslanecké sněmovny: rozsah soudního přezkumu voleb; aktivní legitimace navrhovatele	849	951. Azyl: přesah vlastních zájmů stěžovatele Řízení před soudem: negativní důkazní teorie	911
945. Volby do Poslanecké sněmovny: uspořádání volebního území; D'Hondtova volební formule	857	952. Azyl: přesah vlastních zájmů stěžovatele Řízení před soudem: ustanovení zástupce	915
946. Volby do Poslanecké sněmovny: povinnosti médií vůči kandidujícím subjektům	866	953. Daňové řízení: vliv platebního výměru na běh lhůty pro vyměření daně.	917
947. Volby do Poslanecké sněmovny: zákaz zveřejňovat výsledky předvolebních a volebních výzkumů; nestrannost a vyváženost vysílání veřejnoprávních médií; svoboda projevu.	875	954. Daňové řízení: lhůta pro vyměření či doměření daně.	923
948. Volby do Poslanecké sněmovny: pasivní legitimace kandidátů; povinnosti médií vůči kandidujícím subjektům	879	955. Kompetenční spory: žaloba na vydání bezdůvodného obohacení; strany kompetenčního sporu	928
949. Sociální potřebnost: odnětí dávky sociální péče	891	956. Diskriminace spotřebitele: platba v hotovosti a platba platební kartou.	933
950. Soudní ochrana základních právních zásad a principů Význam příslibu udělení státního občanství	905	957. Stavební zákon: dodatečné povolání stavby.	937
		958. Správní řízení: seznamování účastníků s podkladem rozhodnutí.	940

Volby do Poslanecké sněmovny: rozsah soudního přezkumu voleb; aktivní legitimace navrhovatele

k § 16 odst. 2, § 87 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

I. Soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Soud proto není oprávněn vyslovit neplatnost voleb, nýbrž jen neplatnost volby jednotlivých kandidátů.

II. Volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny je založen na monopolu kandidování politických stran a jejich koalic. Proto také občan může podat návrh na neplatnost volby kandidáta jen ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji tam, kde je zapsán do stálého seznamu voličů nebo kde své aktivní volební právo reálně uplatnil, zatímco politická strana je aktivně legitimována k podání tohoto návrhu vůči všem kandidátům zvoleným v krajích, kde kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění i všech zvolených kandidátů v celé republice.

III. Návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem ve smyslu a za podmínek obsažených v § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, může být shledán důvodným pouze tehdy, pokud soud zjistí porušení zákona ve smyslu odst. 5 uvedeného ustanovení a zároveň se jedná o porušení řešitelné buď v rámci krajské kandidátní listiny jedné politické strany, anebo i napříč stranami, to však pouze tehdy, pokud se bude jednat o zásadní protizákonnost zjištěnou při hlasování a zjišťování volebních výsledků.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 5/2006-46)

Věc: Philipp J. proti Státní volební komisi o určení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny.

Navrhovatel podal Nejvyššímu správnímu soudu návrh na vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Odkázal v něm zejména na § 87 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen zá-

kon „č. 247/1995 Sb.“), podle něhož návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který by mohl ovlivnit výsledky voleb. Poukázal též na § 16 odst. 2 téhož zákona, stanovící, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména ne-

smí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje. V průběhu volební kampaně do Poslanecké sněmovny minimálně jeden účastník porušil ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb. a kauzálním následkem tohoto porušení mohlo být ovlivnění výsledků voleb. Občanská demokratická strana v závěru volební kampaně mátlá voliče zveřejněním nepodložené tiskové zprávy o České straně sociálně demokratické a jejích představitelích na internetových stránkách, kterou od ní převzala a dne 30. 5. 2006 v 15.34 hod. zveřejnila ČTK, a následně byla zpráva zveřejněna ve všech publicistických médiích. Tím ODS u voličů bezprostředně před volbami zpochybnila bezúhonnost představitelů ČSSD a vyvolala podezření o osobní spjatosti představitelů této strany s mafiánskými kruhy v ČR, jmenovitě že se ČSSD a její představitelé „zapletli do korupce a stali se součástí organizovaného zločinu včetně nájemných vražd“. Ve své tiskové zprávě ODS dále tvrdí, že ČSSD a KSČM měly snahu „bránit ve vyšetřování afér sociální demokracie“. Navrhovatel rovněž citoval tiskové prohlášení ODS ke kauze „biolíh“. Dovodil, že nepoctivost a nečestnost tohoto prohlášení je mimo vši pochybnost, neboť pro tvrzení, že by se ČSSD a její představitelé „stali součástí organizovaného zločinu včetně nájemných vražd“, není k dispozici žádný důvěryhodný podklad. Naopak, je to zcela flagrantní příklad zveřejnění nepravdivých údajů o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, jak je má na mysli § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb. Vzhledem k tomu, že pro získání či nezískání dalšího mandátu ČSSD chybělo např. v Jihočeském kraji pouhých 338 hlasů, je zcela oprávněný

závěr, že se přinejmenším 338 voličů v Jihočeském kraji – a s nimi nepochybně desetitisíce dalších v této zemi – rozhodovalo právě pod dojmem shora uvedené difamace.

Svůj návrh doplnil navrhovatel „dotakem“ ze dne 12. 6. 2006, ve kterém uvádí, že *in eventum* navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o neplatnosti volby kandidátů Mgr. D. R., Mgr. H. M., PhDr. K. J., RNDr. V. E., CSc., a JUDr. C. S. Zvolení právě těchto kandidátů totiž mohla ovlivnit citovaná zpráva ODS, jelikož se jedná o kandidáty uvedené na posledních místech kandidátních listin politických stran, zastoupených v Poslanecké sněmovně; s výjimkou ČSSD. „*Neurčitelné množství voličů se zřejmě na základě shora uvedeného mohlo rozhodnout dát svůj hlas stranám, které jsou dnes zastoupeny shora uvedenými kandidáty.*“

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že podle zákona č. 247/1995 Sb. nelze podat návrh na neplatnost voleb jako takových, nýbrž je možno pouze podat návrh na neplatnost volby kandidáta. K navrhovatelovým námitkám vzneseným proti průběhu volební kampaně odpůrce odkázal na nález Ústavního soudu č. 140/2005 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 73/04).

Nejvyšší správní soud zaslal návrh všem kandidátům zvoleným ve volebním kraji Hlavní město Praha. K návrhu se vyjádřil RNDr. V. E., CSc., tak, že souhlasí s argumentací navrhovatele v jeho návrhu a nemá námitek proti případnému rozhodnutí soudu ve smyslu návrhu. Nepokládá však za možné, aby soud rozhodl o neplatnosti volby náhodně vybraných zvolených poslanců.

Nejvyšší správní soud návrh v části týkající se kandidátů zvolených ve voleb-

ním kraji Hlavní město Praha zamítli a v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích odmítli.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud dospěl po projednání věci k následujícím závěrům. Přitom vycházel ze znění ustanovení § 87 zákona č. 247/1995 Sb., podle něhož platí:

„§ 87

(1) Podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejichž kandidátní listina byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována (dále jen „navrhovatel“). Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.

(2) Podáním návrhu na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl senátor volen, každá politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát, jejichž přihláška k registraci ve volebním obvodu byla pro volby do Senátu zaregistrována (dále jen „navrhovatel“). Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.

(3) Návrh na neplatnost hlasování může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování.

(4) Návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.

(5) Návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.“

Z citovaného ustanovení vyplývá, že soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. Ze znění odst. 2 stejného ustanovení je totiž jasně patrné, že se vztahuje pouze na volby do Senátu Parlamentu České republiky. Úpravu obsaženou v odstavcích 3 – 5 pak nelze smysluplně vyložit jinak než tak, že blíže konkretizuje odstavce předchozí. To znamená, že odst. 1 a 2 označují předmět řízení a vymezují otázky aktivní legitimace a lhůty k podání návrhu, zatímco odst. 3 – 5 blíže upravují možné důvody tohoto návrhu. Je tak zřejmé, že úpravu obsaženou v odst. 3 – 5 nelze vnímat jako autonomní, nýbrž pouze ve vztahu ke konkrétně vymezenému předmětu řízení, který provádějí. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 204/2000 Sb., kterou byl zákon č. 247/1995 Sb. novelizován a která k ustanovení § 87 uvádí (Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období, tisk č. 585), že „možnost domáhat se ochrany soudu po provedených volbách se navrhuje upravit samostatně pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát. Při volbách do Poslanecké sněmovny je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, při volbách do Senátu návrh na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta. Současně se vy-

mezuje okruh subjektů oprávněných tento návrh podat. Jedná se o veškeré případy porušení tohoto zákona, kterým mohlo být narušeno řádné provedení voleb, a tím i výsledky voleb nebo hlasování“. V tomto směru je proto možno přisvědčit názoru Státní volební komise, obsaženému v jejím vyjádření, že nelze požadovat vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny jako takových.

Takto nazíráno je třeba uvést, že se navrhovatel formálním vymezením původního petitu (který později podaným „doplňkem“ nekonkretizoval ani nepopřel, nýbrž pouze rozšířil o eventuální petit) a rovněž jeho zdůvodněním domáhá něčeho, co mu zákonná úprava vůbec neumožňuje. I pro soud platí základní pravidlo právního státu, podle něhož státní orgány mohou činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje (viz zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Z toho pro soudní moc vyplývá jednoznačný imperativ, že může svoji pravomoc vykonávat jen tam, kde to právní řád výslovně předvídá, a svoje zákonem vymezené pravomoci nemůže svévolně překračovat. Přitom soudům zásadně ani nepřislouší komentovat vhodnost či smysluplnost zákonné úpravy, jelikož je nutno respektovat jejich oddělení od moci zákonodárné, jejímž primárním úkolem je legislativní podobou nalézat rozumná obecná řešení pro potencionální či otevřené společenské konflikty.

(...) V projednávané věci Nejvyšší správní soud, respektující materiální, a nikoliv formální náhled na právo, vycházel dále z toho, že pro meritorní posouzení jakéhokoli návrhu je nutné požadovat, aby byl dostatečně srozumitelný, přičemž konkrétní podřazení jednotlivých návrhových bodů pod rele-

vantní zákonná ustanovení je věcí soudu (zásada *iura novit curia*). V daném případě je z obsahu návrhu patrné, že navrhovatel brojí proti celkovému výsledku voleb do Poslanecké sněmovny z důvodu tvrzené neregulérnosti průběhu volební kampaně. To nemůže být smysluplně vyloženo jinak, než že napadá platnost volby všech kandidátů. Takto obecně pojatým návrhem se proto Nejvyšší správní soud dále zabýval, přičemž k obsahu později podaného „doplňku“ navrhovatele se soud vyjádří posléze.

Podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, přičemž je zřejmé, že lze napadnout platnost volby jednoho i více kandidátů (*argumentum a minori ad maius*), a to vždy podle povahy konkrétní věci. V praxi tak může být napadena volba jediného kandidáta např. z důvodu jeho individuálního excesu ve volebním procesu (např. o sobě uváděl nepravdivé informace) anebo proto, že právě v jeho případě došlo k pochybením při sčítání a vyhodnocování odevzdaných hlasů (např. nebyly zohledněny preferenční hlasy, došlo k matematické chybě při sčítání apod.). Lze si nicméně představit i případy, kdy bude namítáno porušení volebního zákona v takové intenzitě a rozsahu, že to mohlo ovlivnit volbu vícero (nebo dokonce všech) kandidátů.

Je totiž nutno mít na zřeteli, že systém voleb do Poslanecké sněmovny je založen na monopolu kandidování politických stran a jejich koalic. To znamená, že nikdo jiný než politické strany a jejich koalice není oprávněn podávat kandidátní listiny. Skutečnost, že politické strany tak činí v jednotlivých (až) 14 volebních krajích, z tohoto hlediska nepředstavuje nic jiného než organizač-

ní řešení, které za současného užití D'Hondtovy formule přepočtu hlasy na mandáty, a to nikoliv celostátně, nýbrž v rámci relativně velkého počtu rozdílně velkých volebních krajů, citelně zvyšuje koncentrační účinky daného volebního systému a v tomto směru jej výrazně modifikuje ve srovnání např. s klasickým poměrným systémem spočívajícím ve volebním území vůbec nerozčleněném na jednotlivé kraje. Tato samotná skutečnost však nemůže nikterak zastínit fakt, že volebními subjekty jsou politické strany, které vedou volební kampaň jednotně v rámci celého státu, byť s dílčími modifikacemi podle jednotlivých krajů. To však prakticky znamená, že je obtížné od sebe oddělit volební aktivity stran, prováděné celostátně, od takových, k nimž dochází výhradně na území některých volebních krajů.

Volební zákon nicméně s touto diferenciací důsledně počítá, když v ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. přiznává právo aktivní legitimace k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta každému občanovi zapsanému do stálého seznamu „*ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen*“, a každé politické straně nebo koalici, jejíž kandidátní listina „*ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována*“. Této zákonné úpravě je nutno rozumět tak, že zatímco občan může předmětný návrh podat jen ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji tam, kde mohl vykonat svoje aktivní volební právo (v případě občanů majících bydliště mimo území ČR a volících na zastupitelském úřadu se jedná o volební kraj určený losem, § 27 zákona č. 247/1995 Sb.), je politická strana aktivně legitimována k podání tohoto návrhu vůči všem kandidátům zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může

v konečném důsledku znamenat zpochybnění i všech zvolených kandidátů v celé republice. Výklad, podle něhož by kterýkoliv občan byl aktivně legitimován k podání návrhu na neplatnost volby kandidátů zvolených i v jiných krajích, než ve kterém mohl vykonat svoje aktivní volební právo, je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v přímém rozporu se zněním citovaného zákonného ustanovení a odporuje rovněž srovnání tohoto řízení se soudním přezkumem jiných typů voleb (volby do Senátu, volby do krajských a obecních zastupitelstev).

Smysl naznačené diferenciaci spočívá v tom, že volební právo je nutno vidět v jeho objektivním i subjektivním významu, tzn. nelze od sebe oddělovat právní úpravu voleb od samotného výkonu volebního práva. Za situace, kdy jsou volby organizačně rozčleněny do relativně autonomních 14 krajů, má jinou povahu návrh na neplatnost volby kandidáta/ů podaný jednotlivým občanem a kandidující politickou stranou (koalicí). U jednotlivého občana vystupuje do popředí ochrana jeho aktivního volebního práva, a zákon proto zjevně (byť nikoliv výslovně) předpokládá, že argumentace takovýchto návrhů bude směřovat proti konkrétním protizákonnostem při bezprostředním či zprostředkovaném výkonu tohoto práva, přičemž ke zpochybnění výsledku volby může dojít právě z tohoto důvodu jen tam, kde je občan zapsán ve stálém seznamu anebo kde reálně toto právo uplatnil (k tomu viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 540/02, in: Sb. ÚS, sv. 35, str. 603 a násl.).

Aktivní legitimace politických stran se oproti tomu svojí podstatou opírá o ústavní vymezení politických stran, vyplývající zejména z čl. 5 Ústavy, podle něhož „*politický systém je založen na svo-*

bodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů". Ústavní systém tedy předpokládá existenci politických stran, nacházejících se ve vzájemně si konkurujícím vztahu. Tento princip politické plurality se naplno projevuje zejména ve volebním procesu, kdy je věcí politických stran, aby voličům nabízely programové a personální alternativy, a umožnily jim tak svobodný výběr. Této funkci politických stran koresponduje i jejich možnost obrátit se na nezávislý soud s návrhem na přešetření toho, zda volební zákon nebyl porušen natolik zásadním způsobem, že to ovlivnilo výsledek volby konkrétního kandidáta. Protože však politické strany mohou kandidovat v rámci celého státu (tzn. ve všech 14 krajích), je nutno dovodit, že jsou oprávněny zpochybnit volbu všech kandidátů. Je pak věcí samostatné úvahy, zjevně překračující potřeby tohoto rozhodnutí, zda volbou všech kandidátů je možno rozumět toliko volbu konkrétních 200 poslanců, anebo je pod touto volbou nutno rozumět i zvolení jejich (případných) náhradníků, což by ve svých důsledcích mohlo vést ke zneplatnění voleb do Poslanecké sněmovny jako celku za situace, kdy zjištěná zásadní protizákonnost není z povahy věci přiřaditelná jen k některým kandidátům, nýbrž ke kandidujícím stranám jako celku.

(...) Ve vztahu ke kandidátům zvoleným v rámci volebního kraje Hlavní město Praha Nejvyšší správní soud konstatuje, že návrhové zpochybnil platnost volby všech kandidátů v rámci tohoto volebního kraje. V „dodatku“ svého podání sice výslovně označil pět kandidátů (Mgr. D. R., Mgr. H. M., PhDr. K. J., RNDr. V. E., CSc., a JUDr. C. S.), neplatnost je-

jichž volby má být vyslovena. Ve všech případech se jedná o kandidáty politických stran zvolené na posledním volitelném místě příslušných kandidátních listin (viz oficiální výsledky voleb, publikované v Hospodářských novinách dne 6. 6. 2006). Tento „dodatečný“ návrh však návrhové formuloval jako návrh *in eventum*, tedy jako návrh, jemuž má soud vyhovět pro případ, že napadení platnosti volby všech kandidátů zvolených ve všech volebních krajích, resp. platnosti volby všech kandidátů zvolených ve volebním kraji, v němž se nachází volební okrsek, kde je návrhové zapsán ve stálém seznamu voličů, nebylo shledáno přípustným či sice přípustným, leč nikoli důvodným. Jak je však vloženo výše, Nejvyšší správní soud má za přípustný návrh občana směřující vůči každému kandidátovi zvolenému ve volebním kraji, v němž se nachází volební okrsek, kde je návrhové zapsán ve stálém seznamu voličů. Proto musel meritorně rozhodnout o návrhu směřujícím vůči všem 25 takto vymezeným kandidátům zvoleným ve volebním kraji Hlavní město Praha (kromě již jmenovaných kandidátů se jedná dále o Ing. M. T., Ing. J. B., Ing. L. T., Ing. F. L., Ing. T. D., Ing. P. B., T. K., M. B., MUDr. B. Š., Z. N., Ing. D. R., PaedDr. J. R., MUDr. D. R., JUDr. S. K., Bc. M. S., PhDr. K. Š., Ing. G. K., Ing. K. D., RNDr. M. B. a Ing. J. D.); v rámci toho tedy soud implicitně rozhodl i o eventuálním návrhu směřujícím proti pěti výše jmenovaným kandidátům.

K tomu je nutno na základě shora provedených úvah uvést, že takto vymezený návrh je věcně projednatelný, jelikož jím návrhové napadá neplatnost volby konkrétních 25 kandidátů, zvolených ve volebním kraji, kde je návrhové zapsán do stálého seznamu voličů (viz k tomu sdělení Úřadu městské části

Praha 10 ze dne 9. 6. 2006). Důvod této neplatnosti však spatřuje v jednání jedné z kandidujících politických stran (ODS), přičemž obsahová podstata tvrzeného důvodu je založena nikoliv výhradně ve vztahu k neregulérnosti volební kampaně v rámci dotčeného volebního kraje, nýbrž v celostátní dimenzi. Tak se dle přesvědčení soudu naplno obnažuje disproporce mezi procesním prostředkem občana, zakotveným v ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., a mezi možnými limity pro rozhodování soudu o tomto prostředku. Je totiž třeba připomenout, že s možností vypsání nových voleb do Poslanecké sněmovny pouze v jednom volebním kraji (resp. v několika krajích) v důsledku rozhodnutí soudu o neplatnosti volby všech zde zvolených poslanců (včetně případných náhradníků) náš právní řád vůbec nepočítá a zavedení této možnosti by znamenalo – mimo jiné – zásadní redefinici celého volebního systému (např. z hlediska výpočtu republikového mandátového čísla, určení počtu mandátů připadajících na dotčený kraj, uzavírací volební formule, hlasování v zahraničí atp.). Takovéto rozhodnutí soudu proto za stávající zákonné úpravy pojmově nepřípadá v úvahu.

Lze tak rozumně zvažovat toliko důvodnost návrhu ve vztahu ke konkrétním kandidátům, což ostatně navrhovatel ve shora označeném „dodatku“ učinil. I v tomto případě však zákonná úprava soudu neumožňuje žádné smysluplné řešení spočívající ve zneplatnění uvedených 25 mandátů tak, jak požaduje navrhovatel, a to ani tehdy, když by se soud s tvrzením navrhovatele zcela ztotožnil. Je totiž nutno opakovaně připomenout, že rozhodujícími aktéry ve volbách do Poslanecké sněmovny jsou politické strany a jejich koalice, nikoliv jejich jednotliví kandidáti. Do této logiky proto zapadá

i pravidlo, podle něhož v případě vyhovění návrhu na neplatnost volby kandidáta soudem vydá Státní volební komise osvědčení o zvolení poslancem kandidátovi podle pořadí na kandidátní listině (§ 53 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.; poznámka soudu: zákon však v tomto ustanovení zcela chybně odkazuje na ustanovení § 51, když správný odkaz má být zjevně na ustanovení § 54). Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel požaduje rozhodnout o neplatnosti 25 zvolených kandidátů z důvodu nekorektní volební kampaně, je zcela zřejmé, že uspokojivým řešením v případě (teoreticky) vyhovění návrhu nikdy nemůže být „výměna“ těchto konkrétně označených 25 osob za osoby jiné, kandidující vždy za stejnou politickou stranu. Tento logický rozpor nelze v žádném případě překlenout úvahou o možném „příkázání“ mandátů v rámci jednoho volebního kraje soudem napříč politickými stranami, neboť takovýto postup se nejen zcela vymyká kompetenci soudu, nýbrž má dokonce protiústavní dimenzi, neboť důsledkem této úvahy by bylo nahrazení vůle voličů projevené volbou kandidátů pozitivním rozhodnutím soudu o tom, který kandidát měl být zvolen. Neustále je totiž třeba mít na zřeteli, že podstata soudního přezkumu voleb spočívá v kontrole volebního procesu z hlediska jeho souladu s právním řádem, a v této logice je volební soud oprávněn zasáhnout negativním způsobem tehdy, když shledá zásadní pochybení v naznačeném smyslu. Jeho úkolem však nemůže být pozitivní ovlivňování volebních výsledků ve prospěch jednotlivých volebních subjektů, neboť taková možnost se pojmově vymyká elementárním základům poslání soudní moci.

Již z tohoto důvodu proto nebylo možno vyhovět ani eventuálnímu petitu, obsaženému v citovaném „doplňku“.

Lze tak na základě shora popsaných úvah uzavřít, že návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem ve smyslu a za podmínek obsažených v ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. může být soudem shledán důvodným pouze tehdy, pokud soud zjistí porušení zákona ve smyslu odst. 5 citovaného ustanovení a zároveň se jedná o porušení řešitelné buď v rámci krajské kandidátní listiny jedné politické strany (tzn. např. jeden z kandidátů protizákonným způsobem poškodil jiné kandidáty na téže kandidátní listině natolik zásadním způsobem, že je na místě prohlásit jeho volbu za neplatnou a na jeho místo nastupuje v pořadí první nezvolený náhradník), anebo i napříč stranami, to však pouze tehdy, pokud se bude jednat o zásadní protizákonnost zjištěnou při hlasování a zjišťování volebních výsledků (např. byly chybně vyhodnoceny či sečteny hlasovací listky, přičemž při jejich správném posouzení by mandát připadl odlišné straně). Materiálně vzato tak soudu v zásadě nezbyvá příliš široký prostor pro vyhovění návrhu v případě namítané nekorektnosti ve volební kampani mezi politickými stranami navzájem. V těchto případech je totiž nutno vycházet ze skutečnosti, že procesními prostředky zahrnujícími i tyto případy disponují v platném volebním systému do Poslanecké sněmovny kandidující politické strany jakožto hlavní aktéři volebního procesu a jednotliví voliči na toto jejich místo nastupují teprve tehdy, jestliže politické strany v této své funkci selhávají.

(...) Nejvyšší správní soud dále vychází z toho, že volební kampaň vedou ve volbách do Poslanecké sněmovny soukromoprávní korporace, kterými jsou politické strany. Je přitom zřejmé, že tato kampaň je vedena jak v pozitivním, tak také v negativním smyslu. Zveřejňo-

vání informací o svých kandidátech a programu, stejně jako o kandidátech a programu politických oponentů, je zásadně kryto takovými základními právy a svobodami, jako jsou zejména svoboda projevu a právo na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod), zastřešenými ochranou svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Je proto zcela přirozené, že kandidující politické strany voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů. Úkolem volebního soudnictví pak není vytvářet alternativu vůči jiným prostředkům právní ochrany, kterými mohou být v konkrétních případech např. žaloby na ochranu osobnosti, přestupkové řízení až trestní stíhání, nýbrž vyhodnotit, zda objektivně seznatelnou protizákonností nedošlo k tak intenzivnímu zásahu do volební soutěže, že to mohlo důvodně vést ke zpochybnění jejich výsledků.

Nic takového však v projednávané věci na základě podaného návrhu nebylo možno konstatovat. Za situace, kdy v průběhu volební kampaně byly zveřejněny informace znevěrohodňující (i) některé osoby více či méně intenzivně spojené s ČSSD, samozřejmě není úkolem volebního soudu vyšetřit a následně prohlásit, zda vůbec se tyto informace zakládají na pravdivém faktickém základu, pokud ano, které, a které jsou pouze smyšlené. To je věcí případných samostatných řízení, jak je naznačeno výše. Funkcí Nejvyššího správního soudu v daném případě je proto posoudit výhradně to, zda předmětným prohlášením ODS byl porušen zákon, a pokud ano, zda mezi touto protizákonností a volebními výsledky existuje příčinný vztah a zásadní intenzita.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že zmíněnou protizákonnost v tomto případě nezaznamenal. Předmětná informace o znevěrohodnění ČSSD formulacemi typu „*propojení organizovaného zločinu, státní administrativy a části bezpečnostních složek*“ je totiž uvozena jako reakce na tvrzení ČSSD a J. Paroubka o dlouhodobě připravovaném spiknutí a pučistických praktikách. ODS (stejně jako ČSSD a další politické strany) tak pouze reagovala na případ spojený se zprávou policejních složek, obsahující řadu faktických tvrzení i vyslovených názorů. Podstatné z hlediska rozhodování Nejvyššího správního soudu je to, že všechny relevantní subjekty měly dostatečnou možnost se k publikovaným informacím vyjádřit, takže voliči zůstala zachována možnost svobodného přístupu k různým informacím a názorům, mezi nimiž si mohl vybrat. Jakkoliv tedy nelze přehlížet, že případy podobného typu

mohou vést k určitému ovlivnění názoru občanů, nelze současně věrohodně prokázat tezi, že k tomuto ovlivnění dochází výlučně (či převážně) jedním názorovým směrem. Jinak řečeno, rozhodující je, aby za situace vyjevení podobných informací zůstala zachována ideová a politická neutralita veřejné a zejména státní moci; čemuž by např. odporovala situace častá v nedemokratických systémech, kdy opoziční politická uskupení jsou krátce před volbami podrobena nejrůznějším difamacím až represím bez jakékoliv skutečné možnosti obrany proti nim. Nic takového však v daném případě nenastalo a publikací předmětného tiskového prohlášení ODS podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu k porušení volebního zákona vůbec nedošlo, takže je již zjevně nadbytečné zkoumat příčinnou souvislost mezi protizákonností a konečným volebním výsledkem.

945

Volby do Poslanecké sněmovny: uspořádání volebního území; D'Hondtova volební formule

k § 26 a § 50 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. a zákona č. 37/2002 Sb.

V rámci volebního systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů, přičemž právě jejich počet a velikost představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. Rozdělení území ve volbách do Poslanecké sněmovny na 14 volebních krajů (§ 26 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů) však není svévolné a nahodilé, nýbrž odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky, které mají svoji nezpochybnitelnou legitimitu, neboť jsou jedním z projevů decentralizace státní moci, a vytváří tak i přirozenou bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.

Rovněž D'Hondtova volební formule (§ 50 odst. 1 cit. zákona) představuje zcela běžný způsob přepočtu hlasů na mandáty a nelze ji považovat za jakkoliv porušující princip rovnosti volebního práva či dokonce popírající podstatu zásad poměrného volebního systému. Ačkoliv proto soud sdílí pochyby o vhodnosti rozdělení volebních krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva, nesdílí přesvědčení o protiústavnosti citovaných ustanovení zákona.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 50/2006-53)

Prejudikatura: srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (Sb. ÚS, sv. 21, str. 113).

Věc: Ing. Petr P. proti Státní volební komisi o určení neplatnosti volby kandidátů ve volbách do Poslanecké sněmovny.

Navrhovatel, který byl zapsán do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku svého bydliště, se domáhal vyslovení neplatnosti volby všech poslanců zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. června 2006, případně neplatnost volby všech poslanců zvolených v těchto volbách v Libereckém volebním kraji, tzn. R. D., T. H., Ing. L. J., Z. M., P. P., Bc. J. R., JUDr. J. V. a C. Z.

Svůj návrh odůvodnil tím, že podle čl. 18 Ústavy ČR se volby do Poslanecké sněmovny konají (mimo jiné) na základě rovného volebního práva podle zásad poměrného zastoupení. V tomto směru odkázal rovněž na čl. 21 odst. 3 a na čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatel tvrdil, že tyto ústavní zásady nebyly v předmětných volbách dodrženy a důsledky těchto deformací se projeví v extrémní nerovnosti voličských hlasů a v extrémní nespravedlnosti vůči Straně zelených. Navíc zvolený systém nevedl k vytvoření parlamentní většiny, nýbrž dovedl výsledky voleb „*k obtížně řešitelné rovnosti přirozených bloků*“. Proto navrhovatel považoval proceduru sčítání hlasů upravenou v ustanoveních

§ 26 věty druhé, § 49, § 50, § 51 zákona č. 247/1995 Sb. za odporující čl. 18 Ústavy a čl. 21 odst. 3, čl. 22 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Strana zelených totiž ve volbách získala celkem 336 487 platně odevzdaných hlasů, což činí 6,29 % z jejich celkového počtu. Za tyto hlasy však obdržela pouze 6 mandátů, přičemž při použití „*klasické zásady poměrného zastoupení*“ by musela získat 13 mandátů (přesně: 12,58 mandátů).

K principu poměrného zastoupení a k možné deformaci tohoto principu v zájmu na účelné integraci navrhovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Zvolená D'Hondtova volební formule ve spojení s rozdílnou velikostí jednotlivých volebních krajů vedla k výsledku, podle něhož Strana zelených potřebovala k zisku jednoho mandátu téměř dvojnásobek hlasů než ODS. Konkrétně u ODS činí počet hlasů na jeden mandát 23 364, u ČSSD 23 363, u KSČM 26 359, u KDU-ČSL 29 747 a u Strany zelených 56 081. Stávající podoba volebního zákona proto vyvolává stejné protiústavní efekty jako jeho podoba dřívější, v podstatných částech zrušená citova-

ným nálezem Ústavního soudu jako protiústavní.

Protiústavnost vzniklého stavu je vyvolána rovněž nerovností mezi voliči a voličskými hlasy. Zde navrhovatel uváděl počty voličů v jednotlivých krajích a poukazoval na skutečnost, že mezi krajem s největším a s nejmenším počtem oprávněných voličů je více než čtyřnásobný rozdíl a tento rozdíl dále prohlubuje D'Hondtova volební formule. To vede k výsledku, že podmínka poměrného zastoupení je naplněna prakticky jen ve velkých volebních krajích, zatímco v krajích malých je situace jiná. Nejvýrazněji tak byla poškozena Strana zelených v Libereckém kraji, kde sice získala největší volební úspěch v rámci všech krajů (9,58 %), nicméně nepřipadl jí ani jeden z osmi přidělovaných mandátů. Navrhovatel z toho dovozoval, že chce-li volič zapsaný do seznamu voličů v některém z malých volebních krajů, aby jeho hlas přispěl k vyššímu počtu mandátů politické strany, u níž lze očekávat výsledek v rozmezí 5 – 10 % hlasů, může tak učinit pouze volbou v jiném volebním kraji na základě voličského průkazu. V tomto směru navrhovatel odkázal např. na ustanovení § 3 odst. 3 německého volebního zákona, podle něhož se počet voličů ve volebních krajích může od průměru odchylovat do 15 % a pokud tato odchylka činí 25 %, musí dojít k jejich novému rozdělení. V projednávaném případě je nicméně rozdíl mezi ideálně poměrným a skutečným počtem mandátů více než dvojnásobný, což znamená porušení poměrného volebního principu i porušení principu rovnosti hlasování.

Proto navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení a podal

Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 26 věty druhé, § 49, § 50, § 51 zákona č. 247/1995 Sb.

Zároveň navrhovatel tvrdil, že všichni zvolení kandidáti byli zvoleni za použití protiústavních ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., takže je na místě vyslovit neplatnost volby všech poslanců i náhradníků. Protože si je však navrhovatel vědom toho, že v případě občana není jasné, zda může navrhnout vyslovení neplatnosti voleb všech kandidátů, podává „*alternativní petit*“, který požaduje vyslovení neplatnosti volby všech shora jmenovaných kandidátů zvolených v Libereckém kraji a jejich náhradníků.

Státní volební komise ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že není příslušná posuzovat ústavnost zákona č. 247/1995 Sb., kam směřuje podstata návrhu. Klasická zásada poměrného zastoupení tak, jak ji označuje navrhovatel, by teoreticky platila pouze tehdy, jestliže by se všech 200 mandátů rozdělovalo v rámci jednoho volebního území. Platný postup při aplikaci poměrného systému je dán rovněž ustanoveními § 48 a § 49 zákona č. 247/1995 Sb., což navrhovatel vůbec nezmiňuje. D'Hondtova metoda je podle názoru Státní volební komise „*stejně klasickou metodou jako všechny ostatní metody*“.

Nejvyšší správní soud návrh zčásti zamítl a zčásti odmítl.

Z odůvodnění:*)

Podle zákona č. 247/1995 Sb. nelze podat návrh na neplatnost voleb jako takových, nýbrž je možno pouze podat návrh na neplatnost volby kandidáta. . .

*) *Vypuštěny pasáže totožné s odůvodněním předchozího rozhodnutí (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS).*

Jak již soud uvedl v usnesení ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006, soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. Ze znění odst. 2 je totiž jasné patrné, že se vztahuje pouze na volby do Senátu PČR. Úpravu obsaženou v odstavcích 3 – 5 pak nelze racionálně vyložit jinak než tak, že blíže konkretizuje odstavce předchozí. To znamená, že odst. 1 a 2 označují předmět řízení a vymezují otázky aktivní legitimace a lhůty k podání návrhu, zatímco odst. 3 – 5 blíže upravují možné důvody tohoto návrhu. Je tak zřejmé, že úpravu obsaženou v odstavcích 3 – 5 nelze vnímat jako autonomní, nýbrž pouze ve vztahu ke konkrétně vymezenému předmětu řízení, který provádějí.

V daném případě návrh podal občan, zapsaný ve stálém seznamu ve volebním okrsku nacházejícím se v Libereckém volebním kraji. Ačkoliv navrhovatel byl „lídrem“ politické strany (Strana zelených) v tomto kraji, je nutno na jeho návrh názírat stejně jako na návrh kteréhokoli jiného voliče. Strana zelených, za kterou navrhovatel kandidoval, totiž svého práva podat návrh podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. nevyužila, ačkoliv obsah návrhu i některé formulace v něm zmíněné (např. odlišování navrhovatele 1 a 2 za situace, kdy navrhovatel je jediný) vzbuzují dojem, že tato argumentace svědčí spíše pro tuto politickou stranu než pro navrhovatele a že takto je i koncipována.

(...)

Podaný návrh je věcně projednatelný toliko ve vztahu k těm kandidátům, kteří byli zvoleni ve volebním kraji, kde je stěžovatel zapsán do stálého seznamu, tzn. Libereckém volebním kraji. Zbývající

část návrhu (tzn. ve vztahu k volbě kandidátů z ostatních 13 volebních krajů) musel Nejvyšší správní soud odmítnout z důvodu chybějící aktivní legitimace navrhovatele.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že věcně projednatelný ve vztahu ke všem kandidátům voleným ve všech krajích by tento návrh byl tehdy, pokud by ho např. podala politická strana, za kterou navrhovatel kandidoval, tzn. Strana zelených, neboť tato strana kandidovala ve všech 14 volebních krajích.

Ve vztahu ke kandidátům v rámci Libereckého volebního kraje Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto vymezený návrh je věcně projednatelný, jelikož jím navrhovatel napadá neplatnost volby konkrétních kandidátů volených ve volebním kraji, kde je navrhovatel zapsán do stálého seznamu voličů.

K tomu je nutno předeslat, že obsažová podstata prvního tvrzeného důvodu (protiústavnost některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.) je založena nikoliv výhradně ve vztahu k neregulérnosti volebního procesu v rámci dotčeného volebního kraje, nýbrž v celostátní dimenzi. Tak se dle přesvědčení soudu naplno obnažuje disproporce mezi procesním prostředkem občana, zakotveným v ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., a mezi možnými limity pro rozhodování soudu o tomto prostředku. Je totiž třeba připomenout, že s možností vypsání nových voleb do Poslanecké sněmovny pouze v jednom volebním kraji (resp. v několika krajích) v důsledku rozhodnutí soudu o neplatnosti volby všech zde zvolených poslanců (včetně případných náhradníků) náš právní řád vůbec nepočítá a legislativní zavedení této možnosti by znamenalo –

mimo jiné - zásadní redefinici celého volebního systému (např. z hlediska výpočtu republikového mandátového čísla, určení počtu mandátů připadajících na dotčený kraj, uzavírací volební formule, hlasování v zahraničí atp.). Takovéto rozhodnutí soudu proto za stávající zákonné úpravy pojmově nepřipadá v úvahu.

Lze tak racionálně zvažovat toliko důvodnost návrhu ve vztahu ke konkrétním kandidátům. I v tomto případě však zákonná úprava soudu neumožňuje žádné racionální řešení spočívající ve „zneplatnění“ uvedených osmi mandátů (případně i náhradníků) tak, jak požaduje navrhovatel, a to ani tehdy, když by se soud s tvrzením navrhovatele zcela ztotožnil. Je totiž nutno opakovaně připomenout, že rozhodujícími aktéry ve volbách do Poslanecké sněmovny jsou politické strany a jejich koalice, nikoliv jejich jednotliví kandidáti. Do této logiky proto zapadá i pravidlo, podle něhož v případě vyhovění návrhu na neplatnost volby kandidáta soudem vydá Státní volební komise osvědčení o zvolení poslancem kandidátovi podle pořadí na kandidátní listině (§ 53 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.; poznámka soudu: zákon však v tomto ustanovení zcela chybně odkazuje na ustanovení § 51, když správný odkaz má být zjevně na ustanovení § 54). Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel požaduje rozhodnout o neplatnosti osmi zvolených kandidátů, je zcela zřejmé, že uspokojivým řešením v případě (teoreticky) vyhovění návrhu nikdy nemůže být „výměna“ těchto konkrétně označených pěti osob za osoby jiné, kandidující vždy za stejnou politickou stranu. Tento logický rozpor nelze v žádném případě překlenout úvahou o možném „přikázání“ mandátů v rámci jednoho volebního kraje soudem napříč

politickými stranami, neboť takovýto postup se nejen zcela vymyká kompetenci soudu, nýbrž má dokonce protiústavní dimenzi, neboť důsledkem této úvahy by bylo nahrazení vůle voličů projevené volbou kandidátů pozitivním rozhodnutím soudu o tom, který kandidát měl být zvolen. Neustále je totiž třeba mít na zřeteli, že podstata soudního přezkumu voleb spočívá v kontrole volebního procesu z hlediska jeho souladu s právním řádem a v této logice je volební soud oprávněn zasáhnout negativním způsobem tehdy, když shledá zásadní pochybení v naznačeném smyslu. Jeho úkolem však nemůže být pozitivní ovlivňování volebních výsledků ve prospěch jednotlivých volebních subjektů, neboť taková možnost se pojmově vymyká elementárním základům smyslu soudní moci.

Lze tak na základě shora popsaných úvah uzavřít, že návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem ve smyslu a za podmínek obsažených v ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. může být shledán důvodným pouze tehdy, pokud soud zjistí porušení zákona ve smyslu odst. 5 cit. ustanovení a zároveň se jedná o porušení řešitelné buď v rámci kandidátní listiny jedné politické strany (tzn. např. jeden z kandidátů protizákonným způsobem poškodil jiné kandidáty natolik zásadním způsobem, že je na místě prohlásit jeho volbu za neplatnou, v čehož důsledku na jeho místo nastupuje v pořadí první nezvolený náhradník), anebo i napříč stranami, to však pouze tehdy, pokud se bude jednat o zásadní protizákonnost zjištěnou při hlasování a zjišťování volebních výsledků (např. byly chybně vyhodnoceny či sečteny hlasovací lístky, přičemž při jejich správném posouzení by mandát připadl odlišné straně).

V projednávané věci podstata návrhu brojí proti některým aplikovaným ustanovením zákona č. 247/1995 Sb. Navrhovatel tak netvrdí, že má být jeho návrhu vyhověno proto, že *„byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta“* (§ 87 odst. 5 cit. zákona), nýbrž že samotná zákonná ustanovení jsou protiústavní. Za této situace je zjevné, že Nejvyšší správní soud by nemohl návrhu na neplatnost volby uvedených kandidátů vyhovět ani tehdy, když by považoval návrh za důvodný, neboť je zákonem vázán. V daném případě je totiž zjevné, že napadená zákonná ustanovení jsou formulována natolik jednoznačně a konkrétně, že soudu není dán prostor pro jejich možnou odlišnou interpretaci kupř. v tom smyslu, že by bylo možno opomenout zákonem stanovené rozdělení volebních krajů anebo že by byla použita odlišná volební formule.

Rozhodovací možnosti soudu se proto za daných okolností redukuje toliko na dvě: zamítnutí návrhu v případě, že se soud neztotožní s argumentací o protiústavnosti napadených zákonných ustanovení; anebo přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na jejich zrušení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR [viz také § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z citovaného čl. 95 odst. 2 Ústavy přitom vyplývá, že soud musí dojít „k závěru“, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Je tak patrné, že pro postup podle tohoto ustanovení nepostačují vnitřní pochyby soudu o souladu aplikovaných zákonných ustanovení s ústavním pořádkem, nýbrž tyto pochyby musí dosáhnout intenzity vnitřního přesvědčení soudu o tom, že když by tato zákonná ustanovení byla aplikována, došlo by k porušení ústavního pořádku. Citované ustanovení

je totiž zapotřebí vnímat tak, že vytváří systémovou pojistku proti tomu, aby soudce, který je při rozhodování vázán zákonem i ústavním zákonem (odst. 1), v případě svého přesvědčení o obsahovém rozporu těchto předpisů nebyl nucen vědomě porušovat žádný z nich.

Nejvyšší správní soud proto v projednávané věci nikterak nezastírá, že argumentace navrhovatele je velmi přesvědčivá a nezpochybňuje, že výsledný efekt aplikovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. je na samotné hranici poměrného zastoupení i principu rovnosti volebního práva. Proto soud ani nepolemizuje s jednotlivými číselnými údaji, jako je např. poměr hlasů připadající na jednotlivé mandáty v různých volebních krajích, z něhož je patrné znevýhodnění Strany zelených vůči některým stranám jiným. Zároveň však je třeba uvést, že v rámci volebního systému vedle sebe existuje řada zájmů, které musí být vzájemně vyvažovány. Jak již ostatně opakovaně zdůraznil Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, in: Sb. ÚS, sv. 21, str. 113), i v rámci systému poměrného zastoupení vedle sebe existují prvky integrační a dezintegrační povahy, přičemž *„proces diferenciace může plnit svou základní funkci hnací síly a tvůrčího elementu historického vývoje a pokroku jen tehdy, realizuje-li se na půdě kontinua mezi krajními tendencemi, jejichž funkční napětí vylučuje zaujímání extrémních pozic“*.

V daném případě navrhovatel zpochybňuje především ústavnost ustanovení § 26 věty druhé zákona č. 247/1995 Sb., podle něhož *„volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem“*. Tímto předpisem je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kterým bylo s účinnos-

tí od 1. 1. 2000 zřízeno celkem 14 těchto celků.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v rámci systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů, přičemž právě počet a velikost těchto krajů představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. Úkolem soudu přitom není hodnotit vhodnost či účelnost tohoto rozdělení, nýbrž – s ohledem na podstatu vznesených námitek – jeho ústavní konformitu. Takto viděno soud nevnímá argumentaci navrhovatele jako principiální nesouhlas s jakoukoliv variantou rozdělení volebního území, nýbrž jako nesouhlas právě s úpravou provedenou podle stávajícího volebního zákona.

Proti tomu je možno především argumentovat tím, že rozdělení volebního území na 14 volebních krajů není svévolné a nahodilé, nýbrž přesně odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky. Nejedná se tak o žádnou formu tzv. gerrymanderingu, tj. záměrného manipulování hranic volebních obvodů za cílem lepšího zisku pro určitý politický subjekt. Naopak, volební kraje v podobě vyšších územních samosprávných celků mají svoji nezpochybnitelnou legitimitu, neboť jsou jedním z projevů decentralizace státní moci. Toto rozdělení volebního území je proto nutno vidět i v kontextu povahy poslaneckého mandátu, kdy se samozřejmě jedná o mandát reprezentativní (čl. 26 Ústavy ČR), nicméně zároveň je jeho obsah spojen s volebním krajem, v rámci něhož poslanec kandidoval [proto také mají např. po-

slanci zákonný nárok na užívání jedné přiměřeně vybavené kanceláře ve svém volebním kraji, viz § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu]. Ztotožnění volebních krajů s vyššími územními samosprávnými celky tak nepostrádá svoje opodstatnění a racionalitu a vytváří přirozenou legitimizační bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.

Z návrhu je nicméně patrné, že navrhovatel nepolemizuje se samotným rozdělením volebního území, nýbrž že brojí proti nestejně velikosti jednotlivých volebních krajů. Tato argumentace je racionální a logická, nicméně svojí podstatou nepřímou směřuje i proti samotnému způsobu a vhodnosti rozčlenění České republiky na 14 značně nesourodých, nestejně velkých a ne vždy tradičně ukotvených celků, což je však věc stanovená formou ústavního zákona, a není proto dokonce ani v kompetenci Ústavního soudu ji jakkoliv zpochybnit (čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR).

Jestliže navrhovatel v této souvislosti odkazuje na ustanovení § 3 odst. 3 německého volebního zákona (poznámka soudu: ve skutečnosti se jedná o § 3 odst. 1 bod 3), je nutno doplnit, že i podle tohoto zákona platí, že při rozdělování volebních krajů „*jsou zachovány hranice zemí*“ (bod 1 cit. ustanovení). Pokud dojde zákonným způsobem ke změně území zemí, „*změní se odpovídajícím způsobem také hranice dotčených volebních krajů*“ (odst. 5 cit. ustanovení). Z toho je jasné patrné, že i citovaný zákon vychází z legitimacy vyšších samosprávných celků, kterými jsou v daném případě země.

Argumentace navrhovatele se ostatně nemůže dostatečně opřít ani o poznatky získané komparativní metodou. Z výsledků zkoumání jednotlivých volebních systémů v zahraničí je totiž dostatečně zřejmé, že prakticky každá země si volí systém vlastní, odpovídající tamním konkrétním podmínkám a zájmům. Lze tak příkladmo poukázat na straně jedné na zřejmě nejčistší podobu poměrného volebního systému v Nizozemí, kde celá země tvoří jediný volební obvod o 150 mandátech (obdobně platí na Slovensku nebo v Izraeli), a na straně druhé lze uvést Španělsko (obdobně např. Polsko, Portugalsko, Řecko nebo Jihoafrická republika), rozdělené na 52 volebních obvodů, v nichž se přiděluje od 2 do 34 mandátů [blíže viz např. R. Chytilík, J. Šedo (eds.): *Volební systémy*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004]. Není ostatně ani pravdivé tvrzení navrhovatele, že „*v zahraničí se ve volbách, v nichž se uplatňuje D'Hondtova metoda, vždy přistupuje k takovému vymezení volebních krajů, které zaručí všem hlasům přibližně stejnou váhu a stejnou šanci uspět*“. Jak totiž ukazují zmiňované příklady Portugalska či Španělska (dále také částečně i Japonska), v obou těchto zemích je používána D'Hondtova volební formule v kombinaci s různým počtem přidělovaných mandátů v rámci jednotlivých krajů. Není přesný ani poukaz navrhovatele na německý příklad, jelikož systém voleb do Spolkového sněmu není čistý systém poměrného zastoupení, nýbrž jeho varianta tzv. personifikovaného poměrného systému, kdy voliči disponují dvěma hlasy, a zájem na stejné velikosti volebních krajů je dán především nutností vytvořit srovnatelné jednomandátové volební obvody při hlasování tzv. prvním hlasem.

Nejvyšší správní soud se nemůže ztožnit ani s tvrzením zpochybňujícím

ústavnost použití tzv. D'Hondtovy volební formule (§ 50 zákona č. 247/1995 Sb.). Tato volební formule je totiž zcela běžná v systému poměrného zastoupení a podle názorů předních politologů je v zásadě neutrální, resp. pomáhá velkým stranám jen mírně a k jejich výraznějšímu zvýhodnění dochází pouze u malých obvodů kolem pěti mandátů (viz např. T. Lebeda: Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému, *in*: *Politologický časopis* č. 3/2000, str. 245; anebo v našich podmínkách zcela pionýrská práce stejného autora *Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení*, tamtéž, č. 2/98, str. 115 a násl.). Návrh na zrušení ustanovení § 50 zákona č. 247/1995 Sb. proto soud nepovažuje za důvodný, jelikož D'Hondtova volební formule představuje zcela běžný způsob přepočtu hlasů na mandáty, a nelze ji proto považovat – obecně vzato – za jakkoliv porušující princip rovnosti volebního práva či dokonce popírající podstatu zásad poměrného volebního systému.

Za nedůvodný považuje soud i návrh na zrušení ustanovení § 49 stejného zákona, které upravuje postup politických stran a jejich koalic do skrutinia (poznámka soudu: v případě volebního dělitele je legislativní formulace o „*postupu do skrutinia*“ přinejmenším nelogická), přičemž zakotvuje tzv. sčítací uzavírací volební klauzuli. Podstatnou částí tohoto ustanovení se totiž Ústavní soud v minulosti již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (Sb. ÚS, sv. 21, str. 113 a násl.) a návrh na jeho zrušení zamítl jako nedůvodný. Je tak vytvořena procesní překážka *res iudicata* pro nové rozhodování o ústavnosti tohoto ustanovení (§ 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Konečně k návrhu na zrušení § 51 zákona č. 247/1995 Sb. Nejvyšší správní

soud uvádí, že je pouze technickým doplněním ustanovení § 48 stejného zákona, podle něhož se určuje počet poslanců v jednotlivých volebních krajích. Za situace, kdy návrhovaatel formálně ani obsahem svého podání nikterak nezpochybňuje ústavnost § 48 cit. zákona, upravujícího podstatu věci (tzn. stanovení počtu poslanců jednotlivým krajům nikoliv fixně, nýbrž výpočtem podle tzv. Hareovy formule v závislosti na volební účasti), tak nemá žádný smysl zkoumat ústavnost ustanovení § 51, které je jeho pouhým doplňkem.

Pro úplnost soud konstatuje, že v projednávané věci nelze přehlížet ani ten aspekt, že podle stávající podoby zákona č. 247/1995 Sb. již proběhly volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002, jejichž výsledek nikterak zpochybněn nebyl. Aplikovaná zákonná úprava proto pro aktéry volebního procesu není překvapivá či nepředvídatelná, a je proto do značné míry i věcí kandidujících politických stran na tuto úpravu přiměřeným způsobem reagovat, a to jak z hlediska svojí vnitřní organizace, tak také volební strategie.

Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že sdílí pochyby návrhovatele o vhodnosti rozdělení volebních krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva; nesdílí však jeho přesvědčení o protiústavnosti napadených ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. Protože však k předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení těchto zákonných ustanovení je nutný závěr Nejvyššího správního soudu o této protiústavnosti (tzn. musí být dána shora zmíněná intenzita vnitřního přesvědčení), k němuž tento soud nedospěl, řízení o návrhu nepřerušil a věc nepředložil Ústavnímu soudu.

Je totiž skutečností, že námitky návrhovatele jsou opodstatněné toliko jen ve vztahu k některým volebním krajům. Celý problém je totiž (zjednodušeně vyjádřeno) založen tím, že ústavně zakotvené vyšší územní samosprávné celky mají velmi rozdílnou velikost, a tedy i počet obyvatel (voličů), a to v některých případech téměř pětinasobně. Sekundárním důsledkem tohoto ústavního vymezení je promítnutí zmíněné nerovnosti do rozdělování mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny. V konečném výsledku tak vzniká velmi nestejnorodý systém, kdy u některých volebních krajů (typicky hl. m. Praha, Středočeský kraj, Moravskoslezský kraj, Jihomoravský kraj) nelze mít pochyby o jeho souladu se zásadami poměrného systému a kdy zjevně nedochází ani k porušování rovnosti volebního práva; zatímco u nejmenších krajů (Karlovarský kraj, Liberecký kraj) se s ohledem na nízký počet přidělovaných mandátů nastavuje vysoký přirozený práh a práh umělý (daný zákonem stanovenou uzavírací klauzulí) se dostává zcela do pozadí. Za této situace je proto zjevné, že je věcí samotného zákonodárce, aby zvážil vhodnost stávajícího rozdělení volebních krajů, přičemž – jak je naznačeno výše – tato otázka se značně komplikuje tím, že existující volební kraje, jakkoliv jsou nestejnorodé, jsou založeny na legitimní ústavní bázi, vzniklé samosprávným členěním unitárního státu. Zůstává proto otevřenou otázkou, zda možné řešení návrhovatelem popsanych problémů spočívající např. ve spojení některých malých volebních krajů by ve svém důsledku nevyvolalo další, neméně závažné, komplikace.

Ze všech shora uvedených důvodů soud nedospěl k závěru o protiústavnosti citovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., a proto nepostupoval podle čl. 95 odst. 2

Ústavy ČR a nepodal Ústavnímu soudu návrh na zrušení těchto ustanovení.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ve vztahu ke kandidátům zvoleným v Libereckém volebním kraji byl navrhovatel k podání návrhu aktivně legitimován, nicméně nebyla zjištěna protizákonnost

jejich volby; a proto byl v této části návrh podle ustanovení § 90 s. ř. s. zamítnut.

Ve vztahu ke kandidátům zvoleným v jiných krajích než v Libereckém kraji se jedná o návrh podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Proto byl návrh v této části podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnut.

946

Volby do Poslanecké sněmovny: povinnosti médií vůči kandidujícím subjektům

k § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.
k § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

k § 2 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění zákona č. 39/2001 Sb.

k § 2 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění zákona č. 192/2002 Sb.

I. Na různé druhy médií dopadají v předvolebním období zejména tři povinnosti: všechna média, regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají trvalému požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol svěřený jim v § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, poskytnout bezplatně 14 hodin vysílacího času, jenž se rozdělí rovným dílem mezi kandidující subjekty.

II. Vyváženost a rovný přístup do veřejnoprávních médií nelze chápat mechanicky jako absolutní rovnost kandidujících subjektů, nýbrž pohledem tzv. odstupňované rovnosti. To znamená, že jednak musí každý kandidující subjekt dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci tak, aby byl naplněn požadavek jejich plurality; nad tuto minimální úroveň musí být zastoupení kandidujících subjektů ve vysílání, zejména v pořadech zpravodajských či v publicistických debatách, přiměřené jejich politickému a společenskému významu.

III. Ustanovení § 16 odst. 4 cit. zákona zakotvuje rovnost mezi jednotlivými kandidujícími subjekty z hlediska času, který je vyhrazen pro jimi

prováděnou agitaci, nikoli z hlediska času, který je vyhrazen pro agitaci v jejich prospěch. Je tedy rozhodné, kdo agitaci provádí, nikoli v čí prospěch.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 15/2006-20)

Prejudikatura: srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/2004 (publikován pod č. 140/2005 Sb.).

Věc: Petr F. proti Státní volební komisi o návrhu na určení neplatnosti volby kandidátů do Poslanecké sněmovny.

Navrhovatel se domáhal vyslovení neplatnosti volby kandidáta. Svůj návrh odůvodnil tvrzeným několikerým porušením § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. Tuto nezákonnost spatřoval v tom, že strana Česká pravice oznámila v jednom z volebních vysílání České televize (dále též „ČT“) ústy svého předsedy, že odstupuje z voleb, a v dalších vysíláních propagovala volbu Občanské demokratické strany, čímž se zdvojnásobil čas pro agitaci ve prospěch ODS oproti časům ostatních účastníků voleb v rozporu se zákonným příkazem rozdělení vysílacího času rovným dílem. Dále navrhovatel zpochybňoval postup ČT, která uspořádala televizní debaty delegátů politických stran, v nichž věnovala celkově nejvíce času Občanské demokratické straně a České straně sociálně demokratické, podstatně méně dalším stranám, jež se měly podle předvolebních průzkumů dostat do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a nejméně pak těm, jejichž volební preference nepřekračovaly 5 procent. V tom spatřuje navrhovatel porušení pravidla, že bude kandidujícím subjektům vyhrazeno celkem 14 hodin, a také porušení rovnosti rozdělení vysílacího času mezi všechny kandidující subjekty. Tato nerovnováha v přístupu k televiznímu vysílání byla posílena obdobně disproportionálními debatami v televizích NOVA a PRIMA.

Státní volební komise ve svém vyjádření připomněla, že volební kampaň

pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR je upravena v ustanovení § 16 zákona č. 247/1995 Sb. Pokud politická strana v rámci přiděleného vysílacího času propagovala jinou politickou stranu, je to v její kompetenci, neboť za obsah svého pořadu nese odpovědnost tato politická strana, nikoli ČT. K navrhovatelově argumentu ohledně upřednostňování určitých politických subjektů ve vysílání jednotlivých provozovatelů televizního vysílání se pak Státní volební komise necítí být příslušná vyjadřovat.

Nejvyšší správní soud návrh zčásti odmítl a zčásti zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. může návrh na neplatnost volby kandidáta podat občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen. Protože však z obsahu podaného návrhu je patrné, že navrhovatel usiluje o prohlášení neplatnosti voleb do celé Poslanecké sněmovny, nelze dospět k jinému smysluplnému závěru, než že navrhovatel brojí proti všem zvoleným kandidátům. Jak nicméně soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006 (www.nssoud.cz), aktivní legitimace občana je dána vždy jen ve vztahu

ke kandidátům voleným ve volebním kraji, kde je navrhovatel veden ve stálém seznamu. V daném případě to znamená, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání předmětného návrhu toliko ve vztahu ke kandidátům ve volebním kraji. Hlavní město Praha a touto částí návrhu se soud zabýval meritorně, zbývající část musel odmítnout.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. může návrh na neplatnost volby kandidáta podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že předmětný návrh představuje prostředek soudní ochrany namířený proti zvolení konkrétního kandidáta (příp. kandidátů) do Poslanecké sněmovny, přičemž pokud by soud tomuto návrhu vyhověl, rozhodl by o neplatnosti volby kandidáta (§ 90 odst. 1 s. ř. s.) s účinky *ex tunc*.

Jak vyplývá z dikce ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. a ze samotného smyslu předmětného právního institutu, za základní předpoklady vyhovění tomuto typu volební stížnosti je – v obecné rovině – nutno označit především tři následující: 1. protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.; 2. vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností; a 3. zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vů-

bec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

Je tak potřeba nejprve posoudit, zda mohla některá ze tří navrhovatelem uváděných skutečností způsobit protizákonnost. Navrhovatel tuto protizákonnost spatřuje zejména v jednání ČT, v menší míře pak i ve vysílání soukromoprávních televizí NOVA a PRIMA, proto k tomu, aby zdejší soud mohl zareagovat na trojici navrhovatelových námitek, musí nejprve zvážit, jaké zákonné povinnosti váží v souvislosti s volbami jednak ČT a jednak masmédia soukromoprávní.

Z českého právního řádu vyplývá, že na masmédia skutečně dopadá v době voleb požadavek legislativně specifikované nestrannosti, a to ze tří odlišných a samostatně se projevujících zákonných zdrojů, z nichž první dopadá v obdobné podobě na média veřejnoprávní i soukromoprávní, druhé dva pak pouze na média veřejnoprávní, konkrétně na ČT a Český rozhlas.

Prvním z těchto zdrojů, společným pro média veřejnoprávní i soukromoprávní, je obecný požadavek vyváženosti, který dopadá na všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle nějž *„provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru“*. Ve vztahu k České televizi coby veřejnoprávnímu médiu, tedy veřejnoprávní korporaci zřízené zákonem za účelem poskytování služby veřejnosti tvorbou

a šířením programů, resp. za účelem poskytování objektivní a všestranné informace pro svobodné vytváření názorů, je pak tato povinnost zopakována v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, podle něž je jednou z povinností veřejné služby v oblasti televizního vysílání také „poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů“. Totožnou formulaci nacházíme i v § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu.

Požadavek vyváženosti dále stíhá specificky Českou televizi a Český rozhlas, stejně jako případná jiná veřejnoprávní média (příkladem může posloužit typicky po internetu vysílané Rádio Vnitro provozované Ministerstvem vnitra), ve zvláštní intenzitě právě v předvolební době, jak vyplývá ze zásady vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně do těchto médií. Tato zásada je vyjádřena konkrétně ve vztahu k jednomu druhu komunikace veřejnoprávních subjektů s občany v ustanovení § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu České republiky; v rovině obecné pak byla vyřčena zejména v nálezu Pl. ÚS 73/2004 ze dne 26. 1. 2005 (publ. pod č. 140/2005 Sb.), kde Ústavní soud uvedl ve vztahu k přístupu do médií vlastněných územní samosprávou pravidlo, jež lze jistě vztáhnout i na jiné mediálně aktivní veřejnoprávní korporace v obdobném postavení, tedy i na Českou televizi: „*Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého prá-*

va. Neznamená to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného přístupu. Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit.“

Třetím zdrojem povinností pro Českou televizi a Český rozhlas je pak jejich specifická úloha subjektů, jimž je svěřen zvláštní úkol v rámci předvolební kampaně politických stran, politických hnutí a koalic. Tento úkol je uveden v ustanovení § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky: „*Pro volby do Poslanecké sněmovny mají v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující politické strany, politická hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlasu celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice.*“

Lze tak shrnout, že všechna média (bez ohledu na soukromoprávní či veřejnoprávní povahu, byť formulace o objektivnosti a vyváženosti vysílání použitá zákonem o České televizi a zákonem

o Českém rozhlasu je poněkud odlišná od formulace použité zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání), regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média (bez ohledu na druh) podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol svěřený jim ustanovením § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

Tyto tři role přitom nelze mechanicky směřovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní. Zejména takto nelze požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty obsažený v § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky vztahovat na vysílání České televize a Českého rozhlasu nad rámec oněch 14 hodin poskytnutých pro sebeprezentaci politických stran, politických hnutí a jejich koalic tímto ustanovením, tím méně pak na ostatní média. Česká televize a Český rozhlas totiž v rámci těchto 14 hodin na straně jedné a mimo něj na straně druhé (zde pak obdobně s ostatními výše zmíněnými typy médií) vystupují ve zcela odlišných pozicích a musejí se řídit ve svém rozhodování zcela odlišnými hledisky.

Při poskytování oněch 14 hodin jsou totiž Česká televize a Český rozhlas realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, jsou tedy vykonavateli volebního zákona a jako takové – jako všechny ostatní veřejnoprávní subjekty

podílející se na přípravě voleb – musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti. To plyne z rovnosti šancí všech kandidujících subjektů, která plyne na ústavní rovině zejména z článku 5 Ústavy a článku 22 Listiny základních práv a svobod a která sama implikuje na úrovni zákona o volbách do Parlamentu České republiky několik práv, v míře jejichž poskytnutí si všechny kandidující subjekty musejí být naprosto rovny. Takovým právem je např. právo delegovat člena a náhradníka do okrskové volební komise podle § 14e odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb. či právo na vytištění hlasovacích lístků podle jeho § 38. Odraz tohoto práva nacházíme i v tom, že je číslo, pod kterým kandidující subjekt kandiduje, určováno podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 247/1995 Sb. losem, tedy jakousi spravedlností náhody. Z pohledu těchto příkladů uvedených práv a z pohledu subjektů, které je mají naplňovat, musejí být všechny kandidující subjekty jistě vnímány jako rovnocenné, bez ohledu na jakákoliv kritéria určující jejich váhu v politickém či společenském životě (předchozí volební výsledky, dosavadní zastoupení v zastupitelských sborech, početnost členské základny apod.).

Nad rámec těchto 14 hodin v obou veřejnoprávních masmédiích však již tento požadavek mechanické rovnosti mizí a na jeho místo nastupuje požadavek vyváženosti a objektivnosti (platný pro všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání) a požadavek přiměřeně rovného přístupu (pro všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média), neboť zde již média nevystupují jako pouzí realizátoři zákonem striktně definovaného práva, ale v celé úplnosti svého mediálního působení. To jim zároveň

již umožňuje přistupovat k jednotlivým kandidujícím subjektům nikoliv z pozice absolutní rovnosti typické pro orgány podílející se na přípravě a průběhu voleb, nýbrž z pozice odstupňované rovnosti.

Zmíněný koncept odstupňované rovnosti (*abgestufte Chancengleichheit*) precizně zformulovala německá odborná literatura a judikatura, na niž je případné pro stručnost v tomto směru odkázat. Podle této koncepce ze zásady rovnosti šancí politických stran přípuštěných k volbám plyne, že nemohou být vyloučeny z přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání s odkazem na to, že jsou nevýznamné nebo politicky škodlivé. Tato zařízení totiž musí dát prostor všem tendencím. Na straně druhé však zásada rovnosti soutěžních šancí stran neznamená, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci. *„Je ústavněprávně přípustné vyměřit vysílací časy diferencovaně podle významu stran (odstupňovaná rovnost šancí), pokud malým a novým stranám je dán k dispozici rovněž přiměřený vysílací čas (diferenciace na základě nezbytného minima ‚Grundsockel‘)“* (W. Schreiber: Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz. 7. vyd., Carl Heymanns Verlag, 2002, str. 120 - 121). Za kritéria pro diferenciaci významu politických stran slouží např. délka existence stran, jejich předchozí volební výsledky, počet členů, organizační struktura apod. (blíže viz např. BVerfGE 7, 99 - Sendezeit I, BVerfGE 13, 204 - Sendezeit II). *„Je úkolem vysílání v předvolebním období informovat občany objektivně o rozdělení mezi nejvýznamnější politická, světónázorová a společenská uskupení. Tato povinnost obsahové vyváženosti s sebou přináší rovněž to, že o politickém*

uskupení, které se poprvé účastní nadregionálních voleb, je v rámci redakčního vysílání podle všech pravidel zpravováno podstatně méně než o stranách, které sehrávají na základě délky svého trvání, pevné organizace, parlamentního zastoupení nebo účasti ve vládách Spolku nebo zemí větší roli v politické realitě; přesto mu musí být poskytnuta přiměřená příležitost k vlastní sebe prezentaci.“ (W. Schreiber, cit. dílo, str. 122).

Z hlediska ČT, proti níž navrhopatel směřuje většinu ze svých tří námitek, lze z konceptu odstupňované rovnosti odvodit pro rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům nad rámec 14 hodin přidělených na základě § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. zejména dvě pravidla.

Za prvé musí každý kandidující subjekt dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci tak, aby byl naplněn požadavek jejich plurality. Toto pravidlo naplnila ČT zejména tím, že každý kandidující subjekt měl možnost vystoupit v pořadu „Události, komentáře“ v termínu od 15. do 26. května podle stanoveného harmonogramu a také možnost vystoupit v pořadu „Dobré ráno s ČT z Prahy“ (viz informace na stránkách ČT http://www.ct24.cz/volby/index_view.php?id=155956).

Za druhé pak bylo potřebné, aby ČT (podobně jako Český rozhlas) postupovala v souladu se zásadou odstupňované rovnosti při určování časové proporce celkového zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů ve vysílání, zejména v pořadech zpravodajských či v publicistických debatách, přiměřeně k jejich politickému a společenskému významu. Bylo by tak nespravedlivé a nepřiměřené, zejména z hlediska rovnosti přístupu

vážíciho veřejnoprávní média, například v situaci, kdy by byly volby zejména soubojem dvou politických stran či bloků (jako je tomu například v poslední době v Itálii), a některé z těchto stran či bloků by se dostalo viditelně méně prostoru ve vysílání než subjektu druhému. Není oproti tomu v rozporu s touto zásadou, pokud je například tradiční straně, která má členskou základnu v řádu tisíců členů, je významně zastoupena v některé z komor Parlamentu ČR a lze ji označit za zásadní stranu vládní či za zásadní stranu demokratické opozice, poskytnut v těchto médiích, ať už ve zpravodajství či v publicistických debatách, i výrazně větší prostor než straně zcela nové, s nepočtenou členskou základnou, bez zastoupení v Parlamentu ČR. Opačné řešení, tedy vztažení naprosté rovnosti bez ohledu na význam a váhu kandidujícího subjektu, by bylo i neproveditelné, už proto, že někteří čelní představitelé kandidujících subjektů jsou zároveň významnými ústavními činiteli a je nerealistické například předpokládat, že by každý kandidující subjekt (v podmínkách letošních voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR tedy celkem 26 subjektů) měl mít přidělen v médiích stejný časový prostor jako strana, jejímž členem je například předseda vlády či předseda Senátu Parlamentu ČR, tedy lidé, kteří v médiích často vystupují již z titulu svých funkcí.

Přitom i tomuto požadavku přiměřenosti při určování časové proporce zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů ve vysílání vzhledem k jejich politickému a společenskému významu se ČT snažila v předvolebním období dostát. Vyplývá to například z deklarace obsažené v Kodexu ČT, v jehož článku 6 (viz znění uvedené na stránkách <http://www.ceskatelevize.cz/ct/kodex/06.php>) ČT deklaruje:

„6.1 Česká televize vytváří prostor pro pořady představující diskusní konfrontaci idejí, myšlenek a konceptů vztažujících se k důležitým otázkám veřejného zájmu. Dramaturgie diskusních pořadů musí brát na zřetel zkušenost, že téměř na každý problém mohou lidé nahlížet z různých úhlů a že vývoji společnosti je vlastní názorový střet. Česká televize dbá, aby hlavní názorové proudy sporu dostaly rovnoměrný prostor k vyjádření. Pokud to není možné zajistit, musí roli kvalifikovaného oponenta sehrát moderátor nebo jím pozvaný host, především uváděním protikladných v diskusi nezastoupených argumentů.“

6.2 Naplňování čl. 6.1 předpokládá také vysílání diskusí politiků v rámci demokratické soutěže politických stran a hnutí. Časový prostor, který je dán jednotlivým politickým stranám a hnutím, musí být ve svém celku vyvážený. Vyváženost se posuzuje zejména podle váhy jednotlivých politických stran v demokratické společnosti odvozené především z výsledků voleb do hlavních orgánů zastupitelské demokracie. Zároveň je však třeba zajistit, aby poměr mezi diskusními vystoupeními činitelů vládních stran a stran opozičních byl v souhrnu poskytnutého prostoru přibližně vyrovnaný. Česká televize také vytváří podmínky pro přiměřenou účast mimo-parlamentních politických stran a hnutí v těchto diskusích.

6.8 Česká televize věnuje v programu zvláštní pozornost období před volbami do hlavních orgánů zastupitelské demokracie včetně orgánů na úrovni obcí a měst. Podrobná pravidla a plán předvolebního vysílání uveřejní co možná nejdříve, jak je to vzhledem k oznámení termínu voleb a počtu kandidujících subjektů možné.“

Obdobný závazek ve vztahu k druhému veřejnoprávnímu masmédiu nacházíme také v článku 7 Kodexu Českého rozhlasu (viz znění uvedené na stránkách http://media.rozhlas.cz/informace/dokumenty/_binary/00294913.pdf).

Je tak sice možno navrhovateli přisvědčit v názoru, že míra zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů v médiích významně ovlivňuje jejich vnímání veřejností, dokonce mu lze přisvědčit i v tom, že výše nastíněný a dvěma hlavními veřejnoprávními médii akceptovaný přístup odstupňované rovnosti do určité míry pomáhá stabilizovat rozložení voličské přízně, když je větší prostor v médiích poskytován zejména subjektům, jež se dosud jevily z hlediska více kritérií jako významné, a to i svým zastoupením v zastupitelských sborech, určeným výsledky minulých voleb do těchto sborů. Na straně druhé není tato stabilizace či konzervace rozložení voličské přízně absolutní, když je poskytování většího prostoru v médiích významnějším subjektům vyrovnáváno poskytnutím alespoň minimálního prostoru i subjektům dosud nevýznamným, a to i nad rámec zákonem stanovených 14 hodin v každém z těchto dvou médií. Výsledný přístup těchto dvou médií ke kandidujícím subjektům v předvolební době je tak možno označit podle názoru zdejšího soudu v obecné rovině za legitimní a spravedlivý.

Lze tak uzavřít, že zmiňovaný princip rovnosti je nutno vnímat ve dvojím významu: jako rovnost kandidujících volebních stran a jako rovnost občanů. Přitom je patrné, že absolutizace náhledu na rovnost kandidujících stran, vedoucí až v mechanickém trvání na přidělování zcela stejného rozsahu vysílacího času i v pořadech, které si média připravují

sama, ve svých důsledcích porušuje princip občanské rovnosti, založený na myšlence zájmu občanů na tom, aby byli informováni zejména o relevantních skutečnostech, majících dopad na většinu z nich. Právě proto Nejvyšší správní soud považuje za nosný princip odstupňované rovnosti, který se snaží nalézt řešení mezi oběma zmíněnými póly.

Na základě shora naznačených úvah soud zhodnotil obsah podaného návrhu.

Tímto pohledem tak zdejší soud shledává nejprve nedůvodnost námitky, podle níž vedla tvrzená agitace strany Česká pravice ve prospěch ODS k porušení § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky. Z výše citovaného textu tohoto ustanovení vyplývá, že je zde zakotvena rovnost mezi jednotlivými kandidujícími subjekty z hlediska času, který je vyhrazen pro jimi prováděnou agitaci, nikoli z hlediska času, který je vyhrazen pro agitaci v jejich prospěch; jinými slovy je rozhodné, kdo agitaci provádí, nikoli v čí prospěch. Okamžikem registrace kandidátní listiny tak vzniká kandidujícímu subjektu právo na rovný díl ze 14 hodin vysílacího času v České televizi a 14 hodin v Českém rozhlase a záleží na jeho úvaze, zda tento čas využije ke své propagaci či jiným akceptovatelným způsobem (za neakceptovatelný způsob lze označit například využívání přiděleného času pro komerční reklamu), přičemž za něj lze nesporně označit i agitaci ve prospěch jiného subjektu. Ta ostatně obecně není v českém politickém prostředí zakázána, naopak je zcela běžná např. před druhým kolem voleb do Senátu Parlamentu ČR, kdy politické strany, jejichž kandidát do druhého kola voleb nepostoupil, často podporují volbu některého z kandidátů, kteří do něj postoupili.

Co se týče druhé námitky směřující proti nerovnosti zastoupení jednotlivých politických stran v televizních debatách na ČT, zde soud konstatuje, že již v jeho výše provedených obecných úvahách bylo dostatečně prokázáno, že Česká televize svým postojem k rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům, nad rámec oněch 14 hodin rozdělených rovným dílem mezi všechny kandidující subjekty podle § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., následovala výše rozebraný přístup odstupňované rovnosti a skutková situace, s níž navrhopatel touto svou námitkou nesouhlasí, je v plném souladu s tímto přístupem. Navrhovatel sám nevědomky popisuje tuto akceptovatelnou „odstupňovanost“, v souladu s níž mohlo být nejvíce prostoru poskytnuto ODS a ČSSD, jež byly vnímány jako hlavní rivalové v těchto volbách, méně již dalším stranám, jež se měly podle předvolebních průzkumů dostat do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a nejméně pak stranám ostatním.

Co se týče třetí námitky směřující proti předvolebnímu vysílání televizních stanic NOVA a PRIMA, zde je třeba připomenout, že provozovatele těchto dvou stanic váže z výše rozebraného komplexu povinností pouze ten požadavek vyváženosti, který je vyjádřen v § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, nikoliv již požadavek rovného přístupu a odstupňované rovnosti vážící veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média, zjevně pak nikoliv požadavek na odvysílání zákonem určeného času k propagaci všech kandidujících subjektů adresovaný pouze České televizi a Českému rozhlasu. Namítaná disproporce v televizních debatách na těchto dvou soukromoprávních televizních stanicích by tak byla na-

rušena až tehdy, kdyby vedla k tomu, že jimi provozovatel vysílání poskytuje neobjektivní či nevyvážené informace, popřípadě že brání svobodnému vytváření názorů. Tito provozovatelé však ze své povahy nemohou porušit ustanovení § 16 odst. 1 či 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky a porušení samotného § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, není obyčejně dostatečné ke shledání protizákonnosti ve smyslu § 87 odst. 5 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, který požaduje porušení „ustanovení tohoto zákona“, nikoli zákona jiného. Lze si tak představit, že by tito provozovatelé mohli způsobit například porušení § 16 odst. 2 či 3 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, to však navrhovatel nenamítá.

Lze tak po posouzení těchto tří námitek konstatovat, že soud neshledal, že by se navrhovatelem uváděná média dopustila porušení některé z povinností, jež jsou jim zákonem uloženy, způsobem, který by založil protizákonnost ve smyslu § 87 odst. 5 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

Nebyla-li přitom shledána protizákonnost ve smyslu prvního kroku výše nastíněného algoritmu posouzení důvodnosti volební stížnosti – když tedy již první podmínka z trojice podmínek, jež by ke shledání důvodnosti volební stížnosti musely být splněny kumulativně, splněna není – není důvodu zabývat se dalšími dvěma podmínkami. To by ostatně v daném případě vyžadovalo určit, volbu kterého/kterých konkrétního kandidáta/kandidátů navrhovatel napadá svým návrhem, a posoudit, zda v důsledku navrhovatelem kritizovaných skutečností, jež – jak bylo výše vyloženo – nemohly porušit volební zákon, mohlo

dojít k zatemnění výsledků voleb. Proto soud dospěl k závěru, že podaná volební stížnost není důvodná.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji Hlavní město Praha byl navrhovatel k podání návrhu aktivně legitimován, nicméně nebyla zjištěna pro-

tizákonost jejich volby, a proto byl v této části návrh podle ustanovení § 90 s. ř. s. zamítnut.

Ve vztahu ke kandidátům zvoleným v jiných krajích než ve volebním kraji Hlavní město Praha se jedná o návrh podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Proto byl návrh v této části podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnut.

947

Volby do Poslanecké sněmovny: zákaz zveřejňovat výsledky předvolebních a volebních výzkumů; nestrannost a vyváženost vysílání veřejnoprávních médií; svoboda projevu

k čl. 17 Listiny základních práv a svobod

k § 16 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

I. Zákaz zveřejňovat výsledky předvolebních a volebních průzkumů v době vymezené v § 16 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, nelze vykládat tak, že mu odporuje vyslovení jakéhokoliv zveřejněného výroku, v němž lze subjektivně vnímat jinotajné poselství o vítězství některé z kandidujících politických stran.

II. Jakkoli je třeba respektovat silný a legitimní veřejný zájem na tom, aby veřejnoprávní média působila v době voleb nestranně a vyváženě, je třeba tento zájem vyvažovat zejména se svobodou projevu. Výsledek tohoto vyvažování přitom zásadně nevede k tomu, aby se veřejný prostor médií, všichni jednotliví lidé v něm vystupující a všechna jejich jednotlivá slova a myšlenky stali názorově zcela sterilními a aby museli rezignovat i na náznaky humoru, ironie či osobitosti.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 43/2006-19)

Věc: Mgr. Jan D. proti Státní volební komisi o určení neplatnosti volby kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny.

Dne 15. 6. 2006 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh, kterým se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti volby kandidátů do Poslanecké sněmovny s odůvodněním, že byla porušena

ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon č. 247/1995 Sb.“), způsobem, který mohl ovlivnit výsledek

volby kandidátů. K porušení tohoto zákona mělo dojít výrokem moderátora Jana Krause v pořadu „*Uvolněte se, prosím*“, vysíláném na prvním programu České televize dne 2. 6. 2006 v 21:35. Moderátor v úvodu tohoto pořadu zmínil, že v době voleb může mluvit pouze o neutrálních tématech, jako je počasí, nicméně že i barva oblohy, trávy, či slunce by mohla být interpretována jako důvod nevyváženosti vysílání, proto se omezí pouze na sdělení: „*Obloha bude.*“ Navrhovatel připomíná, že tento pořad byl vysílán v době voleb, kdy nesmí probíhat ve veřejnoprávních sdělovacích prostředcích volební kampaň a nesmí být zveřejňovány volební průzkumy. Moderátorovo sdělení přitom lze interpretovat jako předpověď vítězství strany s barvou oblohy, tedy barvou modrou, kterou má ve svém znaku Občanská demokratická strana. Vzkaz učiněný prostřednictvím veřejnoprávního média, že právě tato strana vyhraje, byl přitom zdůrazňován úvodním ironickým podtrháváním toho, že moderátor uvedený zákon dodržuje. Navrhovatel v uvedeném výroku spatřuje zneužití veřejnoprávního média ve prospěch jedné politické strany; závažnost tohoto zneužití a možnost ovlivnění volby kandidátů je dána i tím, že je Jan Kraus mediálně velmi známou a respektovanou osobností, jež vystupuje v televizi, tedy médiu s celostátním dosahem, nejméně jednou týdně ve značně sledovaném pořadu.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že zákon č. 247/1995 Sb. upravuje zákazy při vedení volební kampaně pouze v případě zveřejňování předvolebních a volebních průzkumů ve lhůtě počínající třetím dnem přede dnem voleb a končící ukončením hlasování. Ve

dnech voleb je pak v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí zakázána volební agitace pro politické strany, politická hnutí, koalice a kandidáty. Závěrem podotýká, že z návrhu není zřejmé, že by byla napadena neplatnost volby konkrétního kandidáta či kandidátů.

Nejvyšší správní soud návrh v části týkající se kandidátů zvolených v Pardubickém volebním kraji zamítl a v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích odmítl.

Z odůvodnění:*)

(...) Jak vyplývá z ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. a ze samotného smyslu předmětného právního institutu, za základní předpoklady vyhovění tomuto typu volební stížnosti je – v obecné rovině – nutno označit především tři následující: 1. protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.; 2. vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, je-li zvolení je napadeno volební stížností, a 3. zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

Postupuje v souladu s tímto algoritmem, shledal zdejší soud, že výrok mo-

*) *Vypuštěny pasáže totožné s odůvodněním předchozího rozhodnutí (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 15/2006-20, č. 946/2006 Sb. NSS).*

derátora Jana Krause, v němž navrhovatel spatřuje porušení etických pravidel, zjevně nezakládá protizákonnost ve smyslu zákona č. 247/1995 Sb.

Navrhovatel tuto protizákonnost spatřuje jednak v tom, že předmětná věta představovala poselství obdobné zveřejnění volebních průzkumů, jež je zakázáno ustanovením § 16 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., a jednak v tom, že jejím pronesením bylo veřejnoprávní médium zneužito pro volební kampaň Občanské demokratické strany, že bylo tedy v tomto směru vysílání tendenční a nevyvážené. S těmito tvrzeními se zdejší soud nemůže ztotožnit, a to z celé řady souběžně působících důvodů.

Co se týče prvního tvrzení, je opřeno o nepřiměřené rozšiřování zákazu zveřejňování volebních průzkumů v době voleb, a to až za samu mez absurdity. Tento zákaz vychází z ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., jež zní:

„V době počínající třetím dnem přede dnem voleb do Parlamentu České republiky a končící ukončením hlasování nesmějí být žádným způsobem zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů.“

Na toto ustanovení pak navazuje ustanovení sankcí jednak fyzickým a jednak právnickým osobám za toto jednání, které je obsaženo v § 16 odst. 5 a 7 tohoto zákona:

„(5) Přestupku se dopustí fyzická osoba, která v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do Parlamentu České republiky a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy. K projednání přestupku je příslušný krajský úřad podle místa

bydliště fyzické osoby, která předvolební a volební průzkumy zveřejňovala. Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 30 000 Kč. Na řízení při ukládání pokut se vztahuje zvláštní právní předpis.

(7) Jiného správního deliktu se dopustí právnická osoba, která při provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo při vydávání tisku v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do Parlamentu České republiky a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy. Za tento správní delikt lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Pokutu uloží krajský úřad místně příslušný podle sídla právnické osoby. Řízení o uložení pokuty lze zahájit do 3 měsíců a musí být pravomocně ukončeno do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Při stanovení výše pokuty se přihlédne k závažnosti a způsobu protiprávního jednání. Uložením pokuty nejsou dotčena ustanovení zvláštního právního předpisu. Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jímž byla uložena. Pokuta je příjmem kraje, který ji uložil.“

Zákaz obsažený v těchto ustanoveních tak zjevně dopadá pouze na výsledky předvolebních a volebních průzkumů, tedy na jednoznačně formulované odhady volebních výsledků, ať už formou odhadů v podobě čísel či procent, nebo v určení pořadí kandidujících subjektů z hlediska předpokládaných volebních výsledků. Je sice pravda, že kritizovaný výrok zazněl – v premiérovém odvysílání pořadu „Uvolněte se, prosím“ – v době probíhajících voleb, dne 2. 6. 2006 ve 21:35, tedy v době, kdy již bylo zveřejňování volebních a předvolebních průzkumů, ať už veřejnoprávními či jiný-

mi médií či jakýmkoli jiným způsobem, zakázáno. Předmětný výrok však v žádném případě nelze na půdě racionálního a objektivního uvažování označit za volební průzkum či za odhad výsledku voleb. Navrhovatel touto kvalifikací daného moderátorova tvrzení podsouvá Janu Krausovi, že se pokusil z obrazovky veřejnoprávního média sdělit svým divákům, tedy také pravděpodobně relativně početné skupině voličů, alegorické poselství, že Občanská demokratická strana ve volbách zvítězí. Toto poselství navrhovatel tuší v pronesené větě „*Obloha bude*“. V ní má slovo „*obloha*“ vyvolat v divákovi asociaci modré barvy, ta má dále vyvolat asociaci té politické strany, jejímuž symbolu dominuje modrá barva, a tuto stranu má divák identifikovat s Občanskou demokratickou stranou. Sloveso „*bude*“ pak má být zaměněno slovem „*zvítězí*“.

S takovou představou předurčenosti sociálních řetězců běžného diváka České televize se nelze ztotožnit. Soud nepopírá, že díky určité historické a sociokulturní tradici disponují čeští umělci a jiné veřejně vystupující osoby značnou schopností hovořit v jinotajích a občané, zde v roli příjemců uměleckých poselství, odpovídající vyvinutou schopností tyto jinotaje dešifrovat a „číst mezi řádky“. Toto oboustranné komunikační porozumění však nelze přeceňovat způsobem, jakým to činí navrhovatel. Ten totiž předpokládá, že relevantní část diváků předmětného pořadu provede s moderátorovou dvouslovnou větou tutéž náročnou myšlenkovou operaci jako navrhovatel sám a odhalí v ní totéž poselství. S tímto závěrem se nelze ztotožnit už proto, že po provedení čtveřice jiných následných možných asociací vedených jiným směrem – a uvádění těchto představitelných možností není úkolem sou-

du – lze dospět k nepřehledné škále jiných možných interpretací a není důvodu se domnívat, že méně pravděpodobných, než je ta, kterou v moderátorově větě „odhalil“ navrhovatel. Lze tak konstatovat, že předmětné tvrzení v sobě neobsahuje žádné poselství o výsledku voleb, alespoň ne způsobem prokazatelným v mezích pravděpodobnosti a racionality; tím spíše pak toto tvrzení nelze označit za zveřejnění výsledků předvolebních a volebních průzkumů ve smyslu § 16 odst. 3 zákona č. 247/1995.

Zjevně mimo rámec reality se nachází i navrhovatelův předpoklad, že rozebíraným tvrzením moderátor Jan Kraus agitoval pro Občanskou demokratickou stranu. K tomu, aby se soud mohl s tímto tvrzením ztotožnit, by musel nejprve opět akceptovat navrhovatelovu myšlenkovou zkratku mezi slovem „*obloha*“ a spojením „Občanská demokratická strana“ a dále by musel přistoupit na nereálnou absolutizaci požadavku vyváženosti vysílání veřejnoprávních médií v době voleb.

Lze jistě souhlasit s tím, že na Českou televizi dopadá v době voleb požadavek legislativně specifikované nestrannosti, a to ze tří odlišných a samostatně se projevujících zákonných zdrojů.

(...)

Česká televize tak musí v době předvolební a volební dostát jednak své trvalé povinnosti k poskytování objektivních, vyvážených a všestranných informací, jež pro ni vyplývá z její povahy veřejnoprávního masmédia a jež působí ve spojení se zásadou vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů zvláště intenzivně v době probíhající volební kampaně; a jednak své specifické povinnosti časově omezené na předvolební

dobu k bezplatnému poskytnutí 14 hodin rozdělených rovným dílem mezi kandidující subjekty, jež je jí uložena zákonem č. 247/1995 Sb. Avšak ani ze vzájemné kombinace těchto ustanovení, tedy ani ze souhry požadavků, jež dopadají na veřejnoprávní média vždy, a požadavků, jež na ně dále dopadají v době voleb, neplyne, že by jejich vyváženost mohla být chápána s tak nereálnou mírou přisnosti, jakou na ně implicitně klade navrhovatel. Jakkoli je totiž silný a legitimní veřejný zájem na tom, aby (zejména) veřejnoprávní média působila v době voleb nestranně a vyváženě, nevede tento zájem k tomu, aby se tento veřejný prostor, všichni jednotliví lidé v něm vystupující, ba všechna jejich jednotlivá slova a myšlenky, stali názorově zcela sterilními, aby museli rezignovat i na náznaky humoru, ironie či osobitosti. Tento silný a legitimní veřejný zájem totiž nepůsobí

v reálném ani právním světě izolovaně, ale střetává se s dalšími veřejnými zájmy a subjektivními právy, zde zejména se svobodou projevu podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod; a právě fakt tohoto střetávání implikuje hledání vzájemné rovnováhy a vylučuje absolutizaci jediného z nich.

Navrhovatelovo označení napadaného výroku moderátora Jana Krause za „*nepřípustné zneužití pro volební kampaň*“ se nachází zcela mimo tuto rovnováhu, a soud je proto z výše nastíněných důvodů nemůže akceptovat. Daný výrok, ať už je vnímán samostatně či v kontextu výstupu ironizujícího absurdním příkladem právě absolutizaci vyváženosti vysílání, nebyl ani zveřejněním volebního průzkumu, ani volební agitací ve prospěch kterékoli strany, a nemohl založit protizákonnost ve smyslu zákona č. 247/1995 Sb. (...)

948

Volby do Poslanecké sněmovny: pasivní legitimace kandidátů; povinnosti médií vůči kandidujícím subjektům

k § 90 soudního řádu správního

k § 16 odst. 4 a § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (v textu též „volební zákon“)

I. Ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, je třeba vykládat tak, že za určitých skutkových okolností lze vyslovit neplatnost volby všech zvolených kandidátů i jejich náhradníků. Za takové situace není důvodu k podání návrhu na zrušení tohoto ustanovení Ústavním soudem pro nemožnost podání návrhu na neplatnost voleb.

II. Ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, nezakládá subjektům volební kampaně právo na stejný přístup k mediální prezentaci prováděné nad rámec zde stanoveného vysílacího času.

III. Ústavní princip svobodné soutěže politických sil je v publicistické a zpravodajské činnosti veřejnoprávních médií naplněn objektivním a vyváženým přístupem k volebním subjektům. Ten ovšem neznamená mechanickou rovnost v zastoupení ve všech pořadech, ale v odstupňování poskytnutých příležitostí odpovídajících reálnému postavení soutěžících subjektů v politickém a společenském životě.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 66/2006-105)

Prejudikatura: č. 946/2006 Sb. NSS.

Věc: Politická strana Nezávislí demokraté proti 1) Státní volební komisi a 2) kandidátům (a náhradníkům) zvoleným ve všech volebních krajích ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006 o neplatnost volby kandidáta.

Navrhovatelka se domáhala určení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a v případě nemožnosti vyhovění (*in eventum*) navrhla vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů stran a hnutí, které ve volbách překročily 5procentní hranici.

Nemožnost vyhovět prvnímu z návrhů spatřovala navrhovatelka v tom, že § 87 volebního zákona rozlišuje, co se týče možných žalobních nároků, mezi volbami do Poslanecké sněmovny a volbami do Senátu: ustanovení § 87 odst. 1, týkající se voleb do Poslanecké sněmovny, totiž nezmiňuje možnost určení neplatnosti voleb jako celku. Navrhovatelka tak považovala § 87 volebního zákona za rozporný s čl. 36 Listiny základních práv a svobod a navrhla soudu postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tzn. předložení věci Ústavnímu soudu.

Svůj druhý, eventuální návrh směřovala navrhovatelka nejen vůči zvoleným 200 poslancům, nýbrž vůči všem (i nezvoleným) kandidátům uvedených politických subjektů. Pokud by totiž byla vyslovena neplatnost volby jen zvolených kandidátů, nastoupili by na jejich místo „náhradníci“ a nemohla by dosáhnout účelu zneplatnění voleb jako celku.

Navrhovatelka poukázala na nálezy Ústavního soudu č. 243/1999 Sb. a č. 98/2001 Sb., které charakterizují volnou (svobodnou) a v zásadě neomezenou soutěž politických stran zejména ve volbách jakožto základní princip demokratické společnosti v České republice. Tato zásada v sobě zahrnuje rovněž zákaz upřednostňování jedné politických stran před druhými. Volnou soutěž politických stran je tak třeba chápat jako rovnost příležitostí komunikovat s voliči a prezentovat svůj politický program a názory. Podle stěžovatele je v dnešní době bezpochyby nejúčinnějším prostředkem k oslovení voliče a vedení volební kampaně televizní vysílání. Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon č. 231/2001 Sb.“), zapovídá použití soukromých provozovatelů televizního vysílání pro účely předvolební kampaně [§ 48 odst. 1 písm. d) tohoto zákona]. Vysílání České televize pak ve vztahu k volební kampani upravuje přímo volební zákon (§ 16 odst. 4 volebního zákona). Podle navrhovatelky těmito ustanoveními má být garantováno zajištění rovného přístupu kandidujících subjektů k vysílání České televize v období před volbami. Pokud by Česká televize poskytla kandidujícím subjektům i další časový prostor (vyjma zákonem stanove-

ných 14 hodin), nesmělo by tím dojít k omezení volné soutěže politických stran (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Česká televize tak není oprávněna stanovovat žádná kritéria, jimiž by některým politickým subjektům přístup do televizního vysílání omezila, zatímco jiným umožnila (k úloze sdělovacích prostředků ve volební kampani odkázala navrhovatelka na nález č. 140/2005 Sb., kde bylo vyřčeno, že v případě těch sdělovacích prostředků, u nichž zákon podmínky použití ve volební kampani neupravuje, je třeba uplatnit pravidlo rovného přístupu).

Podle navrhovatelky Česká televize v rozporu s volebním zákonem zvýhodnila některé kandidující subjekty (konkrétně ČSSD, ODS, KSČM a KDU-ČSL) a toto porušení ovlivnilo výsledek voleb jako takových i výsledek volby všech kandidátů. Česká televize sice doslova vyplnila § 16 odst. 4 volebního zákona (32 - 33 minut pro každou stranu), avšak vedle toho poskytla - v rozporu se zásadou rovného přístupu - výše uvedeným stranám další vysílací čas.

Jednalo se zejména o pořad *Otázky Václava Moravce SPECIÁL* - předvolební debaty (celkem 21 hodin; sledovanost až 496 000 diváků), do kterého byli zváni pouze zástupci pěti politických stran. Česká televize rozhodla, že přístup bude mít pouze pět subjektů s nejvyššími preferencemi veřejnosti na základě provedených průzkumů veřejného mínění. Česká televize není orgánem státní správy, a není tedy nadána pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů. Tímto postupem došlo k nezákonnému zvýhodnění a růstu preferencí zmíněných politických stran.

Ke druhému porušení zásady rovnosti došlo v pořadu *Otázky Václava Mo-*

ravce (5 dvouhodinových relací vysílaných vždy ve dvou částech). Do první části pořadu, vysílaného na celoplošném kanále ČT 1, byly zvány pouze parlamentní strany (ČSSD, ODS, KSČM, KDU-ČSL a US-DEU), do druhé části vysílané na kanále ČT 24 (sledovanost průměrně 14 000 diváků) pak strany ostatní.

Konečně třetí porušení nastalo v posledních třech pořadech *Otázky Václava Moravce* ve dnech 14. 5. 2006 („*utkáání lídrů neparlamentních stran, které budou mít podle aktuálního průzkumu šanci dostat se do Poslanecké sněmovny*“), 21. 5. 2006 („*utkáání předsedů současných parlamentních stran*“) a 28. 5. 2006 („*souboj nejžhavějších kandidátů na premiéra*“). Zástupci neparlamentních stran se neměli možnost utkat se zástupci stran parlamentních.

Navrhovatelka vyvodila závěr, že klíč, který Česká televize pro možnost prezentace stran použila, jednoznačně třídil na strany významné a nevýznamné. Tato klasifikace pak mohla podstatným způsobem ovlivnit voliče při hlasování. Tuto skutečnost doložila navrhovatelka výsledky průzkumu agentury FACTUM Invenio ze dne 13. 6. 2006, který konstatuje, že voliči byli ovlivněni předvolebními diskusními pořady vysílanými v televizi a rozhlase. Ke svému návrhu připojila navrhovatelka i četné další přílohy (přehledy vysílání České televize, zprávy o předvolebních průzkumech apod.)

Státní volební komise ve vyjádření uvedla, že jí nepřísluší posuzovat soulad volebního zákona s ústavními principy a vychází z platné právní úpravy. Povinnosti stanovené v § 16 odst. 4 volebního zákona Česká televize splnila a jiný úkol již ve volbách nemá.

Své vyjádření podal ještě zvolený kandidát Ing. K. Podle něj k žádnému porušení volebního zákona nedošlo a navrhovatelka získala veškerý zákonný prostor pro prezentaci. Vysílací čas v médiích je jen jednou z možných forem prezentace, a nelze tedy přisvědčit názoru o nezbytnosti stejného prostoru pro všechny.

K vyjádření Státní volební komise navrhovatelka replikovala tak, že § 16 odst. 4 volebního zákona má být vykládán v souladu s čl. 22 Listiny základních práv a svobod, tudíž je třeba zachovávat rovnost ve vztahu k celému poskytnutému vysílacímu času.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:*)

(...) Navrhovatel se však předně domáhá vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny jako celku a teprve v případě nemožnosti vyhovění (*in eventum*) navrhuje vyslovení neplatnosti volby kandidátů. Sám si je však vědom, že podat návrh na neplatnost voleb do Poslanecké sněmovny volební zákon (jeho § 87 odst. 1) neumožňuje, a navrhovatel jej proto považuje za rozporný s čl. 36 Listiny. Nejvyšší správní soud se tak nejprve musel zabývat jeho požadavkem na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle naposled citovaného ustanovení soudního řádu správního soud řízení přeruší, byl-li ve věci předložen Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (*Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použi-*

to, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.).

Navrhovatelka považuje ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona za rozporné s čl. 36 Listiny (*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*). Podání návrhu by tak bylo na místě, pokud by právní úprava soudního přezkumu byla vyloučena, či byla z tohoto hlediska nedostatečná. Ze znění § 87 vyplývá, že soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona. Z gramatického znění odst. 2 stejného ustanovení je totiž jasně patrné, že se vztahuje pouze na volby do Senátu PČR. Úpravu obsaženou v odstavcích 3 – 5 pak nelze racionálně vyložit jinak než tak, že blíže konkretizuje odstavce předchozí. To znamená, že odst. 1 a 2 označují předmět řízení a vymezují otázky aktivní legitimace a lhůty k podání návrhu, zatímco odst. 3 – 5 blíže upravují možné důvody tohoto návrhu. Je tak zřejmé, že úpravu obsaženou v odstavcích 3 – 5 nelze vnímat jako autonomní, nýbrž pouze ve vztahu ke konkrétními ustanoveními vymezenému předmětu řízení, který provádí. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 204/2000 Sb., kterou byl volební zákon novelizován a která k ustanovení § 87 uvádí (Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období, tisk č. 585), že „možnost domáhat se ochrany soudu po provedených volbách se navrhuje

*) Vypuštěny pasáže totožné s odůvodněním judikátu č. 946/2006 Sb. NSS (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 15/2006-20) zařazeného v tomto sešitě.

upravit samostatně pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát. Při volbách do Poslanecké sněmovny je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, při volbách do Senátu návrh na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta. Současně se vymezuje okruh subjektů oprávněných tento návrh podat“. K závěru o neústavnosti právní úpravy soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny však nelze dospět pouhým srovnáním s právní úpravou přezkumu voleb do Senátu. Podstatné je, zda právní úprava soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny je ústavně konformní, či nikoliv, případně zda lze cit. ustanovení ústavně konformně vyložit či nikoliv.

Podání návrhu na neplatnost volby kandidáta (či více kandidátů) je na místě tam, kde došlo k individuálnímu excesu (excesům) ve volebním procesu. Jistě si ale lze představit případy, kdy bude namítáno porušení volebního zákona v takové intenzitě a rozsahu, že to mohlo ovlivnit volbu vícero (nebo dokonce všech) kandidátů – ostatně je někdy obtížné od sebe oddělit volební aktivity stran prováděné celostátně od takových, k nimž dochází výhradně na území některých volebních krajů. Volební zákon proto také přiznává právo aktivní legitimace k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta i každé politické straně nebo koalici, jejíž kandidátní listina „*ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována*“, tedy politická strana je aktivně legitimována k podání tohoto návrhu vůči všem kandidátům zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění i všech zvolených kandidátů v celé republice. Smysl diferenciací mezi občanem a politickou stranou spočívá v tom, že volební

právo je nutno vidět v jeho objektivním i subjektivním významu, tzn. nelze od sebe oddělovat právní úpravu voleb od samotného výkonu volebního práva. Za situace, kdy jsou volby organizačně rozčleněny do relativně autonomních 14 krajů, má jinou povahu návrh na neplatnost volby kandidáta/ů podaný jednotlivým občanem a kandidující politickou stranou (koalicí). U jednotlivého občana vystupuje do popředí ochrana jeho aktivního volebního práva, a zákon proto zjevně (byť nikoliv výslovně) předpokládá, že argumentace takovýchto návrhů bude směřovat proti konkrétním protizákonnostem při bezprostředním či zprostředkovaném výkonu tohoto práva, přičemž ke zpochybnění výsledku volby může dojít právě z tohoto důvodu jen tam, kde je občan zapsán ve stálém seznamu, anebo kde reálně toto právo uplatnil (k tomu viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 540/02, in: Sb. ÚS, sv. 35, str. 603 a násl.).

Aktivní legitimace politických stran se svojí podstatou opírá o ústavní vymezení politických stran, vyplývající zejména z čl. 5 Ústavy, podle něhož „*politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů*“. Ústavní systém tedy předpokládá existenci politických stran, nacházejících se ve vzájemně si konkurujícím vztahu. Tento princip politické plurality se naplno projevuje zejména ve volebním procesu, kdy je věcí politických stran, aby voličům nabízely programové a personální alternativy, a umožnily jim tak svobodný výběr. Této funkci politických stran koresponduje i jejich možnost obrátit se na nezávislý soud s návrhem na přešetření toho, zda voleb-

ní zákon nebyl porušen natolik zásadním způsobem, že to ovlivnilo výsledek volby konkrétního kandidáta. Protože však politické strany mohou kandidovat v rámci celého státu (tzn. ve všech 14 krajích), je nutno dovodit, že jsou oprávněny zpochybnit volbu všech kandidátů.

Ze zákona výslovně neplyne, že návrhem lze postihnout pouze zvolené kandidáty, a při úvaze, zda je možno požadovat pouze vyslovení neplatnosti volby zvolených kandidátů, či i jejich (případných) náhradníků, nelze než dospět k závěru, že za určitých skutkových okolností by mohl být úspěšný i návrh na vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů. Mohou se totiž vyskytnout případy, kdy porušení volebního zákona je natolik flagrantní a všeobecné, že nemůže být nápravou nahrazení zvolených kandidátů jejich náhradníky, ale je nezbytné jediné tzv. zneplatnění voleb.

Lze-li tedy dosáhnout podáním návrhu na neplatnost volby kandidátů za určité situace obdobného výsledku, jako v případě podání návrhu na neplatnost voleb, není důvodu podávat návrh na zrušení ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona pro to, že neumožňuje výslovné napadení voleb jako celku. Cit. ustanovení lze vyložit tak, že umožňuje soudní přezkum v plném rozsahu. Přitom soudům zásadně nepřísluší komentovat vhodnost či smyslnost zákonné úpravy, jelikož je nutno respektovat jejich oddělení od moci zákonodárné, jejímž primárním úkolem je legislativní podobou nalézat rozumná obecná řešení pro potencionální či otevřené společenské konflikty.

Nejvyšší správní soud tak neshledal důvod k přerušení řízení a předložení návrhu na zrušení předmětného ustanovení Ústavnímu soudu.

Současně však z výše uvedeného vyplývá, že návrhem na vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny PČR se navrhovatel domáhá něčeho, co mu zákon neumožňuje, a soud po zjištění, že vyhovění takovému návrhu je nemožné, se věcně zabýval pouze návrhem eventuálním a přistoupil k jeho meritornímu posouzení.

Z ustanovení § 90 odst. 1 s. ř. s. a § 87 odst. 5 volebního zákona vyplývá, že návrh na neplatnost volby kandidáta je důvodný tehdy, byla-li porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Jak Nejvyšší správní soud judikoval již dříve (viz např. usnesení č. 354/2004 Sb. NSS), v obecné rovině existují tři základní předpoklady vyhovění volební stížnosti: 1. protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona; 2. vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a 3. zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno: tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

V daném případě je namítáno porušení rovnosti stran ve volební soutěži ze strany veřejnoprávní televize, která nad rámec ustanovení § 16 odst. 4 volebního zákona ve vyjmenovaných pořadech poskytla další prostor pro názorovou prezentaci tzv. parlamentním stranám a nedůvodně omezila ostatní kandidující subjekty.

Soud při posuzování důvodnosti návrhových námitek vycházel rovněž z vyjádření České televize ze dne 15. 6. 2006, které si vyžádal v obsahově obdobné věci (vedené pod sp. zn. Vol 25/2006). Česká televize prostřednictvím svého generálního ředitele uvedla, že plně dostála povinnosti, uložené jí v § 16 odst. 4 volebního zákona. Rovněž poukázala na to, že další směr zpravodajství a publicistiky v předvolebním období zákony „*nijak zvlášť neupravují*“; je třeba vyjít z obecné právní úpravy televizního vysílání při zohlednění specifického postavení České televize. Poukazuje na § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb. a na Kodex České televize s tím, že požadavkům na vyváženost a objektivitu vysílání rovněž dostála. Na její program je totiž třeba nahlížet v jeho celku a vysílání nelze redukovat pouze na pořad *Otázky Václava Moravce speciál*. Česká televize vysílala i další předvolební diskuse včetně diskusí se zástupci mimoparlamentních stran, a to např. v pořadech *Události, komentáře* a *Dobré ráno*, kde nabídla prostor všem kandidujícím subjektům. Vedle toho vysílala každý den množství zpravodajských pořadů, v nichž přinášela informace o průběhu předvolební kampaně.

Prostor věnovaný jednotlivým politickým stranám vycházel z kritéria obsaženého ve výše uvedených právních předpisech, tj. z jejich reálného postavení v politickém a společenském životě; v úvahu byly brány i aktuální průzkumy volebních preferencí a výsledků posledních voleb do Poslanecké sněmovny. K tomu ČT doložila materiál „*Předvolební a volební vysílání redakcí ŘZ*“, který byl určen jako podklad pro veřejné jednání Rady ČT. Rovněž poukázala na to, že v roce 2002 věnovala předvolebnímu a volebnímu vysílání 35,7 hodiny vysíla-

cího času, zatímco v letošním roce šlo o vysílací čas téměř čtyřikrát větší, a další prostor poskytla na webových stránkách www.ct24.cz/volby.

Na závěr Česká televize poukazuje na mezinárodní srovnání. Zmiňuje německé veřejnoprávní programy ZDF a ARD a britskou BBC, které uplatňují v předvolebním období obdobné zásady (konkrétně poukázala na případ nedávných televizních diskusí představitelů dvou hlavních stran ve Spolkové republice Německo). V žádné z vyspělých demokratických zemích média nepřístupují k předvolebnímu zpravodajství a diskusím z hlediska formální časové rovnosti informací o každé kandidující formaci; je to nejen nemožné, ale také zavádějící, protože ve svých důsledcích by tento přístup odradil pozornost veřejnosti od volebního dění, které by se nadto stalo zcela nepřehledné. Především by však takový přístup vedl k nepřiměřenému omezení svobody a nezávislosti sdělovacích prostředků, která je garantována Listinou základních práv a svobod a rovněž Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv.

V příloze ke zprávě předložila desetistránkový přehled předvolebního a volebního vysílání redakcí ŘZ ČT zpracovaný pro Radu ČT. Tato zpráva byla projednána Radou ČT dne 14. 6. 2006, která usnesením č. 97/07/06 zprávu vzala na vědomí a vyslovila uznání a poděkování za vynikající výkony televizních kolektivů ve volebním vysílání a jmenovitě za výkony pana Moravce (zdroj internetové stránky České televize).

Soud vzal dále v úvahu obsah příloh návrhu (č. 5 – 16).

Jak bylo výše uvedeno, prvním předpokladem úspěšnosti návrhu na vyslo-

ní neplatnosti kandidáta je zjištění porušení volebního zákona. V daném případě navrhovatel napadá volbu kandidátů z důvodu porušení ustanovení § 16 odst. 4 volebního zákona, podle něhož „*pro volby do Poslanecké sněmovny mají v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující politické strany, politická hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlasu celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem*“. Této povinnosti Česká televize plně dostála a navrhovatel to ani nezpochybňuje; tvrdí ovšem, že na základě tohoto ustanovení, s přihlédnutím k ústavním principům, měl být rovným dílem dělen veškerý vysílací čas věnovaný předvolební prezentaci, a porušení zákona spatřuje v tom, že tomu tak nebylo, a to zejména u označených pořadů.

Soud tento názor nesdílí. Povinnost dělby vysílacího času je zákonem stanovena výslovně v uvedeném rozsahu a Česká televize je zde v pozici realizátora veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem kandidujícím ve volbách, a jako vykonavatelka volebního zákona se podílí na přípravě voleb. Mimo tento rámec však takové postavení nemá a z § 16 odst. 4 volebního zákona nelze dovodit, že jde o obecný princip přístupu volebních aktérů do médií. V ostatní činnosti ČT proto požadavek naprosté mechanické rovnosti mizí a lze jej nahradit jediné požadavkem vyváženosti a objektivnosti odpovídající poslání tohoto média. Porušení § 16 odst. 4 volebního zákona proto soud neshledal.

Porušení volebního zákona nelze seznat ani ve vztahu k jiným jeho ustanovením. Soud zde vážil zejména ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona ukládající povinnost čestného a poctivého průběhu volební kampaně; tato povinnost se však vztahuje pouze na aktéry voleb a na subjekty aktivně se na jejich volební kampani podílející či do volební kampaně přímo zasahující. Toto ustanovení zapovídá zejména zveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech, politických stranách nebo koalicích. Z toho je zřejmé, jakým právům toto ustanovení poskytuje ochranu. V daném případě však navrhovatel netvrdí, že by postupem České televize došlo k útoku na jeho čest, a ani takový důsledek v případě preferencí v obsazení označených publicistických pořadů shledat nelze. Dále soud vážil § 16 odst. 1 volebního zákona – zde však dospěl k závěru, že zachování rovného přístupu k plakátovacím plochám (kterou již v minulosti vyložil tak, že se vztahuje i na místní periodika – viz usnesení ze dne 31. 12. 2004, čj. Vol 10/2004-24, www.nssoud.cz) na televizi vztáhnout nelze; jednalo by se o výklad mimo smysl a účel daného ustanovení.

Je ovšem nutno vidět to, že zákonná úprava svojí podstatou představuje konkretizaci ústavních norem, principů a hodnot. V daném případě proto volební zákon blíže upravuje a provádí základní ústavní principy volebního práva, vyplývající např. z čl. 5, 16, 18, 19 Ústavy ČR a také z čl. 21, 22 Listiny základních práv a svobod. Ze stejného důvodu čl. 20 Ústavy ČR obsahuje ústavní zmocnění zákonodárci pro stanovení „*dalších podmínek výkonu volebního práva, organizace voleb a rozsahu soudního přezkumu*“. Lze tak učinit dílčí závěr, že zákonodárce je oprávněn vymezit rozsah soudního přezkumu voleb a takové

to vymezení je pro soud závazné, neboť i pro soud platí základní pravidlo právního státu, podle něhož státní orgán může činit pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje. Zákonné vymezení rozsahu soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny je vymezeno především v ustanovení § 87 volebního zákona (dále viz § 90, § 93 soudního řádu správního), věcná a funkční příslušnost je určena ustanovením § 88 stejného zákona.

S ohledem na výše uvedené soud nicméně zároveň dovozuje, že výklad ustanovení § 87 odst. 5 volebního zákona není možno provést tak, že kompetence soudu přezkoumávat platnost volby kandidáta je omezena výhradně na porušení tohoto zákona. Jakkoliv soud nezpochybňuje obsah a význam citovaného ustanovení, je třeba ho vnímat v kontextu ústavně založené kompetence soudu provádět soudní přezkum voleb (čl. 20 Ústavy ČR) tak, že zákonodárci je svěřeno vymezení rozsahu soudního přezkumu, tzn. vymezení konkrétních typů řízení, což ostatně Nejvyšší správní soud plně respektuje. Úvaha, podle níž by tento soudní přezkum byl omezen pouze a jedině na kontrolu dodržování jediného zákona (č. 247/1995 Sb.) a nemohl by zohlednit porušení právních předpisů jiných, a to třeba i ve výrazně větší míře, by však ve svých důsledcích smysl tohoto soudního přezkumu zcela negovala. Proto soud dospívá k závěru, že jeho – ústavně předvídanou a zákonem založenou – kompetenci přezkoumat platnost volby kandidáta je nutno vykládat tak, že kromě případů tvrzeného porušení relevantních ustanovení volebního zákona se vztahuje i na případy další. Okruh těchto dalších případů přitom není neomezený, nýbrž je dán tou skutečností, že volební proces není přímo a nepřímou upraven zákonem jediným, nýbrž celou

řadou právních předpisů, a je tedy úkolem soudu citlivě zvážit, které z případů protizákonnosti dosahují zásadní až dokonce ústavní intenzity tak, aby mohly být brány za relevantní pro hodnocení regulérnosti voleb.

Při nedostatečné zákonné úpravě je třeba při hodnocení důvodnosti navrhovatelových námitek vycházet přímo z ústavních principů. Z čl. 22 Listiny se podává, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a jejich výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Čl. 5 Ústavy pak stanoví, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politickým stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

Média jako televize, rozhlas či tisk patří v současnosti jistě k důležitým nástrojům, jimiž se utváří veřejné mínění; to platí jak pro běžný každodenní život (srov. např. působení reklamy), tak i pro předvolební období, v němž se v rámci volební kampaně snaží kandidující politické strany přesvědčit potenciální voliče o přednostech volebního programu, s nímž přicházejí, a naopak o záporech řešení předkládaných jejich politickými soky. Na utváření veřejného mínění působí nejenom samotné strany, ale i jejich podporovatelé, političtí komentátoři atd.; výraznou roli v tomto směru hrají i různé publicistické, ale též zpravodajské pořady. K tomu, aby kandidující politická strana mohla účinně vstoupit do volebního klání se svými politickými soupeři, a aby tedy vůbec mohla ovlivňovat veřejné mínění ve svůj prospěch, je nezbytné, aby měla přístup k médiím, v nichž by mohla prezentovat svůj voleb-

ní program, své postoje k aktuálním i dlouhodobým tématům, a aby mohla o těchto problémech diskutovat před zraky voličů se zástupci jiných kandidujících politických stran. Předpokladem skutečné soutěže politických stran je tedy i jejich přístup k médiím, aniž je však nutno jejich roli přeceňovat, neboť v soutěži politických sil jsou k dispozici i další účinné prostředky a soutěžitelé je využívají. Jde např. o různé kontaktní formy (mítinky, předvolební setkání, letáky, placená inzerce, billboardy...). Účinnou formou přesvědčování voličů bývá také poukaz na splněné volební sliby v předchozích volbách, úspěchy na komunální či krajské úrovni apod.

(...)

Je nutno rozlišovat mezi dvěma typy informací o politických stranách a hnutích, které média prezentují. Jednak jsou to případy volební agitace, typicky volební spoty, v nichž se subjekty samy prezentují a rolí médií je jen být fůrem s rovnoprávně určeným prostorem; jednak je to vlastní zpravodajství a publicistika, kde média samostatně rozhodují, v jakém rozsahu budou informovat o subjektech, jejich lidech či programech, přičemž kritériem jim zde zůstává výše uvedený požadavek objektivnosti a vyváženosti, kterou však nelze mechanicky zaměňovat za formální rovnost.

(...)

Pokud jde o námitky směřující proti nerovnosti zastoupení jednotlivých politických stran v televizních debatách, zejména v označených publicistických programech, zde soud konstatuje, že již v jeho výše provedených obecných úvahách bylo dostatečně prokázáno, že Česká televize svým postojem k rozvržení

času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům, nad rámec oněch 14 hodin rozdělených rovným dílem mezi všechny kandidující subjekty podle § 16 odst. 4 volebního zákona, následovala výše rozebraný přístup odstupňované rovnosti a skutková situace, s níž navrhovatelka touto svou námitkou nesouhlasí, je v plném souladu s tímto přístupem.

Nerozhodný je poukaz navrhovatele na význam, který publicistickým pořadům přiřkl povolební průzkum, nelze z něho dovodit, že občané, kteří v něm preferovali tyto pořady, současně na jejich základě skutečně volili, a že tedy výsledek voleb byl zmíněnými pořady podmíněn. Výsledek tohoto průzkumu spíše svědčí o jejich objektivitě a současně (s tím souvisící) popularitě pořadů. Skutečnost, že na základě předvolebního průzkumu, ale nepochybně i na základě znalostí politického spektra, byli vybíráni akteři do jednotlivých typů pořadů, přičemž do těch nejatraktivnějších z hlediska jejich obsahu i doby vysílání, byla dána přednost tzv. parlamentním stranám, je celkem logická. Navrhovatel nenamítá, že mu byl přístup do tohoto média zcela odepřen, brojí jen proti tomu, že nebyl mezi těmi, kterým byla přiznána určitá preference – mezi těmi, kteří měli možnost působit v pořadech divácky atraktivnějších, které konkrétně označil. Soud však přihlížel k celkové publicistické činnosti České televize ve volebním období a preferenci určitých subjektů zařazením do označených pořadů nepovažuje za nepodloženou a přístup ČT shledal vyváženým.

Podle § 87 odst. 5 volebního zákona návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.

Z čl. 22 Listiny se podává, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a jejich výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Čl. 5 Ústavy pak stanoví, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Podle § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, je provozovatel vysílání povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.

Svobodná soutěž politických sil (čl. 22 Listiny), jejíž jednou z forem je právě i volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy) je „*založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem stanovenými pravidly, která vycházejí právě z těchto základních principů*“ (nález Ústavního soudu č. 98/2001 Sb.). Z výše uvedeného tedy plyne, že bylo i povinností České televize předem stanovit pro své předvolební vysílání jasná pravidla, která by odpovídala shora citovaným ústavním principům.

Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom toho, že případnému požadavku na absolutně (mechanicky) rovný přístup do předvolebního vysílání vyjma vysílacího času podle § 16 odst. 4 volebního zákona nelze nikdy zcela plně vyhovět. Shora citovaná německá odborná

literatura v této souvislosti vychází z konceptu tzv. odstupňované rovnosti šancí ve spojení s principem alespoň minimální šance pro kandidující subjekty se veřejně ve veřejnoprávních médiích prezentovat. Jinak řečeno, na půdorysu naší právní úpravy, nad rámec vysílacího času garantovaného ve stejné výši všem kandidujícím subjektům podle § 16 odst. 4 volebního zákona, je z hlediska ústavního práva přípustné, ovšem za dodržení shora uvedených ústavních principů, vyměřit další vysílací časy i v rámci veřejnoprávních médií stranám diferencovaně podle jejich významu. Ze stejného konceptu ostatně vychází ve své judikatuře ve věci státního financování politických stran též Ústavní soud; stát stranám poskytuje finanční prostředky nikoliv na základě principu absolutní (objektivní) rovnosti, nýbrž s ohledem na jejich úspěch ve volbách (srov. nález Ústavního soudu č. 98/2001 Sb.)

Celkově soud hodnotil přístup České televize jako vyvážený. Je třeba zdůraznit, že televize, vědoma si svého veřejnoprávního postavení, předem stanovila kritéria, jimiž se hodlala následně řídit v koncepci dramaturgie předvolebního vysílání, a to kromě povinných volebních spotů, především ve svém zpravodajství a aktuální publicistice. Co je důležité, tato kritéria a jejich postupné naplňování televize vzápětí zveřejnila a pravidelně aktualizovala. To platí jak o projektu předvolebních výzkumů (kombinace vstupního, velmi reprezentativního výzkumu a bleskových výzkumů) v jednotlivých volebních krajích aktuálně v konfrontaci s následným regionálně koncipovaným pořadem *Otázky Václava Moravce SPECIÁL* vysílaným z jednotlivých volebních krajů. Publicistické pořady nespočívaly pouze v pořadech navrhovatelkou označených a z to-

hoto hlediska je třeba také prostor poskytnutý stranám hodnotit. Přitom ani v těchto návrhem zmiňovaných pořadech neshledal Nejvyšší správní soud porušení uvedených principů. Jak vyplývá z podkladů, byly do tohoto pořadu zvány kandidující subjekty podle klíče, „*který vycházel z předvolebního šetření agentury SC&C v kombinaci s aktuálními průzkumy agentury STEM*“. Česká televize tak do tohoto pořadu zvala pouze subjekty, které měly největší šanci získat mandáty v Poslanecké sněmovně, což odpovídalo výsledkům vyšším z průniku obou zpracovaných výzkumů.

Soudu pochopitelně nepřísluší hodnotit relevanci předvolebních výzkumů obecně ani ve vztahu ke jmenovaným agenturám. Stanovení kritéria pro přístup do jejího předvolebního vysílání je plně ponecháno na České televizi; Nejvyšší správní soud k tomu nicméně podotýká, že zvát kandidující subjekty do předvolebního vysílání pouze na základě jednoho kritéria, navíc založeného výhradně na předvolebních výzkumech, byť poměrně reprezentativních, v souladu s ústavními imperativy svobodné soutěže politických sil, respektive volné soutěže politických stran, být nemusí. V rámci zachování plurality názorů ve společnosti je nezbytné, aby Česká televize stanovila nejen více kritérií, ale i kritérií takových, která by byla nastavena pokud možno na předvídatelném základě a odrážela by skutečnou relevanci kandidujících subjektů v daném voleb-

ním kraji. „*V rozporu s tímto ustanovením by bylo jakékoliv omezení (diskriminace) některých politických sil ve volbách v přístupu ke sdělovacím prostředkům, ve svobodě projevu, shromažďování apod.*“ (Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. vydání, Linde, Praha 1999, str. 215).

V této souvislosti lze přiměřeně odkázat na přístup německého Spolkového ústavního soudu (srov. Schreiber, W.: cit. dílo str. 120, 122), který přiznává politickým stranám nárok zapojit se do redakčně sestaveného vysílání – ať již jde o veřejnoprávní či soukromoprávní stanice –, pokud jde o pořady, které mají přímý vliv na volební rozhodování, jako např. nejruznější volební diskuse, duely, *talk show* apod. Politické strany však nemají k dispozici rovnocenný čas, nýbrž jejich účast je odstupňovaná. Při jinak zásadně svobodné tvorbě těchto pořadů musí redakce přihlížet k tomu, jakou roli ve skutečnosti hrají politické strany, a to především s ohledem na dobu jejich existence, pevnost jejich organizace, parlamentní zastoupení nebo účast ve spolkové vládě nebo (v podmínkách federativního německého státu) v zemských vládách. V této souvislosti je nutno poukázat na podobně stanovená kritéria významu stran v souvislosti s volební propagandou: zde se výslovně vyklučuje, aby kritériem, na základě něhož se stanoví přístup k vysílacímu času, byly pouze volební prognózy.

Sociální potřebnost: odnětí dávky sociální péče

k čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k čl. 13 odst. 3 Evropské sociální charty (vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.)

k § 3 odst. 5 zákona ČNR č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění zákonů č. 422/2003 Sb. a č. 436/2004 Sb. *)

I. Odnětí dávky sociální péče podmíněné sociální potřebností představují realizaci práva na pomoc, která je potřebná k zajištění nezbytných životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), v důsledku nesplnění povinnosti osvědčit splnění podmínky nároku na dávku spočívající v projevování snahy uchazeče o zaměstnání zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací vyžaduje ze strany správního orgánu určit individuálním způsobem obsah pojmu „projevovat snahu“ s přihlédnutím ke všem okolnostem složité sociální situace osoby, která je dlouhodobým příjemcem takové dávky, a to včetně období, v němž se má taková „snaha“ projevovat a které bude referenčním obdobím pro závěry správního orgánu o tom, zda příjemce dávky splnil svou povinnost projevovat snahu o zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Obsah uvedeného pojmu i vymezení období musí správní orgán příjemci dávky prokazatelně sdělit, přičemž musí vycházet z uznávaných metod sociální práce s jednotlivcem odkázaným dlouhé období na sociální péči (pomoc).

II. Pomoc ve formě peněžitých dávek sociální potřebnosti nelze odeprít, aniž je současně jejich příjemci poskytnuta odborná pomoc a poradenství k řešení jeho složité sociální situace; neděje-li se tak, stát nerespektuje své závazky plynoucí z čl. 13 odst. 3 Evropské sociální charty (vyhlášena pod č. 14/2000 Sb. m. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, čj. 6 Ads 43/2005-51)

Věc: Jiří F. proti Magistrátu města Ostravy o odnětí dávky sociální péče, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce (stěžovatel) podal 30. 7. 2003 žádost o dávky sociální péče; od 8. 10. 2002 byl evidován jako uchazeč o zaměstnání na příslušném úřadu práce, podpůrní doba pro poskytování podpory v nezaměstnanosti (hmotného zabezpečení) skončila 7. 4. 2003. Stěžovatel je svobodný, narozen v roce 1954, žije sám

v bytě 1 + 1, který je ve vlastnictví bytového družstva. Je vyučen v oboru pěstitel – mechanizátor, pracoval na odprašování ocelářských pecí, absolvoval svářečský kurs. V předchozím období byl v evidenci úřadu práce od 1. 11. 2000 do 30. 9. 2001, dávky sociální péče tehdy pobíral od 1. 6. 2001 do 30. 9. 2001. Dáv-

*) S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

ka sociální péče podle zákona ČNR č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, byla stěžovateli přiznána rozhodnutím shora uvedeného orgánu I. stupně ze dne 8. 8. 2003; výše dávky byla v následujících měsících (do odnětí dávky od 1. 7. 2004) proměnlivá podle výše příjmu stěžovatele a nákladů spojených s bydlením (příjmem byl pouze příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory), průměrně se dávka pohybovala ve výši okolo 3800 Kč měsíčně s tím, že stěžovateli byly hrazeny skutečné náklady spojené s bydlením – podvkrát obdržel i jednorázovou dávku určenou ke krytí jednorázových zvýšených výdajů spojených s doplatky za elektřinu, odvoz odpadu a dodávku teplé a studené vody.

Dne 13. 4. 2004 převzal stěžovatel písemné poučení o změnách právní úpravy poskytování dávek sociální péče od 1. 1. 2004; v tomto poučení, jež je patrně formulářového typu a je stylizováno jen stěží srozumitelnou češtinou, je mimo jiné uvedeno: „1. Při zkoumání zvýšení příjmu vlastním přičiněním se tímto rozumí dle § 1 odst. 3 písm. a) – snaha o zvýšení příjmu vlastní prací [za tuto snahu lze zejména považovat ucházení se o zaměstnání u právnických či fyzických osob ve smyslu zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (§ 5 a následující), prokazatelné využití příslušné inzerce, využití nabídek na INTERNETU, osobní kontakty se zaměstnavateli, písemná korespondence, telefonáty apod.]. Tuto aktivitu je občan povinen osvědčit (§ 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti) při prováděných kontrolách nároku na dávku sociální potřebnosti a její výplatu, a to doložením příslušných inzerátů, názvů firem, jména osob, se kterými bylo jednáno, telefonní kontakt, písemnou odpověď při ucházení se o pracovní

místo (výsledek výběrového řízení) apod.“. Téhož dne stěžovatel udělil orgánu I. stupně souhlas s ověřením skutečností rozhodných pro řízení o dávku sociální péče a pro posouzení nároku na její další poskytování dle § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti.

Dne 9. 6. 2004 se dostavil stěžovatel k orgánu I. stupně, kde byl poučen (podle znění protokolu zde sepsaného), že si „*musí zvýšit příjem vlastním přičiněním...*“ a „*do 12. 7. 2004*“ musí „*doložit aktivitu*“, jinak bude dávka „*zastavena nebo odejmuta*“.

Úřad městského obvodu Ostrava-jih dne 13. 7. 2004 vydal rozhodnutí, kterým odňal ode dne 1. 7. 2004 opakovanou dávku sociální péče 3902 Kč. Odůvodnění bylo pojato do jedné věty v tom smyslu, že ve stanovené lhůtě stěžovatel neosvědčil skutečnosti rozhodné pro výplatu dávky – nedoložil doklady o vlastní aktivitě při hledání vhodného zaměstnání. K tomu byl dne 9. 6. 2004 vyzván, a protože tak do dne rozhodnutí neučinil, byla dávka odňata.

Magistrát města Ostravy dne 15. 9. 2004 zamítl odvolání stěžovatele a napadené rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že prokázání vlastní aktivity při hledání zaměstnání je jednou z rozhodných skutečností, neboť podle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se považuje za sociálně potřebného jen ten, jehož příjmy nedosahují částek životního minima a jenž si nemůže tento příjem zvýšit vlastním přičiněním. Vlastním přičiněním se rozumí i zvýšení příjmu vlastní prací, přičemž podle § 3 odst. 5 cit. zákona se občan vedený v evidenci uchazečů o zaměstnání nepovažuje za sociálně potřebného, pokud neprojevuje snahu zabezpečit si

zvýšení příjmu vlastní prací. Orgán I. stupně byl proto povinen zkoumat vlastní aktivitu stěžovatele k získání zaměstnání, přičemž stěžovatel byl povinen plnění této podmínky prokázat. Protože tuto povinnost stěžovatel nesplnil, ač o následcích byl poučen, přičemž nedoložená aktivita při hledání zaměstnání je nedostatečná vzhledem k délce období, k němuž se vztahuje, byla dávka odejmuta právem.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 15. 2. 2005 zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí. Právně se postavil na pozici žalovaného, přičemž skutkové rozpory nezaznamenal a právně pokládal postup žalovaného za korektní; citoval přitom jako jediné relevantní ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona o sociální potřebnosti, podle něhož je žadatel či příjemce dávky povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu; nesplní-li tuto povinnost, může být dávka po předchozím upozornění odejmuta (výplata zastavena). Krajský soud shledal, že tato úprava byla aplikována ve stěžovatelově případě důvodně, neboť stěžovatel nedoložil, že se ucházel o zaměstnání, ale odmítl to s poukazem na vlastní přesvědčení, že jde o šikanování. Neoznačil žádného zaměstnavatele, u kterého se o práci ucházel, ani neoznačil, který zaměstnavatel konkrétně mu odmítl vydat potvrzení o tom, že se u něj o práci ucházel. Podle krajského soudu stěžovatel nedoložil svou aktivitu při hledání zaměstnání, a proto se krajský soud ztotožnil s právním názorem správních orgánů obou stupňů.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krajský soud jen velmi stručně v podstatě cituje odůvodnění rozhodnutí žalovaného, aniž by svůj právní závěr náležitě odůvodnil. Zákon o sociální potřebnosti

v § 7 odst. 2 dává správnímu orgánu pouze možnost za vymezených okolností dávku odejmout; nejde tedy o povinnost, a v případě, že správní orgán tuto možnost využije, musí svůj postup náležitě odůvodnit, nikoliv postupovat formalisticky a automaticky, nýbrž s ohledem na postavení každého příjemce dávek. V řízení o dávku sociální péče je nutno brát ohled na okolnosti každého případu, a pokud k nim nebylo v jeho věci přihlédnuto, pak jak správní orgán, tak soud věc neposoudil správně. Jako konkrétní okolnosti své věci stěžovatel uváděl, že podmínka nároku na dávku, kterou měl osvědčit, spočívající v prokázání snahy o zvýšení příjmů vlastním přičiněním, je nesplnitelná, jestliže příjemce dávek žije pouze ze sociálních dávek. Stěžovatel neměl žádné prostředky k tomu, aby podával inzerci, písemně korespondoval, telefonoval a zajímal se o získání práce prostřednictvím internetu. Pravidelně navštěvoval úřad práce a plnil všechny povinnosti uchazeče o zaměstnání, nikdy žádnou nabídku úřadu práce neodmítl. Problém byl v tom, že mu byla nabízena obsazená místa a vyvěšeny byly zastaralé nabídky. Navíc žádný předpis neukládá zaměstnavatelům vydávat osobám, které se u nich zajímají o možnost pracovat, nějaké potvrzení, že se u nich konkrétní osoba o práci zajímala. Za těchto okolností neměl stěžovatel možnost jakkoli prokázat, že se o zaměstnání ucházel. Není mu také jasné, jak by měl prokazovat, že například telefonoval z veřejného automatu.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž uvedl, že postupoval v souladu s § 7 zákona o sociální potřebnosti, podle něhož měl možnost po předchozím upozornění odejmout dávku sociální péče, pokud její příjemce neosvědčí rozhodné skutečnosti. Jednalo

se o osvědčení vlastních aktivních kroků při hledání zaměstnání, což se stalo jednou z podmínek nároku pro přiznání dávky sociální potřeby podle § 1 až 4 cit. zákona od 1. 1. 2004. Správní orgán příslušný k přiznání dávky je povinen zkoumat, jak žadatel či příjemce přistupuje aktivně k získání zaměstnání, a žadatel (příjemce) je povinen splnění této podmínky prokázat. Ve vyjádření žalovaný poukázal na skutečnost, že důkaz požadovaný po stěžovateli byl možný i čestným prohlášením či postačovalo by i tvrzení, které by pak následně správní orgán ověřoval. Stěžovatel však ani neuvedl, kdy, kde a jak se o zaměstnání zajímal. Žalovaný tvrdí, že bylo přihlédnuto ke všem těmto skutečnostem, individuálním možnostem a schopnostem stěžovatele, a teprve poté bylo rozhodnuto o odnětí dávky sociální péče. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

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

Z odůvodnění:

Pokud jde o nesprávné posouzení právní otázky, může k němu dojít buď tak, že krajský soud aplikuje na věc právní normy, které na věc nedopadají, anebo dopadají pouze částečně, anebo aplikuje normy sice přílehlavé, ale jejich interpretace z hlediska požadavků kladených na výklad práva Nejvyšším správním soudem neobstojí.

V posuzované věci není sporný skutkový děj; je tedy nutno zkoumat, zda krajský soud aplikoval správné právní normy, a poté je nutno vyřešit, zda jejich výklad je možno podat prvoplánově a v podstatě přestat na gramatickém vyjádření normy, či zda je nutno právní

normy posuzovanou věc regulující podrobit výkladu, jenž snese sofistikovanější kritéria. Přitom nelze odhlédnout od toho, a to Nejvyšší správní soud zdůrazňuje na místě prvé, že předmětem řízení bylo právo zaručené předpisy ústavního pořádku, a to článkem 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a to právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Jde o sociální subsystém, jenž dotváří sociální síť vyspělých demokracií a za určitých sociálně vypjatých situací, kterým v realitě dnešního světa může být vystaven každý jedinec, je právě tím systémem, jenž je způsobilý nedopustit propad členů společnosti do sociální beznaděje, a přispívat tak k sociálnímu smíru společnosti. Přestože takového práva se lze domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí, nelze odhlédnout od ústavní direktivy, která zní: stát je povinen zajistit takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek v situaci, kdy je kdokoli v hmotné nouzi (přestože tak tato sociální situace předpisy doposud účinnými nebyla klasifikována, převážně se hovořilo o situaci „sociální potřeby“). Pokud takovou pomoc stát zajistit odepře, pak jde o situaci, kterou z hlediska osoby nacházející se v této situaci nutno posuzovat doslova jako *ultima ratio*; jestliže je tento výraz v diplomatické řeči užíván k vyjádření faktu přerušení diplomatických styků, zde dává stát najevo, že s takovou osobou „přerušuje“ přátelský a napomáhající kontakt, neboť se dopustila takových zákonem definovaných jednání či opomenutí, že si prostě pomoc nezaslouží. Pokud pak zákon takový stav *ultima ratio* připouští, musí se tak dít za podmínek, jež jsou definovány naprosto jasně a přehledně, logicky právně bezchybně, ve všech souvztažnostech práv-

ního řádu, jedním slovem právně na-
prosto předvídatelně tak, aby jedinec, je-
hož se může taková úprava dotýkat, měl
naprostou právní jistotu, jak se má cho-
vat a jaké následky svým jednáním vyvo-
lá. Pokud pak taková úprava shora uve-
dená kritéria nespĺňuje beze zbytku,
musí soud, jenž je povolán k ochraně
veřejných subjektivních práv, svým ústav-
ně konformním výkladem interpretovat
právní normy podle principů a zásad, ji-
miž je i z hlediska ústavního takový po-
stup ovládán, nedojde-li ovšem k závěru,
že právní úprava není v souladu s ústavní-
mi principy a nepředloží věc k posouzení
Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy).

Nejvyšší správní soud posuzoval věc
podle právních předpisů, jak byly učině-
né v době vydání rozhodnutí žalované-
ho, tedy v září 2004.

Z hlediska práva aplikovatelného na
projednávanou věc je třeba vzít z hledis-
ka hmotněprávního v úvahu zákon
č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení,
zákon č. 463/1991 Sb., o životním mini-
mu,^{*)} zákon ČNR č. 482/1991 Sb., o sociál-
ní potřebnosti,^{**)} z hlediska organizační-
ho a procesního zákon č. 114/1988 Sb.,
o působnosti orgánů České republiky v so-
ciálním zabezpečení, a zákon č. 71/1967 Sb.,
správní řád.^{***)} Stranou pozornosti ne-
lze ponechat ani jedinou mezinárodně-
právní úpravu, jež se projednávané věci
přímo dotýká, a to čl. 13 Evropské sociál-
ní charty (Sdělení MZV publikované pod
č. 14/2000 Sb. m. s.) – Česká republika se
zavázala respektovat všechny odstavce
článku 13, uvedená smlouva vstoupila
v účinnost 3. 12. 1999; soud je vedle zá-

kona vázán i mezinárodní smlouvou, kte-
rá je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1
Ústavy). Charta splňuje požadavky čl. 10
Ústavy, byla vyhlášena, Parlament s ní vy-
slovil souhlas, Česká republika je jí vázá-
na – stanoví-li mezinárodní smlouva ně-
co jiného než zákon, použije se
mezinárodní smlouva. V této souvislosti
se nejví jako rozhodující polemika ve-
dená při vyslovování souhlasu v Parla-
mentu, zda jde o smlouvu o lidských prá-
vech, nicméně Evropská unie ji chápe
jako referenční hledisko úrovně lid-
ských práv (čl. 136, ex čl. 117 Smlouvy
o založení Evropského společenství sta-
noví, že „Společenství a členské státy, re-
spektující základní sociální práva, jak
jsou stanovena v Evropské sociální
chartě podepsané v Turínu 18. 10. 1961
...sledují následující cíle: ...“). S ohledem
na nepominutelné souvislosti s právní
úpravou zaměstnanosti nutno vzít v potaz
rovněž tehdy účinný zákon č. 1/1991 Sb.,
o zaměstnanosti.^{****)}

Procesněprávní a organizační normy
Nejvyšší správní soud ponechal stranou
pozornosti, neboť k nim námitka kasač-
ní stížnosti nesměřovala; byl oprávněn je
zkoumat, pokud by zjistil, že jde o akty
nicotné pro nedostatek pravomoci
správních orgánů ve věci rozhodnout.

Z hlediska hmotněprávního je nutno vy-
hledat normy, které upravují nárok na dávky
sociální péče podmíněné sociální potřeb-
ností, nárok na jejich výplatu a podmínky, za
nichž lze přiznanou dávku odejmout.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním za-
bezpečení, jenž podle § 2 odst. 1 písm. b)

*) S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním mi-
nimu.

**) S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

***) S účinností od 1. 1. 2006 zrušen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.

****) S účinností od 1. 10. 2004 zrušen zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

pod věcný rozsah své působnosti zahrnul sociální péči, v § 73 vymezoval pojem sociální péče mj. jako pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci. Jako nástroje sociální péče cit. zákon stanovil mj. poradenskou činnost a poskytování dávek a služeb. Podle § 90 odst. 1 cit. zákona občanům, jejichž životní potřeby nejsou zabezpečeny příjmy z výdělečné činnosti nebo jinými příjmy, popřípadě dávkami, a příslušný orgán jim nemůže zajistit vhodné zaměstnání, poskytují příslušné orgány peněžité a věcné dávky. Nárok na dávku sociální péče vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem č. 100/1998 Sb., o sociálním zabezpečení, popřípadě prováděcími předpisy (§ 94 odst. 1), nárok na výplatu dávky vzniká splněním podmínek stanovených pro vznik nároku na dávku a její výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení dávky, pokud není stanoveno, že takové žádosti není třeba (§ 94 odst. 2). Podle § 96 odst. 1 cit. zákona zanikl-li nárok na dávku nebo zjistí-li se, že dávka byla přiznána neprávem, dávka se odejme. Dávka se odejme ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena (§ 96 odst. 4). Dávky sociální péče se vyplácejí dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem dávky, nestanoví-li jinak prováděcí předpis (§ 101 odst. 1 cit. zákona). Příjemce dávky je povinen písemně ohlásit příslušnému orgánu do osmi dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu (§ 106 odst. 1 cit. zákona). Povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je zakotvena v § 106

odst. 2 cit. zákona; cit. ustanovení obsahuje i sankci v podobě zastavení výplaty dávky, pokud příjemce výzvě k osvědčení rozhodných skutečností nevyhoví.

Podle § 2 odst. 2 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, občanům, jejichž příjmy nedosahují životního minima a kteří si nemohou tyto příjmy zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací, se poskytuje pomoc; způsob a formu poskytování, další podmínky a úroveň této pomoci stanoví zvláštní předpisy.

Zvláštním předpisem, jenž měl především na mysli zákon o životním minimu, je zákon ČNR č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Poněvadž v posuzované věci jde o nárok jednotlivce žijícího samostatně, nebude třeba se zabírat institutem tzv. společně posuzovaných osob a na stěžovatele bude možno vždy pohlížet buď v pozici žadatele či příjemce dávky. Novelizací provedenou s účinností od 1. 1. 2004 zákonem č. 422/2003 Sb. byly provedeny změny, v jejichž důsledku byla úprava vztahující se k posuzované věci následující: jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité dávky se podle tohoto zákona poskytují občanu, který se považuje podle tohoto zákona za sociálně potřebného (§ 4 odst. 1). Občan (zde nutno mít obecně na paměti, že v souladu s čl. 42 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud dosavadní předpisy používají pojmu „občan“, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství, a proto je výraz „občan“ v těchto předpisech citovaným ustanovením Listiny překonán) se podle § 1 odst. 1 cit. zákona považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního mini-

ma stanovených zvláštním zákonem a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním. Zvýšení příjmu vlastním přičiněním se předpokládá (§ 1 odst. 3 cit. zákona) třemi způsoby: a) vlastní prací, b) řádným uplatněním zákonných nároků a pohledávek (určité výjimky, kdy se *ipso facto* uznává, že tak učinit nelze, zákon stanoví explicitně), c) prodejem nebo využitím vlastního majetku (výjimky stanoví odstavec 4 § 1 cit. zákona). Pro způsob zvýšení příjmu vlastní prací, jenž pro posouzení projednávané věci má rozhodující význam, stanoví zákon (§ 1 odst. 5) výjimky, jejichž naplnění žadatele o dávku *ex lege* vyjímá ze zkoumání, zda si mohou zvýšit příjem vlastní prací (věk, rodinná situace – péče o děti, péče o bezmocného člena rodiny, nezaopatřenost žadatele). I když příjem občana nedosahuje částek životního minima, nepovažuje se za sociálně potřebného, jestliže není v pracovním nebo obdobném poměru ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost a není veden v evidenci uchazečů o zaměstnání (to neplatí u skupin občanů, u nichž se nezkoumá, zda si mohou zvýšit příjem vlastní prací podle § 1 odst. 5). Podle § 3 odst. 5 se nepovažuje za sociálně potřebného uchazeč o zaměstnání (občan vedený v evidenci uchazečů), pokud neprojevuje snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací (ustanovení § 3 odst. 5 bylo opatřeno poznámkou č. 16 odkazující na § 6 odst. 1 zákona o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb., jenž uváděl, že vhodné zaměstnání si občan zabezpečuje sám nebo za pomoci příslušného úřadu práce). Podle § 7 odst. 1 je žadatel o dávku nebo její příjemce povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok, její výši nebo výplatu, dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností

a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Podle odst. 2 nesplní-li žadatel o dávku, příjemce dávky, ve lhůtě stanovené příslušným orgánem povinnosti uvedené v odstavci 1, může být po předchozím upozornění žádost o dávku zamítnuta, výplata dávky zastavena nebo dávka odejmuta. Přejícná ustanovení zákona č. 422/2003 Sb. (čl. II) stanovila, že pokud jde o případ, kdy k 1. 1. 2004 dávka náleží, příslušný orgán nejpozději do 30. 6. 2004 posoudí nárok na dávku podle změn, jež nabyly účinnosti 1. 1. 2004, jiné změny než zvýšení dávky se provedou nejdříve ode dne nového rozhodnutí. Zákon č. 482/1991 Sb., ve znění zákona č. 422/2003 Sb., bude v následujícím textu označován jako „zákon o sociální potřebnosti“.

Podle § 4a zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, obecní úřad při poskytování dávek sociální péče poskytuje občanům odbornou pomoc.

Zákon o zaměstnanosti (č. 1/1991 Sb.), jenž byl účinným předpisem v době, kdy žalovaný rozhodoval, stanovil v § 1 odst. 5, že občan má právo svobodně si zvolit své zaměstnání a vykonávat je na celém území České republiky nebo si může zabezpečit zaměstnání v zahraničí (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv ostatně stanoví, že každý má právo na svobodnou volbu povolání, každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací – čl. 26 odst. 3 Listiny). Právo na zaměstnání podle § 1 odst. 3 cit. zákona zahrnovalo i právo na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání. Podle § 6 odst. 1 si vhodné zaměstnání zabezpečuje občan sám nebo za pomoci příslušného úřadu práce. O zprostředko-

vání zaměstnání, jehož součástí je též činnost informační a poradenská (§ 4 odst. 1), se občan uchází u úřadu práce, v jehož obvodu má trvalý pobyt (§ 4 odst. 2). Úřady práce vedou evidenci volných pracovních míst, podle § 19 odst. 2 zaměstnavatelé byli povinni do pěti kalendářních dnů oznamovat úřadu práce volná pracovní místa a jejich charakteristiku a rovněž tak obsazení těchto míst.

Ratifikací Evropské sociální charty (sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s.) se Česká republika zavázala respektovat mj. článek 13 této mnohostranné mezinárodní úmluvy, jenž stanoví právo na sociální a lékařskou pomoc. Tento článek navíc představuje tzv. tvrdé jádro úmluvy (podle čl. 20 odst. 1 musí smluvní strana převzít závazky alespoň pěti ze sedmi pevně stanovených článků, z nichž jedním je článek 13). S cílem zajistit účinné uplatnění práva na sociální (a lékařskou pomoc) se smluvní strany v čl. 13 zavázaly (1) zajistit, že každé osobě, která je bez přiměřených prostředků a která není schopna si takové prostředky zajistit buď sama vlastním úsilím, nebo je získat z jiných zdrojů, zejména prostřednictvím dávek ze systému sociálního zabezpečení, bude poskytnuta přiměřená pomoc a v případě nemoci i péče nezbytná podle jejího stavu, (2) stanovit, že každému se může dostat prostřednictvím kompetentních veřejných nebo soukromých služeb takového poradenství a osobní pomoci nezbytné k zabránění, odstranění nebo zmírnění stavu potřebnosti jednotlivce nebo rodiny. Právní výklad (hodnocení souladu vnitrostátního práva a praxe se závazky plynoucími z Evropské sociální charty) činí Výbor pro sociální práva složený z nezávislých expertů, jejich výklad obsažený v tzv. Závěrech (*Conclusions*) se předává Výboru ministrů rady Evropy a Parlamentnímu

shromáždění Rady Evropy a veřejně se publikuje při souhrnném hodnocení národních zpráv o plnění přijatých závazků na základě čl. 21 a 22 Charty. Výklad podávaný Výborem vychází z hodnocení konkrétních národních situací a formuluje obecně požadované minimální evropské standardy. Právní úprava přijatá v České republice od 1. 1. 2004 prozatím nebyla podle vědomostí Nejvyššího správního soudu předmětem posouzení Výborem, nicméně tento orgán již několikrát posuzoval obdobné úpravy přijímané v jiných členských státech, které jsou smluvními stranami Charty. Obecně je článek 13 odst. 1 Evropské sociální charty vykládán Výborem tak, že pomoc na jeho základě poskytovaná musí být poskytována tak dlouho, dokud potřeba trvá (*Conclusions XIII – 4*, obecný úvod k Závěrům – veškeré citace výkladu Výboru v tomto odůvodnění podle *Droits de l'homme, cahiers de la Charte sociale. No 7, La protection sociale dans la Charte sociale européenne, 2e édition, du Conseil de l'Europe, 2000*). Ačkoliv je sociální pomoc ve své podstatě dočasná a pomáhá lidem překlenout výjimečné situace, dostatečné prostředky by měly být v podstatě jediným kritériem pro odeprání, přerušení nebo snížení pomoci. Výbor však zaznamenal, že stále více smluvních stran podmiňuje vznik nároku a pokračování výplaty zaručeného příjmu hledáním zaměstnání. Výbor si samozřejmě uvědomuje, že účelem těchto podmínek je povzbudit sociální a profesionální reintegraci dotčených osob. Výslovně uvedl, že sociální pomoc by neměla být omezena na výplatu příspěvku na živobytí a že konečným cílem každého systému sociální pomoci musí být dosažení situace, kdy pomoc nebude dále požadována, tj. kdy osoby, kterých se to týká, naleznou práci nebo procházejí odborným výcvikem. Takové podmínky

však Výbor považuje za slučitelné s Chartou „pouze do té míry, pokud jsou tyto podmínky odůvodněné a plně odpovídají cíli poskytnout dlouhodobé řešení problému deprivace zakoušené jednotlivcem“, v orig.: „... ces conditions ne sont pas contraires à la Charte seulement dans la mesure où (elles) sont raisonnables et ...s'intègrent pleinement à la perspective de solutions durables à l'état de dénuement dans lequel se trouvent certaines personnes“ (Conclusions XIV - 1, p. 54). Výbor bedlivě posuzuje, zda smluvní strany nepřekračují tato omezení, a tím nezabavují právo na sociální pomoc jeho podstaty („si le droit à l'assistance sociale n'est pas vidé de sa substance“). Výbor požaduje od smluvních stran informace, co se považuje za „vhodné“ zaměstnání, z jakých důvodů může být pracovní místo nebo výcvik odmítnut, délka přerušení nebo snížení výplaty dávek v případě neodůvodněného odmítnutí a existence jiné formy pomoci během této doby, počet osob, kterých se to týká. Tyto žádosti Výboru a v minulosti projevené názory (považované všeobecně za *case law*) tak podle názoru Nejvyššího správního soudu představují významné vodítko pro utváření náhledu na aplikaci vnitrostátní úpravy ve vztahu k závazkům přijatým v souvislosti s ratifikací Charty. Obdobně nutno nahlížet na požadavek čl. 13 odst. 3, aby smluvní strany zajistily možnost každému obdržet poradenskou a personální pomoc, která je nutná k předcházení, odstranění nebo zmírnění stavu potřebnosti. Sociální a pracovní reintegrace těchto osob podle názoru Výboru závisí na účinnosti těchto opatření, podle Výboru jde o základní doplněk závazku uvedeného v čl. 13 odst. 1. Vyžaduje se, aby služby zahrnovaly preventivní akce, doprovod a péči (tedy identifikaci příčin stavu potřebnosti,

příčemž nabídka pracovních příležitostí podle názoru Výboru spolu s odborným výcvikem nebo rekvalifikací tvoří základní prvek strategií pro odstranění chudoby; tyto služby musí být vybaveny dostatečně kvalifikovanými pracovníky).

Pokud má Nejvyšší správní soud odpovédět na prvou položenou otázku, zda krajský soud užil právní ustanovení všech předpisů, které jsou pro posuzovanou věc relevantní, musí odpovédět, že nikoli. Ustanovení § 7 zákona o sociální potřebnosti představuje jen dílčí úpravu, a to v případě stěžovatele úpravu řešící jen určité důsledky předchozích dějů; bylo proto z hlediska krajského soudu na místě zabývat se veškerými právními souvislostmi odnětí dávky sociální péče jako důsledku deklarované neposkytnuté součinnosti ze strany stěžovatele. Především bylo nutno postavit najisto, jaké jsou podmínky nároku na dávky sociální péče, kdy nárok vzniká, kdy vzniká nárok na výplatu, zda a jak příslušné předpisy řeší časové souvislosti posuzování podmínek nároku či podmínek nároku na výplatu, zda a jak je upravena průběžná kontrola trvání podmínek nároku, to vše s ohledem na přechodná opatření plynoucí z čl. II zákona č. 422/2003 Sb. Jde o posouzení *sine qua non*, neboť stěžovateli bylo kladeno za vinu, že neosvědčil v průběhu pobírání přiznané dávky sociální péče existence jedné z podmínek, jež byla do právní normy včleněna 1. 1. 2004. Bylo potřeba posoudit, zda zákon stanoví, jak splnění takové podmínky posuzovat z hlediska plynutí času. Podle shora citovaného zákona č. 100/1998 Sb. vzniká nárok na tuto dávku splněním podmínek stanovených tímto zákonem – vzniká tak prvý výkladový problém; nutno totiž dovodit, zda tato úprava dopadá i na nároky na dávky sociální péče, jejichž podmínky

stanoví zvláštní zákony. Zde nutno vyjít z výkladu historického, který objasní, že cit. zákon č. 100/1988 Sb. byl ve své době koncipován jako všezahrnující norma, postupnými zásadními změnami společensko-ekonomickými (rok 1989, zánik federace, vznik České republiky) byla též ovlivněna struktura norem v oblasti sociálních práv, která vykazuje v oblasti sociální péče největší roztržičnost. Nejvyšší správní soud se domnívá, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč nepřijmout závěr, že *analogia legis* je zde možná, a připustit užití obecných ustanovení zákona č. 100/1998 Sb. i na dávky, jejichž podmínky jsou upraveny zákonem o sociální potřebnosti. Opačný závěr by totiž vedl k absolutnímu deficitu základních úprav nutných k přiznávání těchto dávek. Jestliže tedy vyjdeme z premisy, že nárok vzniká splněním podmínek, pak nutno vyjádřit, o jaké podmínky se jedná. Základní podmínkou je existence příjmu nižšího než životní minimum [tato podmínka se zkoumá za období šesti měsíců před podáním žádosti anebo ke dni podání žádosti (§ 1 odst. 7 zákona o sociální potřebnosti)]; v této množině jedinců, kteří nemají dostatečný příjem, se připojuje další podmínka, že musí být buď v pracovním nebo obdobném vztahu, nebo vykonávat samostatnou výdělečnou činnost, anebo být vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání (§ 3 odst. 3) – zde jsou ovšem předpisy již deficitní, neboť není jasné, k jakému okamžiku má být tato podmínka splněna; třetí podmínkou je, že si jedinec nemůže takto nízký příjem zvýšit vlastním přičiněním (a to z vážných důvodů, přičemž v projednávané věci šlo o možnost zvýšit si příjem vlastní prací) – ostatní kautely nejsou pro posuzovanou věc rozhodné. V řízení, které je ovládáno správním řádem (§ 126 zákona č. 100/1998 Sb., o sociálním zabezpečení),

by tedy musely být předmětem zjištění skutkového stavu tyto okolnosti: úroveň příjmu, personální status (existence evidence uchazeče o zaměstnání) a nemožnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním, v projednávané věci vlastní prací z vážných důvodů. Pro jedince vedeného jako uchazeč o zaměstnání v příslušné evidenci pak zákon od 1. 1. 2004 stanovil jako čtvrtou podmínku nároku („...nepovažuje se za sociálně potřebného...“; tedy „nemá nárok“) „projevovat snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací“.

Na tomto místě ovšem nutno zaznamenat rozpor mezi ustanovením § 90 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jenž jako podmínky nároku na dávky sociálně péče klade pouze dvě skutečnosti: nedostatečné příjmy a nemožnost zajistit vhodné zaměstnání k tomu příslušným orgánem, a zákonem o sociální potřebnosti, který vymezuje i jiné podmínky než cit. zákon č. 100/1988 Sb. Přestože zákon č. 100/1988 Sb. neobsahuje odkaz na zvláštní předpisy, které dále podmínky poskytování sociální péče specifikují, nutno vidět historické souvislosti vzniku všech těchto norem a uzavřít, že nejde o rozpor nepřekonatelný; Nejvyšší správní soud vidí v zákonu č. 100/1988 Sb. pozůstatek obecné normy upravující sociální zabezpečení, která byla zvláštními zákony později přijímanými posléze významně modifikována – zde zákonem o životním minimu (jenž poprvé vymezil na zákoně úrovni onu hranici „dostatečných příjmů“) a zákonem o sociální potřebnosti, jenž precizoval další podmínky, za nichž jsou dávky poskytovány.

Prvou poznámkou, kterou musí Nejvyšší správní soud učinit k výkladu shora uvedených právních předpisů, je konsta-

tování, že právní úprava je deficitní z hlediska určení časového momentu, k němuž se má upínat splnění podmínek nároku; k tomu je již na tomto místě možno uvést, že pokud zákon stanoví jako podmínku nároku, že si jedinec nemůže z vážných důvodů zvýšit příjem vlastním přičiněním, popřípadě, že „*neprojevuje snahu...*“, pak je zcela esenciální nutností vymezit, k jakému momentu budou tyto podmínky zkoumány. Obvyklý předpoklad užívaný v oblasti sociálního zabezpečení, že nárok vznikne splněním časově poslední podmínky, zde nelze ze zřejmých důvodů (spočívajících ve specifičnosti těchto podmínek) aplikovat. Uvedení právní předpisy rovněž nestanoví žádné zvláštní podmínky pro výplatu dávek, takže lze usuzovat, že nárok na výplatu vzniká splněním podmínky pro vznik nároku a podáním žádosti o dávku. Dalším problémem je dokazování negativního faktu – prokázat, že někdo něco nemůže, je v zásadě nemožné. Správní orgány by tedy musely v řízení prokázat opak, že žadatel o dávku je schopen zvýšit si příjem vlastní prací, anebo že mu v tom brání existence vážných důvodů, a opřít tento svůj závěr o řadu skutkových zjištění. Pojem „*vážné důvody*“ je neurčitým právním pojmem, jenž musí být správním orgánem vyložen (k postupu správních orgánů při aplikaci normy obsahující neurčitý právní pojem zdejší soud již několikrát judikoval, srov. například rozsudek ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73, publikovaný pod č. 701/2005 Sb. NSS). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam neurčitého pojmu objasnit.*“ Totéž platí o výrazu „*projevovat*

snahu zabezpečit si...“. Ovšem zásadně nutno uvést, že třetí a čtvrtá podmínka jsou ve vnitřním logickém rozporu – jestliže si někdo může zvýšit příjem vlastní prací (a je z nároku na dávky vyloučen), pak již není na místě zkoumat, zda projevoval snahu zvýšit si příjem vlastní prací. Přitom právní norma (zákon o sociální potřebnosti) tyto podmínky nijak hierarchicky nestaví. Nezbyvá než věc vyložit po rozumu tak, že čtvrtá podmínka se může uplatnit pouze tehdy, jsou-li dány vážné důvody, pro které si nelze zvýšit příjem vlastní prací, a za této situace bude přistupovat zkoumání podmínky „*projevené snahy*“. Jak shora uvedeno, „*projevit snahu*“ je opět neurčitý právní pojem, ke kterému musí správní orgán za situace, kdy zákon nepodává žádnou interpretaci, přistoupit tak, jak již správní soudy začasté vyložily. Zjišťování podkladů pro rozhodnutí pak bylo ovládáno § 32 a násl. správního řádu, přičemž žadatele o dávku mohla stíhat povinnost osvědčit splnění těch podmínek, jež pro něj byly evidentní a z předpisu jasně plynuly. Jestliže správní orgán jasně nevyložil předem, co považuje za vážné důvody, pro které se toleruje, že žadatel si nezvyšuje příjem vlastní prací (například v žádosti o dávku), stejně tak, pokud jde o „*projevování snahy zvýšit si příjem*“, a to v jasně vymezeném časovém rámci, neboť ten ze zákona o sociální potřebnosti neplyne (tj. zda věc je posuzována ke dni podání žádosti, a jsou-li podmínky splněny, za jakých okolností lze podrobit příjemce dávky opětovnému zkoumání trvání podmínek, zda každý den, či každý měsíc, či v jiném časovém období). Teprve poté, co jsou neurčité právní pojmy vyloženy, může je správní orgán konfrontovat se skutkovými zjištěními. Pokud jde o deficity určení časových momentů, k nimž se má splnění podmínky upínat, považuje je

Nejvyšší správní soud v případech, kdy již byla dávka přiznána, za fatální pro možnost přezkoumávat přiznanou dávku; zákon č. 100/1988 Sb. opravňuje dávku odejmout, zjistí-li se, že nárok zanikl. Zákon o sociální potřebnosti umožňuje (§ 7) odejmout přiznanou dávku jako sankční opatření, jestliže příjemce neosvědčí rozhodné skutečnosti, k čemuž byl vyzván. Žádný ze shora citovaných zákonů však nestanoví správním orgánům oprávnění v nějakých časových intervalech kontrolovat, zda podmínky, které žadatel splnil při přiznání dávky, trvají každý den či měsíc či jinak určený časový úsek. Přechodné ustanovení v zákoně č. 422/2003 Sb. uložilo správním úřadům posoudit nárok u přiznaných dávek podle nových podmínek do 30. 6. 2004. Zde ovšem také nebylo nic řečeno o tom, k jakému časovému momentu mají být nové podmínky posouzeny. Tato časová neurčitost by mohla být totiž velmi jednoduše zneužita až šikanózním způsobem, pokud by se jako rozhodující oprávnění vzalo to, jež umožňuje po příjemci dávky žádat osvědčení skutečností rozhodných pro nárok, jeho výši a výplatu, avšak neurčité právní pojmy nejsou jasně vyloženy. Příjemci dávky totiž musí být předem (tedy předvídatelně) jasno, jaká konkrétní „snaha“ a v jakých formách a v jakých časových souvislostech u něj bude hodnocena kladně, a jaká nikoli; může pak osvědčovat jen skutečnost, jež byla jasně a konkrétně postavena jako právě pro něj rozhodující – z tohoto hlediska je poučení, které stěžovateli bylo uděleno 13. 4. 2004, naprosto imperfektní. K právní úpravě přijaté k 1. 1. 2004 lze pak uvést: správní orgány měly podle přechodných ustanovení posoudit nároky u všech již přiznaných dávek, a to v šestiměsíčním období (od 1. 1. do 30. 6. 2004), a to podle kritérií zavedených od 1. 1. 2004. Jednou

z nově zavedených podmínek pro uchazeče o zaměstnání bylo ono „*projevování snahy zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací*“. Ve světle shora uvedených výhrad je možno konstatovat, že bez ryze individuálního přístupu ke každému příjemci dávky, podloženého individuálním „*plánem na začlenění*“, profesionální poradenskou činností ať již ze strany úřadu práce či orgánů sociální péče, nemohlo přijaté opatření, které sledovalo zesílení motivace k nalezení práce (alespoň tak Nejvyšší správní soud usuzuje z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, tisk 394), být jakkoli účinné. Pokud byl přístup správního orgánu takový, jak se projevil v projednávané věci, musela být právní úprava vnímána ze strany příjemců dávek jako kontraproduktivní a nepřátelská. Jak hodnotit jinak situaci, kdy dlouhodobě nezaměstnaný jedinec pobírající dlouhodobě sociální dávky je informován těžko čitelným formulářem (těžko čitelným z hlediska formulací), že má „*projevovat snahu*“ velmi diskutabilně vymezenými způsoby; v tomto ohledu dává Nejvyšší správní soud zcela za pravdu stěžovateli, že jedinec, jehož disponibilní příjem po úhradě nákladů bydlení činí cca 2300 Kč měsíčně, si těžko může kupovat pravidelně denní tisk, komunikovat na internetu (zde Nejvyššímu správnímu soudu zbývá jen povzdech nad veškerými proklamacemi státních orgánů o nástrojích sociálního začleňování, nemluvě o dostupnosti bezplatného přístupu na internet); zcela nejasný zůstává vztah k předpisům o zaměstnanosti – odkaz na § 6 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb. naprosto nic neřeší – toto ustanovení je ryze proklamativní (kdo chce, si hledá práci sám, kdo nechce, obrátí se na úřad práce) – jistě nebylo náhodou, že v novém zákoně o zaměstnanosti (č. 454/2004 Sb.) je nenajdeme.

Přitom tuto snahu měl stěžovatel proje-
vovat od 9. 6. do 12. 7. 2004 (anebo od
poučení o nové právní úpravě, tedy od
dubna 2004?). Jaký význam mělo právě
toto jednoměsíční období pro člověka,
jenž byl poznamenán deprivací plynou-
cí z dlouhodobé závislosti na dávkách
sociální potřeby, jak lze z jeho podá-
ní jasně dovozovat? Pokud žalovaný
v odůvodnění svého rozhodnutí uváděl,
že skutečnost, že stěžovatel nepředložil
důkazy o „*projevování své snahy*“, vzta-
hoval k nějakému dlouhému období, a to
přičetl stěžovateli k tíži, pak je toto roz-
hodnutí nepřezkoumatelné, neboť není
jasné, k jakému období se měla „*snaha*“
vztahovat. Uvážíme-li, že podmínka byla
od zákona začleněna 1. 1. 2004, snad ža-
lovaný neuvažoval o rektroaktivitě této
podmínky, tedy že snad bylo třeba, aby
se stěžovatel „*více snažil*“ již před 1. 1.
2004. Projevy „*snahy*“ mohou být u růz-
ných jedinců velmi různorodé, a sociální
péče by měla být poskytována profesio-
nály, kteří jsou znalí zásad sociální práce
s jedinci dlouhodobě závislými na dávkách
tohoto typu. V této souvislosti ne-
obstojí tvrzení žalovaného ve vyjádření
ke kasační stížnosti, že při rozhodování
o odnětí dávky bylo přihlédnuto k indi-
viduálním možnostem a schopnostem
stěžovatele; toto tvrzení není nijak vyjá-
dřeno v rozhodnutí samém, a co je horší,
nenalézá žádné opory ve správním spi-
su. Zde Nejvyššímu správnímu soudu ne-
zbývá než poukázat na úpravu v Evrop-
ské sociální chartě; postup žalovaného
i orgánu I. stupně byl s těmito meziná-
rodními závazky jasně v rozporu. Žalova-
ný ani správní orgán I. stupně neposkytl
stěžovateli žádnou odbornou pomoc
v jeho složité sociální situaci, nemluvě
o profesionálním poradenství, otázkou
je, jaké poradenství a jaký přístup volil
příslušný úřad práce – to, že otázka za-
členění na trh práce se stala předmětem

činnosti dvou orgánů (úřadů práce a pří-
slušných obecních úřadů), je jistě možné,
ale propojení právních úprav je zcela ne-
zbytné, bez koordinace činnosti těchto
dvou orgánů může dojít jen k posílení
deprivace příjemců dávek (samozřejmě
případ od případu může vykazovat jiná
specifika) a protizákonnému odepření
pomoci. Nelze také odhlédnout od právní
úpravy tehdy účinného zákona o zaměstna-
nosti, podle níž jediným orgánem v tomto
státě, jenž disponuje aktuálním přehledem
volných pracovních míst, byl úřad práce,
přičemž zaměstnavatelé byli povinni v krát-
kých lhůtách tato místa úřadům práce
oznamovat. Stěžovatel pravidelně úřad prá-
ce navštěvoval a plnil veškeré povinnosti
uchazeče podle předpisů o zaměstnanosti
(alespoň to tvrdí ve svých podáních); klade
pak po právu otázku, o jaká místa se měl te-
dy zajímat, když ani profesionální orgán
k tomu určený disponující nejlepším pře-
hledem mu nebyl schopen pomoci.

Účely normativní regulace jsou obec-
ně dvojí: axiologické, zejména spravedl-
nostní, a dále funkčního uspořádání
poměrů. Právní úprava sociální potře-
by, jak byla pro uchazeče o zaměstná-
ní přijata od 1. 1. 2004, mohla splnit tyto
dva účely jedině za podmínky, že by byla
doprovázena individuálním přístupem
profesionálů v oboru sociální práce,
a tím mohly být korigovány nedostatky
této právní úpravy. To, že se tak nejméně
v posuzovaném případě nestalo, však ne-
může jít k tíži stěžovatele. Nejvyšší
správní soud nemínil zastírat, že se nad
touto právní úpravou hluboce zamýšlel
i z hledisek její ústavní konformity, ze-
jména pokud jde o princip rovnosti
v právech, zásadu nediskriminace, práv-
ní jistotu a předvídatelnost rozhodnutí
orgánů veřejné moci. Nepřehlédl, že po-
kud jde o povinnost „*projevovat snahu*“,
byla zavedena pouze pro jedinou skupi-

nu sociálně potřebných či žadatelů o dávku, totiž pro uchazeče o zaměstnání; jak ale například nahlížet na příjemce dávky, jehož příjem z pracovního poměru je na minimální úrovni a s ohledem na počet společně posuzovaných osob stát vyplácí relativně vysoké dávky sociální péče? Do jaké míry má taková osoba „*projevovat snahu zvýšit si příjem vlastní prací*“ a kam až mohou jít požadavky státu? Je odůvodněné, aby z této povinnosti „*více se snažit*“ byla taková osoba vyňata? Přes tyto pochybnosti, které především nebyly podloženy námitkami kasační stížnosti, prozatím Nejvyšší správní soud zaujal postoj, že právní úprava může být aplikována ústavně konformním způsobem, bude-li doprovázena masivní sociální prací, ať již ze strany úřadů práce či orgánů sociální péče, doprovázena řádnou diagnostikou situace příjemce dávky a společně přijatým plánem řešení jeho situace; pak nebude moci dojít k takovému přístupu, jaký byl předložen Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatelem. Přitom na poskytnutí odborné pomoci (poradenské) měl stěžovatel právo vyplývající jednak z norem vnitrostátních (zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, jednak z norem mezinárodních, čl. 13 odst. 3 Evropské sociální charty). Další deficity právní úpravy, jakými jsou nevymezení období, po které se dávka odní má, a určení forem zabezpečení základních potřeb spjatých s právem na lidskou důstojnost, budou muset k tomu příslušné orgány vyplnit takovým přístupem, který by snesl měřítko ústavní konformity a nezasahoval ústavně zaručená lidská práva a principy právního státu.

Nejvyšší správní soud při výkladu shora vymezených právních norem

a mezinárodní smlouvy postupoval při vázanosti smyslem a účelem zákona, především zákona o sociální potřebnosti. Shledal primárně konflikt mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem, a proto zaujal výklad, jenž by měl představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva (srov. Pl. ÚS-st-1/96). Jak konstatoval Ústavní soud v označeném stanovisku, „*při rekonstrukci smyslu a účelu zákona sehrávají ...vlastní představy interpreta o teleologické racionalitě právního ustanovení klíčovou roli*“. Systematické souvislosti úpravy sociální péče pak přivedly Nejvyšší správní soud k výkladu, jenž se nezastavil u doslovného znění jediného ustanovení (zde § 7 zákona o sociální potřebnosti). Tento přístup však vyžadoval transparentnost odůvodnění. Především v oboru veřejného práva pak nebylo možno odhlédnout od přiměřenosti výsledku výkladu a shody tohoto výsledku se spravedlnostními představami, jež jsou akceptovány jako převládající. Projednávaná věc je ilustrací teoreticky zpracovaných metodologických přístupů k interpretaci práva, podle nichž lpění na doslovném znění určitého ustanovení bez zvažování účelu normativní úpravy a finality rozhodnutí (spravedlnostní a funkčních dopadů) může vést k frustraci a odcizení vznikající v důsledku mechanické aplikace nezohledňující účely (srov.: Pavel Holländer: Interpretace ústavního práva: metodologický hlavolam?, in: Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002, str. 47 a násl.).

Nejvyšší správní soud tedy Krajskému soudu v Ostravě jednak vytýká, že užil pouze minimální výsek právních norem použitelných na projednávanou věc, a pokud použil normy přílehlavé, omezil se pouze na jejich doslovný gramatický výklad a nezkoumal širší právní

souvislosti potřebné k zaujetí ústavně konformního výkladu. Kasační stížnost proto byla shledána důvodnou a rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc vrácena k dalšímu jednání (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán nevyložil jasně neurčitý právní pojem „*projevovat snahu o zabezpečení zvýšení příjmu vlastní prací*“ zejména v otázce pojmu „*snaha*“, a to přísně individualizovaně ve vztahu ke konkrétnímu jedinci, na základě řádné sociální diagnózy, v součinnosti s orgány zaměstnanosti, nevymezil jasně časové okolnosti, kdy měla být ona „*snaha projevována*“, a to tak, aby toto vymezení bylo racionální a přijatelné pro jedince deprivovaného dlouhodobým setrváváním v závislosti na dávkách sociální péče. Jeho rozhodnutí bylo nezákonné a jako takové mělo být zrušeno, podle názoru zdejšího soudu byly důvody zrušit rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro nezákonnost.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud poznamenává, že posuzovaná právní věc nese všechny znaky přístupu jednoznač-

ně kritizovaného v renomovaných studiích zabývajících se sociálním vyloučením; tím je všeobecný nedostatek spolupráce mezi úřady práce a úřady sociální pomoci, nízká motivace u skupin, u nichž je přetrvávání na povinnosti hledat si zaměstnání v podstatě neproduktivní, ponechávání na orgánu poskytujícím dávky, aby trval na požadavku hledání práce, aniž by bylo striktně vymezeno postavení úřadu práce při aktivním prosazování hledání zaměstnání (za situace, kdy financování dávek sociální potřebnosti leží na bedrech státu, je chybějící koordinace přístupu úřadu práce a obecních úřadů obzvláště alarmující), nutnost přihlédnout při požadavku na reintegraci ke všem okolnostem a sociálním podmínkám. Za situace, kdy v naší zemi disponujeme speciálními úřady zaměřenými na umísťování jedinců na trhu práce, zdá se potřeba koordinace jejich činnosti s úřady sociální pomoci (péče) zcela triviální a bezpodmínečnou (srov. kupř. *Combattre l'exclusion: L' aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République tchèque*, OECD, 1998).

Soudní ochrana základních právních zásad a principů Význam příslibu udělení státního občanství

k § 7 a § 11 zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění zákonů č. 272/1993 Sb., č. 140/1995 Sb., č. 139/1996 Sb. a č. 194/1999 Sb., nyní též zákona č. 357/2003 Sb.

I. Ochranu obecně uznávaným a ústavně nerozporným základním právním zásadám a principům poskytují soudy bez ohledu na to, zda tyto zásady jsou pozitivním právem výslovně vyjádřeny.

II. I pro činnost správních orgánů v České republice platí princip ochrany účastníka, který v dobré víře očekává, že příslib určitého užití volného správního uvážení, učiněný správním orgánem, bude dodržen, splní-li účastník podmínky správním orgánem stanovené (princip ochrany legitimního očekávání).

III. Porušením principu ochrany legitimního očekávání, a tedy nezákonností (§ 78 s. ř. s.), je i zneužití volného správního uvážení, spočívající v tom, že správní orgán neudělil státní občanství podle § 7 odst. 1 zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, přesto, že v průběhu řízení závazným příslibem podmínil udělení občanství jedinou podmínkou (zde: zánikem dosavadního státního občanství žadatele), a v průběhu řízení se ukázalo, že tato podmínka fakticky odpadla (zjištěním, že žadatel ve skutečnosti nemá vůbec žádné státní občanství); správní orgán nemůže již odmítnout udělení státního občanství pro nesplnění podmínky jiné (zde: „převážné zdržování se na území ČR po dobu trvalého pobytu“), jestliže skutečnost, že žadatel z pracovních důvodů převážně žije mimo území ČR, správní orgán znal již předtím, než závazný příslib udělil, navíc za situace, kdy pro prominutí této nové podmínky byly splněny zákonné důvody (zde: manželství se státním občanem ČR a chybějící státní občanství).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002-59)

Prejudikatura: opačně Soudní judikatura ve věcech správních č. 839/2001; dále srov. č. 906/2006 Sb. NSS a rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v textu.

Věc: Hossam N. (bez státní příslušnosti) proti Ministerstvu vnitra o udělení státního občanství.

Žalobce požádal dne 29. 8. 2000 u bývalého Okresního úřadu v Liberci o udělení státního občanství České republiky. Žalovaný (Ministerstvo vnitra), který o žádosti rozhodoval, přerušil podle § 29 spr. ř. dne 14. 2. 2001 řízení na dobu 18 měsíců s tím, že žadatel nepozbyl dosavadní státní občanství (Státu Palestina); v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že pokud žadatel v době, na kterou je řízení přerušeno, předloží doklad o tom, že dosavadního státního občanství pozbyl, bude žádosti vyhověno „za předpokladu, že během této doby nenastanou takové nové skutečnosti, které by kladnému vyřízení žádosti bránily“. V závěru pak dále uvedl, že „toto rozhodnutí slouží jako příslib udělení státního občanství České republiky“.

O žádosti samé žalovaný rozhodl 1. 8. 2001 tak, že jí nevyhověl. Ministr vnitra

pak žalobou naříkaným rozhodnutím zamítl rozklad žalobcem podaný a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Žalobce se u Vrchního soudu v Praze domáhal včasnou žalobou zrušení tohoto rozhodnutí (věc nebyla do 31. 12. 2002 u vrchního soudu skončena; proto ji převzal podle § 130 a § 132 s. ř. s. k dokončení řízení Nejvyšší správní soud).

Žalobce se v žalobě především dovolal toho, že mu při přerušení řízení byl udělen závazný příslib udělení státního občanství, jestliže předloží doklad o tom, že se vyvázal ze svého dosavadního státního občanství. Žalobce poté předložil doklad jemu vystavený 2. 4. 2001 generálním konzulátem Státu Palestina v Dubaji; v dokumentu je uvedeno, že žalobce jako palestinský občan je nositelem cestovního syrského doku-

mentu vystavovaného pro palestinské uprchlíky. Je ženatý s českou státní občankou a s ní má syna. Palestinské zákony dovolují, aby žalobce mohl nabýt české státní občanství, avšak s tím, že zůstane i nadále občanem palestinským. Dále žalobce uvedl, že (po zamítnutí žádosti v I. stupni řízení a před podáním rozkladu) navštívil i Velvyslanectví Státu Palestina v Praze, kde mu bylo 21. 8. 2001 vystaveno potvrzení o tom, že je palestinského původu, ale vzhledem k právní úpravě palestinského státního občanství nenabyl státní příslušnosti současného Státu Palestina, a nebyl mu vydán žádný palestinský občanský průkaz ani cestovní pas.

Přesto – uvedl žalobce dále – jeho rozklad ministr vnitra zamítl, ale z nového důvodu, totiž proto, že se žalobce na území ČR převážně nezdržuje, ač zde má povolen trvalý pobyt, a nesplňuje tedy (jinou) podmínku udělení státního občanství.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě (kterou navrhl zamítnout) argumentoval tím, že řízení o žádosti bylo původně přerušeno a žalobci byla stanovena lhůta pro předložení dokladu o pozbytí palestinského státního občanství. Za tohoto předpokladu mu byl udělen příslib udělení státního občanství ČR, nedojde-li ke změně skutečností rozhodných pro udělení státního občanství ČR. Žalobce takový doklad nepředložil, dodal jen potvrzení Generálního konzulátu Státu Palestina ve Spojených arabských emirátech (s obsahem uvedeným shora). Následně bylo zjištěno, že žalobce, ačkoli má povolen v ČR trvalý pobyt po dobu více než pět let, se po tuto dobu v ČR převážně nezdržuje. Nesplnil tak nejen podmínku pozbytí dosavadního státního občanství [§ 7 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 40/1993 Sb.], ale nesplňuje ani podmínku podle pís-

me a) téhož ustanovení. Proto byla jeho žádost zamítnuta, a rovněž rozkladu nemohl z tohoto důvodu ministr vnitra vyhovět. Žalovaný připomenul, že v době vydání příslibu nebylo známo, že žalobce nesplňuje podmínku podle písmene a); to bylo zjištěno v řízení samém, a není proto důvodná žalobní námitka, že by skutkový stav nebyl řádně zjištěn.

Ze spisů vyplynulo mj., že žalobce studoval v letech 1990 – 1995 v České republice, promoval jako strojní inženýr v roce 1995, a od tohoto roku je také ženatý s českou státní občankou; mají dvě děti (nar. 1998 a 2001), české státní občany. V ČR se zdržuje podle vlastního tvrzení jeden až dva měsíce v roce, aby se děti mohly stýkat s prarodiči. Dále pak je ze spisů patrné, že v rozkladu žalobce uvedl, že poté, kdy obdržel rozhodnutí I. instance, navštívil v Praze velvyslanectví Státu Palestina; tam mu bylo vydáno potvrzení o tom, že je palestinského původu, ale s ohledem na právní předpisy o palestinském občanství státní příslušnosti Státu Palestina vůbec nenabyl; nemá také palestinský občanský průkaz ani cestovní pas. Toto potvrzení ze dne 21. 8. 2001 (podepsané palestinským *chargé d'affaires*) přiložil k rozkladu.

Dále ze spisů vyplynulo, že žalobce obdržel tzv. „závazný příslib“ udělení státního občanství. Ten byl učiněn v rozhodnutí žalovaného o přerušení správního řízení dne 14. 2. 2001. V důvodech žalovaný uvedl, že žadatel nesplňuje podmínku pozbytí dosavadního státního občanství (zjevně se tu vycházelo z toho, že žalobce je držitelem cestovního dokladu, vystaveného Sýrií pro palestinské uprchlíky, a proto je palestinským státním občanem). Žalovaný vyložil, že je věcí žalobce, aby si opatřil doklad o tom, že se ze svého dosavadního státního občanství vyvázal.

Konečně vyšlo ze spisu najevo, že bezprostředně poté, kdy žalobce předložil zmíněné potvrzení konzulátu Palestiny v Dubaji (datované 2. 4. 2001), požádal (26. 4. 2001) žalovaný o šetření v místě českého bydliště žalobce (v Liberci) k otázce, zda se žalobce v místě bydliště zdržuje, s tím, že v dotazníku ke své žádosti uvedl, že od roku 1996 pracuje ve Spojených arabských emirátech pro americkou firmu a žije tam i se svou manželkou. Z odpovědi vedoucího oddělení cizinecké policie v Liberci ze dne 18. 6. 2001 plyne, že v místě bydliště se momentálně zdržovala jen manželka žalobce (která tehdy byla ve vysokém stupni těhotenství před narozením druhého dítěte); podle ní se většinu roku oba manželé zdržují v cizině a do ČR záježdí jen na dovolenou.

V průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem vyšlo najevo, že klíčová právní otázka žalobní legitimace v tomto případě byla předchozí judikaturou řešena rozdílně; proto věc předložil rozšířenému senátu s tím, že žalobu nelze odmítnout pro nepřípustnost, ale je třeba ji věcně projednat. Rozšířený senát se s tímto návrhem ztotožnil.*)

Tříčlenný senát poté posoudil žalobu věcně, vyhověl jí, napadené rozhodnutí ministra vnitra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Právní úprava nabývání a pozbytování státního občanství plyne ze zákona ČNR č. 40/1993 Sb. (zákon byl vícekrát novelizován; v dalším textu se vychází ze znění, účinného v době rozhodování správního orgánu II. stupně, tj. ke 14. 12. 2001).

Státní občanství se nabývá podle tohoto zákona mimo jiné také udělením („*Ize na žádost udělit*“). Pro to, aby správním rozhodnutím mohlo být občanství uděleno, vyžaduje se splnění čtyř podmínek (§ 7 odst. 1 zákona), mezi jiným povolení trvalého pobytu po dobu nejméně pěti let (podle obsahu spisu má žalobce povolen trvalý pobyt od září 1995), a současně i to, že se žadatel po tuto dobu zde převážně zdržuje [písm. a)], a podle písm. b) také to, že nabytím státního občanství České republiky pozbude své dosavadní státní občanství nebo jej již pozbyl (podmínka se nevyžaduje u osob bez státního občanství a uznaných uprchlíků). Ohledně ostatních podmínek není spor o to, že je žalobce splňuje (znalost jazyka a trestní bezúhonnost).

Žalobce v době, kdy obdržel rozhodnutí o přerušení řízení se „závazným příslibem“, vycházel z toho, že správní orgán ze čtyř podmínek pro udělení státního občanství nemá za splněnou pouze jedinou [uvedenou pod písm. b)], tj. žalobcovu v té době předpokládané státní občanství Státu Palestina]. Byl v dobré víře, že pokud se ze svého předpokládaného státního svazku vyváže, a pozbude tak své dosavadní státní občanství, bude mu uděleno státní občanství České republiky.

Odůvodněně předpokládal, že obdrželi „závazný příslib“ v této fázi řízení, provedl správní orgán již potřebná šetření, zjistil vše, co zjištěno být mělo, a protože nevyřešené dosavadní státní občanství tvořilo jedinou překážku rozhodnutí o žádosti, řízení přerušil a udělil závazný příslib.

Žalobce proto na jeho základě podnikl právní kroky, aby se ze svého státního

*) Publikováno pod č. 906/2006 Sb. NSS.

občanství Palestiny vyvázal. Dostalo se mu ale jen potvrzení (konzulát Palestiny v Dubaji), že to není možné. Na to ale český zákon pamatuje tím, že pro takové případy stanoví, že podmínku uvedenou pod písm. b) v § 7 zákona lze prominout za předpokladu, že žadatel se oprávněně zdržoval na území ČR po dobu nejméně pěti let (nikoli „převážně“). Také tuto „podmínku k prominutí podmínky“ žalobce splňuje.

Za tohoto skutkového stavu ale žalovaný oproti očekávání rozhodl, že státní občanství neudělí pro nesplnění podmínky jiné [§ 7 písm. a)], jejíž splnění v době udělení závazného příslibu nepochybně, tzn. proto, že se žalobce po dobu povolení trvalého pobytu na území ČR převážně nezdržuje.

Tím ale nerespektoval vlastní „závazný příslib“, který svým obsahem zřetelně vycházel z toho, že podmínka sub písm. a) je buď splněna, nebo alespoň bude prominuta (neboť podmínku povolení trvalého pobytu a „převážného zdržování se“ lze prominout mj. tehdy, je-li manžel žadatele státním občanem ČR, nebo i tehdy, je-li osobou bez státního občanství). Podmínku pozbytí dosavadního státního občanství lze prominout mj., pokud se žadatel na území ČR oprávněně zdržoval po dobu nejméně pěti let (žalobce zde pobýval od počátku studií v roce 1990), a právní předpisy státu jeho dosavadního státního občanství neumožňují propuštění ze státního svazku. Připomenout je třeba, že tato podmínka vůbec nemusí být splněna, protože jak se ukázalo v dalších fázích řízení, žalobce ve skutečnosti je osobou bez státní příslušnosti, apatridou.

Dále soud nemůže přehlédnout, že žalovaný už před tím, než řízení přerušil

a udělil závazný příslib, měl k dispozici sdělení oddělení cizinecké policie v Liberci ze dne 29. 1. 2001, v němž je výslovně uvedeno, že žalobce žije a pracuje v SAE. Usnesení o přerušení řízení pak výslovně uvádí, že státní občanství bude uděleno, jestliže žalobce předloží doklad o pozbytí státního občanství a „nenastanou takové nové skutečnosti, které by kladnému vyřízení žádosti bránily.“ Skutečnost, že žalobce žije a pracuje mimo území ČR, nebyla tedy ani nová (protože ji správní orgán mohl zjistit ze sdělení právě citovaného), ani nenastala po přerušení řízení. Jinými slovy, pochybil-li správní orgán v tom, že tuto skutečnost v době přerušení řízení nehodnotil tak, jak měl [tj. jako nesplnění podmínky podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona], nemohl pak již postupovat v rozporu se svým závaznými příslibem a tuto fakticky nesplněnou podmínku znovu do řízení procesně „vnést“, a to tím spíše, že v této konkrétní věci jsou splněny zákonné předpoklady pro to, aby i nesplnění této podmínky mohlo být prominuto, a to dokonce ze dvou důvodů [§ 11 odst. 1 písm. e) a h) zákona], čímž se žalovaný ve II. stupni řízení zabýval zcela nedostatečně.

Faktickým odstoupením od závazného příslibu za situace, kdy nové skutečnosti nenastaly, porušil žalovaný jednu ze základních zásad správního řízení, ukládající vést řízení tak, aby práva a zájmy občanů byly chráněny a přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá (§ 3 odst. 1 a 4 správního řádu z r. 1967). V hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 spr. ř.) správní orgány selhaly, jestliže skutečnost, která vyšla najevo již před tím, než bylo řízení přerušeno a dán závazný příslib udělení státního občanství, v dalších fázích řízení hodnotily jako skutečnost „novou“, odůvodňující odstoupení od příslibu.

Popsaným postupem tak porušil žalovaný závazný příslib učiněný v rozhodnutí o přerušení řízení, a tedy i žalobcová práva takovým způsobem, že to mohlo mít – a také mělo – za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jeho rozhodnutí – a to rozhodnutí v obou stupních vydaná – proto soud zrušil pro vady řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Žalovaný však nadto a především porušil i pravidla pro volné správní uvážení tím, že nerespektoval tzv. princip oprávněného (legitimního) očekávání; jeho rozhodnutí je z tohoto důvodu také nezákonné.

K tomu je vhodné uvést: princip legitimního očekávání se ve formě základních zásad řízení promítá i v oblasti správního práva, třebaže nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován. Lze jej však dovodit i ze základních zásad správního řízení (v současné době srov. např. § 2 odst. 3 správního řádu z r. 2004 o ochraně dobré víry) a vysoké soudy ostatně v tomto smyslu často judikují. Není podstatné, že princip ochrany legitimního očekávání, stejně jako množství dalších právních zásad, mnohdy plynoucích už z klasické jurisprudence římské, není součástí psaného práva. Nejvyšší správní soud se nemůže stavět na pozici deformovaně chápané pozitivistické interpretace a přisvědčuje Ústavnímu soudu, který plenárním nálezelem (Pl. ÚS 33/97, publikováno jako č. 30/1998 Sb.) připomenul, že i v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech.

Ústavní soud v posledních letech také bez váhání přiznal ústavní ochranu legitimnímu očekávání jako základnímu právu v mnoha případech. Tak např. nález č. 33/2004 ve svazku 32 Sb. ÚS na příkladu

závazného příslibu převést náhradní pozemky vyložil, že v právním státě platí princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci; stát se pak svého závazku nemůže zbavit, jestliže nastanou v příslibu vymezené podmínky; jinak by si počínal protiprávně. V nálezu č. 252/2004 Sb. ÚS Ústavní soud připomenul, že k neoddelitelným znakům právního státu patří také předvídatelnost práva a ochrana oprávněné důvěry v právo, nazývaná také oprávněným legitimním očekáváním. V nálezu č. 120/2004 ve svazku 34 Sb. ÚS shledal Ústavní soud v „povinnosti neohrožovat důvěru osob v akty veřejné moci“ ústavní princip. Podobně srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 353/04, II. ÚS 37/04, Pl. ÚS 6/05, I. ÚS 437/03, Pl. ÚS 50/04 (který označil princip legitimního očekávání i za obecný princip komunitárního práva), stanovisko Pl. ÚS-st. 21/05 a další.

Jedním z prvních nálezu, zabývajících se touto otázkou, byl nález č. 131/2003 Sb. ÚS, jímž Ústavní soud vyložil, že *„každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí. Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu“*.

Nejvyšší správní soud nemá důvod zpochybňovat, že takový právní princip platí obecně pro obor práva správního

a pro činnost správních orgánů v České republice. Proto soud ochrání účastníka, který v dobré víře očekává, že příslib určitěho užití volného správního uvážení, učiněný správním orgánem, bude dodržen, splní-li účastník podmínky správním orgánem stanovené.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že obdobným způsobem nahlíží na princip legitimního očekávání již po několik desítek let také Soudní dvůr ES, zejm. pro obor hospodářských aktivit. Tato judikatura a jí vyslovené právní názory jsou konstantní – srov. k tomu rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1957, *Dineke Algera a spol. lečníci proti Shromáždění ESUO* (spojené případy 7/56, 3/57-7/57, Rec. 1957, str. 81), z novější doby např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 3. 2005, *Španělsko proti Radě EU* (C 342/03, Sbírka rozhodnutí 2005, str. I 1975, bod 47), rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 12. 2005, *Řecko proti Komisi ES* (C-86/03, Sbírka rozhodnutí 2005, bod 71.) a dále rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. 1. 2000, *Mehibas Dordtselaan BV proti Komisi ES* (T-290/97, Rec. 2000, str. II-15, bod 59).

Žalovaný tedy v posuzované věci zneužil volného správního uvážení, které mu zákon k rozhodování dává, neboť – ač přislíbil, že státní občanství udělí při splnění určité (jediné) podmínky – svůj slib i přes splnění (resp. odpadnutí podmínky) nedodržel, třebaže mu to zákon nepřikazoval. To, že se ukázalo, že žalobce nemá vůbec žádné občanství, na věci nic nemění, ba naopak: podmínka, která měla být splněna, se za této situace vůbec vyžadovat nemohla, takže udělení občanství podle příslibu už nic nebránilo. Jiná podmínka, kterou žalovaný do řízení vnesl, nebyla skutečností novou, nově zjištěnou a vůbec už ne žalobcem nějak skrývanou; spis dokládá, že o jejím nesplnění žalovaný v době udělení příslibu věděl; žalobce proto oprávněně očekával, že ji žalovaný má za splněnou nebo alespoň při nesplnění za prominutou, neboť se o ní v příslibu vůbec nezmiňoval.

Popsané užití volného správního uvážení hodnotí tedy soud jako zneužití diskrečního práva. To je důvod, pro který lze napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), a tak se i stalo.

951

Azyl: přesah vlastních zájmů stěžovatele Řízení před soudem: negativní důkazní teorie

k § 35 odst. 8 a § 104a soudního řádu správního, ve znění zákona č. 350/2005 Sb.

I. Pokud krajský soud při rozhodování o žádosti o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti ve věci azylu nerespektoval obecné zásady vyplývající z rozhodovací činnosti soudů v těchto věcech a tato skutečnost mohla pro stěžovatele znamenat nemožnost přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu, je dán důvod přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s.

II. Postup krajského soudu, jenž zamítl návrh na ustanovení zástupce (§ 35 odst. 7 s. ř. s.) s odůvodněním, že stěžovatelka neprokázala tvrzení o své majetkové situaci listinnými důkazy, přičemž tato tvrzení stěžovatelky spočívala v tom, že nemá žádný majetek ani příjmy, je vadný a je důvodem

pro zrušení takového usnesení. Krajský soud svým postupem popřel tzv. negativní důkazní teorii, podle níž nelze dokazovat neexistující skutečnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2006, čj. 3 Azs 35/2006-104)

Věc: Dinara O. (Kyrgyzská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 4. 2004 nebyl žalobkyni udělen azyl v České republice s tím, že se na ni nevztahuje překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu. Žalobu proti tomuto rozhodnutí krajský soud dne 22. 9. 2005 zamítl. Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost a zároveň požádala pro řízení o kasační stížnosti o ustanovení zástupce.

Krajský soud stěžovatelku vyzval, aby doložila potvrzení o svých osobních, majetkových a výdělkových poměrech. Žalobkyně odpověděla, že z důvodu nepříznivého zdravotního stavu (zlomeniny nohy) není zaměstnána a nepobírá žádné dávky. Původně měla finanční prostředky z domova, nyní už je ale nemá, a proto se učí jazyk a snaží se najít si práci. Ubytování za ni hradí její sestra. Důkaz o tom však nelze v nejbližší době předložit, neboť pronajímatel bytu není přítomen.

Soud zopakoval svou předchozí výzvu s tím, že má stěžovatelka podpořit svá tvrzení listinnými důkazy. Když se mu i napodruhé dostalo stejného vysvětlení, žádost o ustanovení zástupce zamítl. V odůvodnění uvedl jako hlavní argument to, že stěžovatelka nepředložila žádné listinné důkazy o své majetkové situaci.

Kasační stížnost je přijatelná a důvodná; Nejvyšší správní soud proto zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Jak Nejvyšší správní soud vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, www.nssoud.cz,^{*)} o případ přijatelnosti kasační stížnosti se může jednat mj. tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do právního postavení stěžovatele; příkladem toho může být např. hrubé pochybení krajského soudu v jednotlivém případě při výkladu hmotného či procesního práva. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se o tento případ jedná v souzené věci, a proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, a je tedy zapotřebí se jí meritorně zabývat.

Nelze totiž pominout fakt, že v otázce rozhodování o ustanovení zástupce účastníku řízení formovala bohatá rozhodovací praxe obecných i správních soudů obecné zásady, které, přestože nebyly vždy vyjádřeny v právních větech, jsou bezpochyby součástí soudní judikatury. Jak bude níže uvedeno, krajský soud v souzené věci v souladu s touto judikaturou nepostupoval, a proto se jeho procesní pochybení projevilo v materiální sféře stěžovatelky, neboť v konečném důsledku znamenalo případnou nemožnost projednání věci Nejvyšším správním soudem.

Neméně významnou skutečností a dalším argumentem pro shledání příja-

^{*)} Nyní publikováno též pod č. 933/2006 Sb. NSS.

telnosti je i specifická povaha kasační stížnosti směřující proti usnesení o neustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu. V případě kasační stížnosti směřující proti neustanovení zástupce, u níž, jak dovodila judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 486/2005 Sb. NSS), není nedostatek povinného zastoupení advokátem důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti, nelze přehlédnout fakt, že důvody kasační stížnosti proti neustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti formuluje zpravidla sám stěžovatel – neúspěšný žadatel o ustanovení zástupce. Ve věcech azylu se tedy jedná o cizího státního příslušníka, zpravidla neovládajícího český jazyk a neznalého českého právního prostředí. Stěží si pak lze představit, že by takový účastník řízení byl schopen pregnantně formulovat, v čem spočívá přesah jeho vlastních zájmů v případě kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž mu nebyl ustanoven zástupce; při zavádění institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu navíc zákonodárce vycházel z toho, že se bude jednat o tzv. advokátský proces. V procesní situaci, kdy nutnost formulace kasační stížnosti stíhá samotného účastníka řízení, by pak měl být výklad institutu přijatelnosti ze strany Nejvyššího správního soudu maximálně šetrící jeho práva a dbající toho, aby příliš striktním výkladem neutrpěl v řízení újmu. Z těchto důvodů tedy soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Krajský soud v Brně pochybil při posouzení toho, zda stěžovatelka doložila svá tvrzení týkající se majetkových poměrů, a zda tedy byl splněn předpoklad pro osvobození od soudních poplatků. Soud odůvodnil zamítavý výrok svého usnesení tím, že stěžovatelka neprokáza-

la listinnými důkazy, že jsou u ní dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. K tomu je zapotřebí poukázat na to, že stěžovatelka na obě výzvy soudu uvedla, že nevlastní žádný majetek a nemá žádné příjmy. Dále sdělila, že platby za ubytování za ni nyní hradí její sestra a že doklad o tom není v současné době možné doložit vzhledem k nepřítomnosti majitele bytu. Krajský soud v Brně přesně nespecifikoval, jaké konkrétní skutečnosti stěžovatelka ke své újmě nedoložila listinnými důkazy, ačkoliv je doložit mohla. Pokud však jde o doklad o tom, že je stěžovatelka ubytována u soukromé osoby, stěžovatelka soudu sdělila, že doklad o tom není v současné době možné předložit vzhledem k nepřítomnosti majitelů bytu. Pokud jde o požadavek soudu, aby stěžovatelka doložila listinnými důkazy tvrzení o tom, že nemá žádný majetek ani příjmy, pak je zapotřebí zdůraznit jedno ze základních východisek dokazování v řízení před soudem spočívající v tom, že dokazovat nelze něco, co neexistuje. Jedná se o tzv. negativní důkazní teorii, o níž se pojednává mj. v publikaci prof. JUDr. Aleny Winterové, CSc., a kol.: *Civilní právo procesní*. 4. vydání, Linde Praha, a. s., 2006, str. 279: *„Teorie negativní je založena na tom, že negativní skutečnosti nemohou být dokazovány, a je tedy ten, kdo tvrdí negativní skutečnost, od důkazního břemene osvobozen. Nedávný judikát NS ČR poskytuje pěkný příklad aplikace této teorie, když s poukazem na nemožnost dokazování negativní skutečnosti rozhodl, že žalovaný v bytovém sporu podle § 706 OZ není zatížen důkazním břemenem stran skutečnosti, že nemá vlastní byt, a tudíž opak toho – existenci vlastního bytu žalovaného – musí prokázat žalobce.“* Jediný důvod, na základě něhož soud dospěl k závěru, že u stěžovatelky není dán předpoklad

osvobození od soudních poplatků, spočíval v souzené věci v neprokázání stěžovatelkou tvrzených skutečností prostřednictvím listinných důkazů. Jak již bylo výše uvedeno, svou nemajetnost však stěžovatelka ani prokázat nemohla a doklad ohledně ubytování nepředložila s vysvětlením, že tak není možné učinit vzhledem k nepřítomnosti majitelů bytu. Za této situace podle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo možné dospět k závěru, že by stěžovatelka neprokázala předpoklad osvobození od soudních poplatků; krajský soud pochybil, když stěžovatelce přičetl k tíži nedokázání skutečností, které z povahy věci dokázat nemohla.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud nesprávně posoudil splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků ze strany stěžovatelky. Předpoklad osvobození od soudních poplatků je vedle skutečnosti, že návrh, pro řízení o němž se žádá o ustanovení zástupce, nesmí být zjevně neúspěšný, jednou z podmínek, které musejí být kumulativně naplněny, aby správní soud mohl účastníku řízení na jeho žádost ustanovit zástupce. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. V souzené věci stěžovatelka na základě výzvy soudu uvedla, že nemá žádný příjem ani majetek, že neměla práci vzhledem k nepříznivému zdravotnímu stavu a nyní hledá práci, a že ubytování ve výši 3000 Kč za ni hradí její sestra. Krajský soud tyto skutečnosti ve svém rozhodnutí shrnul v reprodukční části, poté však při hodnocení splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků dospěl ke strohému závěru, že stěžovatelka svá skutková tvrzení nedoložila žádnými listinnými důkazy, a neprokázala

la tak dostatečně, že jsou u ní dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, resp. pro ustanovení zástupce. Soud tedy nesprávně posoudil otázku splnění předpokladu osvobození od soudních poplatků, neboť přičetl stěžovatelce k tíži neprokázání skutečností, které prokázat ani nemohla. Tímto přístupem soud stěžovatelce *de facto* odepřel právo na právní pomoc zakotvené mj. v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení“. Podrobnosti pro to, za jakých podmínek je možné účastníku řízení ve správním soudnictví ustanovit zástupce, stanoví § 35 odst. 8 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „*navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát*“.

Jelikož nezastoupení stěžovatelky advokátem by mělo v řízení o původně podané kasační stížnosti následek v podobě jejího odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že postupem krajského soudu při rozhodování o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti došlo k pochybení, jímž bylo stěžovatelce upřeno výše zmíněné ústavním pořádkem chráněné právo na právní pomoc a odňata možnost předložit původní kasační stížnost směřující proti rozsudku ze dne 22. 9. 2005, čj. 36 Az 131/2004-68, Nejvyššímu správnímu soudu k posouzení její přijatelnosti, resp. důvodnosti; to by ve svém důsledku vedlo k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

Azyl: přesah vlastních zájmů stěžovatele Řízení před soudem: ustanovení zástupce

k § 104a soudního řádu správního, ve znění zákona č. 350/2005 Sb.

Příkladem nerespektování obecných zásad vyplývajících z rozhodovací činnosti soudů, a tedy důvodem přijatelnosti kasační stížnosti ve věci azylu ve smyslu § 104a s. ř. s., může být takový postup krajského soudu při posuzování splnění předpokladu osvobození od soudních poplatků jako jednoho z předpokladů pro ustanovení zástupce účastníku řízení, kdy soud zohlednil toliko příjmy stěžovatele, nikoliv však již jeho prokázané nezbytné výdaje dosahující téměř výše jeho příjmů; takový postup je důvodem pro zrušení usnesení o neustanovení zástupce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2006, čj. 3 Azs 116/2006-150)

Věc: Oleksandr B. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 10. 2003 nebyl žalobci udělen azyl. Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 11. 2005 žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl. Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost a zároveň požádal pro řízení o kasační stížnosti o ustanovení zástupce.

Následně vyzval krajský soud stěžovatele, aby pro účely rozhodnutí o ustanovení zástupce doložil své osobní, majetkové a výdělkové poměry. Stěžovatel soudu sdělil, že v České republice pracuje a jeho průměrná čistá mzda činí přibližně 11 tisíc korun. Předložil doklad o tom, že na ubytování vynaloží měsíčně 9 tisíc korun. Ze zbylých dvou tisíc korun měsíčně pak živí tříčlennou rodinu.

Krajský soud návrh stěžovatele zamítl a v odůvodnění uvedl, že jelikož stěžova-

tel doložil čistý měsíční příjem okolo 11 tisíc korun, není omezen v tom, aby si zvolil zástupce a uhradil mu sjednanou cenu za právní služby.

Kasační stížnost je přijatelná a důvodná; Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:*)

(...)

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Krajský soud v Brně vážným způsobem pochybil při posuzování splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků ze strany stěžovatele. Předpoklad osvobození od soudních poplatků je vedle skutečnosti, že návrh, pro řízení o němž se žádá o ustanovení

*) Vypuštěny pasáže totožné s odůvodněním předchozího rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2006, čj. 3 Azs 35/2006-104, č. 951/2006 Sb. NSS).

zástupce, nesmí být zjevně neúspěšný, jednou z podmínek, které musejí být kumulativně naplněny, aby správní soud mohl účastníku řízení na jeho žádost ustanovit zástupce. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. V souzené věci stěžovatel na základě výzvy soudy doložil, že je zaměstnán a jeho příjem činí 11 000 Kč měsíčně, z čehož však 9000 Kč vydá za nájem a kromě toho má ještě výživovací povinnost k manželce a nezletilé dceři, na jejichž výživu mu tedy zbývá částka ve výši 2000 Kč měsíčně. Krajský soud tyto skutečnosti ve svém rozhodnutí uvedl toliko v reprodukční části, poté však při hodnocení splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků vůbec nezohlednil výdaje stěžovatele a bez dalšího dospěl k závěru, že příjem ve výši 11 000 Kč měsíčně umožňuje stěžovateli zvolit si zástupce a hradit mu sjednanou cenu za právní služby. Soud tedy nesprávně posoudil otázku splnění předpokladu osvobození od soudních poplatků, když ve svém hodnocení vycházel toliko z příjmů stěžovatele, nezohlednil však jeho výdaje na bydlení a nutnost živit tříčlennou rodinu, ačkoliv stěžovatel všechny tyto skutečnosti řádně uvedl do prohlášení o osobních, výdělkových a majetkových poměrech a svá tvrzení doložil potřebnými doklady. Tímto přístupem soud stěžovateli *de facto* odepřel právo na právní pomoc zakotvené mj. v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení“. Podrobnosti pro to, za jakých podmínek je možné účastníku řízení ve správním soudnictví ustanovit zástupce, stanoví § 35 odst. 8 s. ř. s. Podle

tohoto ustanovení „*navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát*“.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že na základě skutkového stavu, jenž byl podle zdejšího soudu zjištěn dostatečně, neboť krajský soud měl shromážděné všechny potřebné podklady pro rozhodnutí o žádosti o ustanovení zástupce, dospěl Krajský soud v Brně k nesprávnému právnímu závěru, že u stěžovatele není splněn předpoklad osvobození od soudních poplatků. Soud při svém rozhodování nesprávně zohlednil toliko příjmy stěžovatele, nikoliv však jeho výdaje. Za situace, kdy sazba mimosmluvní odměny u zastupování advokátem ve věci azylu činí podle § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, za jeden úkon právní služby částku 1000 Kč a za každý úkon právní služby paušální náhradu hotových výdajů ve výši 75 Kč, přičemž v případě stěžovatele by bylo zapotřebí minimálně dvou úkonů právní služby, nebylo možné při výše uvedené finanční situaci stěžovatele dospět k závěru, že by si mohl zástupce pro řízení o kasační stížnosti sám zvolit i zaplatit. Jelikož nezastoupení stěžovatele advokátem by mělo v řízení o původně podané kasační stížnosti následek v podobě jejího odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že postupem krajského soudu při rozhodování o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti došlo k pochybení, jímž bylo stěžovateli upřeno výše zmíněné ústavním pořádkem chráněné

právo na právní pomoc a odňata možnost předložit původní kasační stížnost směřující proti rozsudku ze dne 24. 11. 2005, čj. 36 Az 73/2004-100, Nejvyššímu

správnímu soudu k posouzení její přijatelnosti, resp. důvodnosti; to by ve svém důsledku vedlo k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

953

Daňové řízení: vliv platebního výměru na běh lhůty pro vyměření daně

k § 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Platebním výměrem se daň vyměřuje, nelze jej tedy považovat za úkon směřující k vyměření daně, který přerušuje běh tříleté lhůty podle § 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2006, čj. 2 Afs 52/2005-94)

Věc: Akciová společnost L. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o posouzení vlivu platebního výměru na běh lhůty pro vyměření daně, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 7. 2004 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního úřadu v Českém Krumlově ze dne 1. 12. 2003, kterým byla žalobci dodatečně vyměřena daň z příjmů za zdaňovací období r. 1997 ve výši 4 101 690 Kč. Žalobu, kterou žalobce proto tomuto rozhodnutí podal, zamítl dne 31. 1. 2005 Krajský soud v Českých Budějovicích.

Žalobce (stěžovatel) rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností. Vznese celkem 18 námitek, z nichž stěžejní jsou námitky běhu lhůty pro vyměření daně a přípustnosti opakované daňové kontroly. Především však stěžovatel namítl, že dodatečný platební výměr ze dne 1. 12. 2003 byl vydán po uplynutí lhůty k vyměření daně, neboť

předchozí dodatečný platební výměr ze dne 5. 1. 1999 nelze považovat za úkon přerušující běh lhůty k vyměření daně.

Rozhodující 2. senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě zjistil, že v rozhodné otázce, na níž závisí, zda je vůbec třeba zkoumat námitky další, se hodlá odchýlit od názoru dosud Nejvyšším správním soudem zastávaného. Jde o otázku vlivu vydání dodatečného platebního výměru na běh lhůty ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu. Konkrétně se jedná o názor 3. senátu vyslovený v rozsudku ze dne 8. 2. 2005, čj. 2 Afs 16/2004-79^{*)}, a o názor 5. senátu vyslovený v rozsudku ze dne 20. 6. 2005, čj. 5 Afs 36/2003-87^{**)}, že platební výměr je úkonem směřujícím k vyměření daně,

^{*)} Publikováno na www.nssoud.cz.

^{**)} Publikováno pod č. 698/2005 Sb. NSS.

a tudíž přerušujícím běh lhůty k vyměření či doměření daně ve smyslu § 47 odst. 2. daňového řádu. Vzhledem k tomu, že 2. senát nebyl oprávněn sám se od stávajícího právního názoru odchýlit, předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku a věc vrátil 2. senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Z odůvodnění:

Pro posouzení této otázky jsou ze spisu rozhodná následující zjištění:

Jedná se o daňovou povinnost za zdaňovací období roku 1997. Stěžovatel předložil dne 29. 6. 1998 finančnímu úřadu daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 1997, v němž vykázal nulovou daňovou povinnost. Kontrola (první) byla provedena v r. 1998, dodatečným platebním výměrem ze dne 5. 1. 1999 bylo na dani doměřeno 0 Kč; doručen daňovému subjektu byl dne 8. 1. 1999. Podle úředního záznamu ze dne 26. 11. 2001 byla zahájena kontrola daně z příjmů právnických osob za rok 1997, 1998, 1999, 2000, a pak je ve spise založen až protokol ze dne 12. 11. 2002 konstatující předložení smluv o tichém společenství a dalších písemností. Dodatečný platební výměr (druhý) byl finančním úřadem vydán dne 1. 12. 2003.

Pokud by dodatečný platební výměr ze dne 5. 1. 1999 byl úkonem přerušujícím lhůtu k vyměření daně, začala by nová lhůta běžet od konce r. 1999 a skončila by 31. 12. 2002. Dalším úkonem přerušujícím běh této nové lhůty by pak

byla opakovaná daňová kontrola, kterou je třeba, v souladu s posouzením krajského soudu, považovat za zahájenou až v r. 2002, a to z důvodů neprůkaznosti záznamu o jejím zahájení v r. 2001 spojenou s prokazatelným a nedůvodným nepokračováním v kontrole. (K formálnímu zahájení daňové kontroly a k významu daňové kontroly z hlediska přerušování lhůty viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2005, čj. 5 Afs 36/2003-87, a ze dne 21. 4. 2005, čj. 2 Afs 69/2004-52, www.nssoud.cz)*). Stranou řešení, k němuž je rozšířený senát povolán, je třeba ponechat otázku, zda opakovaná kontrola byla úkonem zákonným, neboť jistě jen takový úkon by byl způsobilým lhůtu opětovně přerušit – tuto otázku totiž lze nastolit až po vyřešení otázky základní, tj. zda platební výměr lze vůbec považovat za úkon směřující k vyměření daně.

Krajský soud jej za takový považoval, což zdůvodnil tím, že jde o úkon procesní povahy, který byl učiněn před uplynutím tříleté prekluzivní lhůty, směřoval k vyměření daně a daňový subjekt byl o něm zpraven. Platební výměr je podle něho procesním opatřením, jehož účelem je vyměření daně poplatníkovi orgánem, který je k jeho vydání oprávněn, a jímž je zakládána povinnost daňového subjektu daň státu zaplatit.

Rovněž citované rozsudky Nejvyššího správního soudu platební výměr za takový úkon považují. Tak v rozsudku 3. senátu ze dne 8. 2. 2005, čj. 2 Afs 16/2004-79, je konstatováno, že vydání dodatečného platebního výměru mělo za následek přerušování běhu prekluzivní lhůty a zahájení běhu nové lhůty. Tento rozsudek byl napaden ústavní stížností,

**) Nyní publikováno též pod č. 634/2005 Sb. NSS.*

která byla Ústavním soudem odmítnuta usnesením ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 243/05, právní názor k předmětnému problému v něm Ústavní soud výslovně nezaujal. V rozsudku 5. senátu ze dne 20. 6. 2005, čj. 5 Afs 36/2003-87, je uvedeno, že úkon, jímž správce daně vyměřil stanovenou daň ve smyslu § 46 odst. 5 daňového řádu (tj. vyměření daně uplynutím lhůty při správnosti daňového přiznání), je úkonem přerušujícím běh tříleté „promlčecí“ lhůty.

Při posouzení předložené sporné právní otázky vycházel rozšířený senát z úvahy o významu daní, které jsou platební povinností stanovenou zákonem zejména k získání příjmů pro úhradu veřejných potřeb. Tento význam však nelze chápat izolovaně, nelze jej oddělit a už vůbec ne nadřadit základním principům právního státu. Ty jsou vyjádřeny jednak v Ústavě, jednak v Listině základních práv a svobod.

Tak čl. 1 odst. 1 Ústavy deklaruje podstatu státu založenou mj. na účtě k právům člověka a občana a čl. 2 odst. 4 zaručuje občanovi ochranu před donucením k tomu, co zákon neukládá. Obdobně i čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod obecně poskytuje ochranu majetku, v odst. 5 pak výslovně stanoví, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Daně jsou tedy v zásadě přípustným zásahem do vlastnického práva, ovšem při respektování principů právního státu. Stát tak může svou finanční politiku realizovat jen v zákonných mezích, vždy respektujících jistoty daňového poplatníka. Tyto jistoty znamenají nejen vymezení druhu

a výše daní, ale i podmínek, za jakých lze daň požadovat a vymáhat. Jen tak totiž lze zajistit, aby daňový systém byl současně efektivní i spravedlivý. Výrazem toho jsou oprávnění svěřená správci daně v mezích respektujících práva daňového subjektu. Jestliže se tedy správou daně rozumí právo činit potřebná opatření ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, nejde o právo neomezené. Daňové řízení je proto ovládáno určitými základními zásadami, mezi které patří i zásada zákonnosti, tj. povinnost správce daně jednat v řízení o daních v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy tak, aby byly chráněny nejen zájmy státu, ale i zachována práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení (§ 2 odst. 1 daňového řádu).

Daňové řízení vychází z povinnosti daňového subjektu daň přiznat a doložit svá daňově rozhodná tvrzení. V případě, že tak řádně učiní, považuje se daň za vyměřenou posledním dnem lhůty k podání daňového přiznání nebo hlášení, nebo dnem doručení opožděného daňového přiznání nebo hlášení, s výjimkou případů, kdy daňový subjekt o sdělení výslovně požádá. Pokud však daňový subjekt svým povinnostem řádně nedostojí, daň nepřizná vůbec nebo nedoloží svá tvrzení, pak správce daně daň vyměří či doměří (§ 46 daňového řádu). Úkonem správce daně, kterým vyrozumí daňový subjekt o stanoveném základu daně a vyměřené dani, je zejména platební výměr (§ 46 odst. 4, 6 daňového řádu); v případě, že již daň byla vyměřena nesprávně, je tímto úkonem dodatečný platební výměr (§ 46 odst. 7 daňového řádu). Jak platební výměr, tak dodatečný platební výměr jsou rozhodnutími ve smyslu § 32 odst. 1 daňového řádu, neboť ukládají

povinnosti (event. přiznávají práva), a jsou tak realizací zásady o ukládání povinností způsobem zákonem stanoveným.

Ukládání povinností na základě zákona, v daném případě vyměření či doměření daně, ovšem rovněž znamená časové omezení, v němž lze splnění povinnosti požadovat. Povinnost podrobit se daňové povinnosti není časově bezbřehá, je vázána lhůtami jak ve vztahu k možnosti vyměření či doměření daně, tak ve vztahu k jejímu vymáhání. Za rozhodující z hlediska jistoty daňového poplatníka daňový řád považuje omezení možnosti daň vyměřit či doměřit, neboť zde omezuje správce daně lhůtou prekluzivního charakteru, tedy lhůtou, k níž je povinen správce daně přihlížet z úřední povinnosti (§ 47 odst. 1). Oproti tomu lhůtu k vybrání či vymáhání daně daňový řád výslovně označil i konstruoval jako lhůtu promlčecí, tj. lhůtu, k níž správce daně přihlíží jen k námitce daňového dlužníka (§ 70 odst. 1, 3). Toto rozdílné pojetí lhůt je logické, neboť větší ochranu lze vyžadovat tam, kde dochází k zásahu do majetkového práva vymezením výše daňové povinnosti; stalo-li se tak ve lhůtě a je řádně rozhodnuto o daňové povinnosti, a nesplnil-li ji daňový dlužník sám, je na jeho vůli, zda se podrobí opožděnému vymáhání či nikoliv.

Na základě těchto obecných východisek posoudil rozšířený senát předloženou věc takto:

Daňový řád, v rozhodném znění, stanoví v § 47 odst. 1, že pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla da-

ňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.

V daném případě byla dána povinnost k podání daňového přiznání, toto podáno bylo, a lhůta pro vyměření daně zde vlastní jinou úpravu nemá.

Lhůta, kterou daňový řád pro vyměření či doměření daně stanovil, je lhůtou prekluzivní, jejím marným uplynutím právo státu na daň zaniká. Jen zákon, a to výslovně, může z tohoto pravidla stanovit výjimku. V daném případě je taková výjimka upravena v § 47 odst. 2 daňového řádu, podle něhož, byli-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat. Jen za těchto podmínek může být lhůta založená v odst. 1 cit. ustanovení přerušena, tedy dosud uplynulá doba se stává právně bezvýznamnou a lhůta začne běžet znovu od počátku. Zákon současně předpokládá, že k tomu může dojít i opakovaně – stanoví však nepřekročitelnou hranici desetiletou.

Běží-li základní tříletá lhůta pro vyměření daně, může k jejímu přerušení dojít jen za podmínky, že byl učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení a že o něm byl daňový subjekt zpraven. Co se konkrétně rozumí úkonem zasahujícím do běhu lhůty, zákon neuvádí. Je tedy

otázkou výkladu, které úkony mohou způsobit přerušení běhu lhůty, přičemž je třeba mít na zřeteli, že jde o lhůtu prekluzivní, vytvářející jistotu daňového subjektu o jeho daňové povinnosti. Její běh lze proto „prodlužovat“ jen výjimečně a z důvodů závažných.

Nejvyšší správní soud se ve svých rozsudcích zabýval úkony směřujícími k vyměření daně několikrát (např. takovými úkony uznal provedení daňové kontroly čj. 2 Afs 69/2004-52*), povolení přezkoumání podle § 55b daňového řádu čj. 6 A 76/2001-96**), naopak neuznal za takový úkon výčet dlužného penále čj. 2 As 81/2003-47***), ani úkon daňového subjektu čj. 8 Afs 7/2005-96****). Pokud jde o odbornou literaturu, pak ta se buď danému problému vyhýbá (Boněk: Zákon o správě daní a poplatků. Komentář. Codex Bohemia, 1997; Boněk, Běhounek, Benda, Holmes: Daňové pojmy. Sagit, 2001; Kindl, Telecký, Válková: Zákon o správě daní a poplatků. Komentář. C. H. Beck, 2002), nebo bez širšího zdůvodnění a pouze na základě jazykového výkladu vylučuje platební výměr z úkonů lhůtu přerušujících (Kobík: Správa daní a poplatků s komentářem. Anag, 2005).

Není pochyb o tom, že platební (dodatečný platební) výměr je úkonem správce daně, otázkou však je, zda naplňuje i podmínky úkonu přerušujícího běh lhůty, tj. zda je úkonem směřujícím k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení.

Při posouzení této otázky se v první řadě nabízí výklad jazykový, podle něhož

za úkon směřující k vyměření či dodatečnému stanovení daně nelze považovat úkon, kterým již daň vyměřena či dodatečně stanovena je. Tedy obecně řečeno, má-li úkon k něčemu směřovat, pak musí následovat to, k čemu směřuje – tím, k čemu směřuje úkon přerušující lhůtu, je právě vyměření nebo doměření daně, které se provádí zpravidla právě platebním výměrem.

Tento výklad lze však výrazně podpořit, vycházíme-li i ze smyslu a účelu § 47 odst. 2 daňového řádu. Tím je nepochybně přerušení lhůty a založení běhu lhůty nové proto, aby správce daně mohl daň vyměřit či dodatečně stanovit – platebním výměrem již tak činí. Veškeré úkony směřující k vyměření daně jsou prováděny proto, aby daň byla vyměřena, jejich smyslem je zjištění všech skutečností rozhodných pro správné vyměření daně. Tyto úkony (výzva, kontrola atd.) také vytvářejí prostor pro součinnost daňového subjektu, zajišťují jeho vědomost o tom, že se řízení vede a umožňují mu aktivně ovlivňovat výsledek řízení. Lhůta je úkonem přerušena právě proto, že již tento úkon a úkony bezprostředně následující k vyměření či doměření daně směřují. Jde tedy o úkon, kterým je zahájena určitá konkrétní aktivní činnost správce daně.

Pokud by byl tento smysl a účel přiznán úkonu, jímž je platební či dodatečný platební výměr, muselo by se říci, že rozhodnutí o dani je úkonem, jehož smyslem je založení běhu lhůty pro její vyměření v jiné výši, pokud v budoucnu budou zjištěny okolnosti stávající vymě-

*) Publikováno pod č. 634/2005 Sb. NSS.

**) Publikováno pod č. 793/2006 Sb. NSS.

***) Publikováno pod č. 356/2004 Sb. NSS.

****) Publikováno na www.nssoud.cz.

ření zpochybňující. Není přitom jasné, že tomu tak skutečně bude, a nejsou prováděny žádné navazující úkony k tomu směřující. Fakticky tak je lhůta k vyměření daně znovu otvírána, aniž je k tomu důvod a aniž je naplněna činností směřující k tomuto výsledku. Platební výměr ovšem má být vyvrcholením předchozího daňového řízení, nikoliv jeho faktickým začátkem. Nezbytnost souvislosti mezi úkonem přerušujícím běh lhůty a cílem, k němuž úkon směřuje, již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 17. 6. 2004, čj. 2 As 81/2003-48, zveřejněným pod č. 356/2004 Sb. NSS. Tento rozsudek se sice zabýval promlčecí lhůtou podle § 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění; jeho závěry lze však užít i na daný případ.

Úkon přerušující lhůtu musí tak nutně být výrazem procesní aktivity ústící ve vyměření či dodatečné stanovení daně, vycházet z určitých pochybností o správnosti postupu daňového subjektu nebo o správnosti předchozího vyměření. Účelem § 47 odst. 2 daňového řádu je poskytnutí nové lhůty, vystala-li potřeba prověřit některé skutečnosti v rámci předchozí lhůty a byla vůči daňovému subjektu projevována konkrétním úkonem. Jestliže zákon takový postup umožnil, ale nestanovil sám, co se rozumí tímto úkonem, musí být vyloženo, čím lze lhůtu znovu otevřít.

Soudu nepřísluší hodnotit délku předmětné lhůty ani podmínky pro její přerušování z hlediska zájmu státu na efektivním výběru daní; to je věcí zákonodár-

ce. Úkolem soudu je provést výklad těchto podmínek v souladu s čl. 4 Ústavy, tedy způsobem chránícím základní práva a svobody. Prekluzivní lhůta pro vyměření nebo doměření daně je ochranou daňového subjektu, stanoví dobu, po jejímž uplynutí je najisto postaveno, že daňová povinnost zůstane nezměněna. Pokud tedy zákon z jejích mezí připouští výjimku, může tak učinit jen z akceptovatelných důvodů – tedy že zde je dána nějaká konkrétní pochybnost, která vyžaduje založení nového běhu lhůty; ta však není spojena s vydáním platebního výměru.

Názor, že lhůtu by bylo možno znovu otevřít bez konkrétního důvodu a jen pro eventuální budoucí možné pochybnosti, by byl nepřipustně extenzivním pohledem na tento institut. Je-li daň jednou pravomocně vyměřena, pak takové vyměření je zásadně konečné, tedy nezměnitelné a závazné, neboli má tyto esenciální vlastnosti právní moci rozhodnutí. Právní moc totiž nastoluje jistotu v právních vztazích, a průlom do ní je proto vždy třeba chápat jako zásah do právní jistoty; z tohoto důvodu musí jít toliko o mimořádné a odůvodněné případy. Z uvedeného rovněž vyplývá, že k výkladu těchto předpokladů, jakožto výjimek, je nutno přistupovat velmi restriktivně. Tak by tomu ovšem nebylo v případě, že by platební výměr sám o sobě byl úkonem, který by uzavřel běh původní lhůty a otevřel lhůtu novou. Názor, že platebním výměrem je zahájena nová lhůta pro jiné vyměření či doměření, proto za dané právní úpravy nemůže obstát.

Daňové řízení: lhůta pro vyměření či doměření daně

k § 47 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Ustanovení § 47 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je třeba vykládat tak, že daň je nutno ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat, vyměřit či doměřit pravomocně. Nestací tedy, když je v uvedené prekluzivní lhůtě vydáno nepravomocné rozhodnutí o vyměření či doměření daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 Afs 42/2004-61)

Prejudikatura: srov. č. 634/2005 Sb. NSS.

Věc: Michael J. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu – Jižní Město (správce daně) dne 18. 8. 1997 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1993 ve výši 314 231 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na základě kterého žalovaný svým rozhodnutím ze dne 14. 12. 2001 napadený dodatečný platební výměr změnil tak, že daň snížil na 298 815 Kč.

Rozhodnutí o odvolání napadl žalobce žalobou, které Městský soud v Praze dne 31. 10. 2003 vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení, když dospěl k závěru, že žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Žalovaného dále zavázal právním názorem, že se v dalším řízení nebude muset zabývat žalobcem mimo jiné namítaným uplynutím prekluzivní lhůty pro vyměření daně ve smyslu ustanovení § 47 daňového řádu, neboť tuto námitku shledal neopodstatněnou.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti výše uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze kasační stížností, ve které mimo jiné napadl závěr městského soudu o tom, že v daném případě neuplynula v žalobě namítaná prekluzivní lhůta k vyměření daně ve smyslu ustanovení § 47 d. ř. Stěžovatel cituje a odkazuje na § 32 odst. 1, § 32 odst. 8, § 46 odst. 7, § 46 odst. 1 a 5 d. ř. Z citovaných ustanovení dle stěžovatele vyplývá, že se daň stanoví, a tedy i vyměruje, též rozhodnutím o opravném prostředku, a proto má za to, že mu byla daň dodatečně vyměřena rozhodnutím o opravném prostředku ze dne 14. 12. 2001, tedy po uplynutí prekluzivní lhůty.

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

Z odůvodnění:

(...) Poslední stěžovatelova námitka směřuje do nesprávného právního po-

souzení, kterého se dle stěžovatele dopustil městský soud, když neshledal, že v případě dodatečného vyměření daně stěžovateli neuplynula v žalobě namítaná prekluzivní lhůta k vyměření daně ve smyslu ustanovení § 47 d. ř.

Stěžovatel v této souvislosti cituje a odkazuje na ustanovení § 32 odst. 1, § 32 odst. 8, § 46 odst. 7, § 46 odst. 1 a 5 d. ř. Z citovaných ustanovení dle stěžovatele vyplývá, že se daň stanoví, a tedy i vyměřuje, též rozhodnutím o opravném prostředku. Stěžovatel má za to, že mu byla daň dodatečně vyměřena rozhodnutím o opravném prostředku ze dne 14. 12. 2001 po uplynutí prekluzivní lhůty.

V případě předmětné námitky je rozhodující posouzení otázky, zda je třeba, aby rozhodnutí o vyměření či doměření daně nabylo ve lhůtě stanovené v ustanovení § 47 odst. 1 d. ř. právní moci, či zda postačí, aby bylo rozhodnutí vydáno nepravomocně s tím, že může nabýt právní moci i později.

(...) Dle ustanovení § 47 odst. 1 d. ř. pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.

Dle odstavce druhého ustanovení § 47 d. ř., byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zda-

ňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.

Smyslem citovaného ustanovení je stanovit prekluzivní lhůtu, po jejímž marném uplynutí již nelze daň vyměřit ani doměřit. Prekluzi je nutno z hlediska teorie práva chápat jako jeden ze způsobů zániku práva v důsledku jeho neuplatnění ve stanovené době, bez ohledu na to, pro jaké důvody nebylo právo ve lhůtě uplatněno. Zaniklé právo nelze přiznat.

Rozhodnutí v daňovém řízení je možno klasifikovat jako individuální správní akt, jenž je výsledkem aplikační činnosti správního orgánu (správce daně). Individuální správní akty jako individuální správní rozhodnutí představují výsledek provedení správního řízení, jehož obsahem je zrušení, změna nebo zajištění práv a povinností fyzických a právnických osob. Cílem individuálního správního aktu je tedy autoritativně stvrdit nebo zasáhnout do právních vztahů nebo postavení účastníků řízení. Prostřednictvím daňových rozhodnutí správce daně ukládá povinnosti a přiznává práva daňovým subjektům. Platební a dodatečný platební výměr jsou pak těmi formami daňových rozhodnutí, které konstitutivně stanovují výši vyměřené či dodatečně vyměřené daně, a představují tak významný zásah do sféry daňového subjektu. Aby bylo možno daňové rozhodnutí označit za správní akt, musí být vydáno v souladu se zákonem, orgánem k tomu příslušným a musí obsahovat všechny předepsané náležitosti. Správce daně je tedy v daňovém řízení povinen dodržet procesní pravidla stanovená pro jeho vydání a taktéž rozhodnutí musí obsahovat základní formální a obsahové náležitosti dle ustanovení § 32

odst. 2 d. ř. Další specifickou, avšak obligatorní vlastností správních aktů je právní moc, s níž jsou spojeny významné právní následky. Není rozhodující, zda správní akt nabude právní moci marným uplynutím lhůty k odvolání nebo rozhodnutím o podaném odvolání, či jiným zákonem stanoveným způsobem. Z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu.

Právní moc správního rozhodnutí je taková jeho vlastnost, která činí výrok rozhodnutí o právu nebo povinnosti závazným a nezměnitelným, a vytváří tak překážku bránící novému projednání věci. Pravomocné rozhodnutí je „odstranitelné“ pouze cestou mimořádných opravných prostředků či rozhodnutím soudu ve správním soudnictví k podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Aby bylo rozhodnutí v daňovém řízení perfektní, je nutné, aby nabylo právní moci. Předpoklady pro nabytí právní moci stanoví daňový řád následovně.

Rozhodnutí, proti kterému nelze uplatnit opravný prostředek, je v právní moci (§ 32 odst. 12). Jde o případy, kdy marně proběhla odvolací lhůta a odvolání podáno nebylo, dále o případy, kdy odvolání podáno bylo a již je o něm rozhodnuto (rozhodnutí o odvolání již bylo i doručeno), nebo jde o rozhodnutí, proti kterým se odvolat nelze. Rozhodnutí v daňovém řízení nabývá též právní moci dnem vzdání se odvolání (§ 48 odst. 9), případně dnem, kdy vzal odvolatel své odvolání zpět (§ 48 odst. 8). Podání odvolání ve lhůtě stanovené § 48 odst. 5 d. ř. právní moc napadeného rozhodnutí odkládá. Odvoláním napadené rozhodnutí pak nabude právní moci až rozhodnutím odvolacího orgánu, proti kterému již není odvolání přípustné (§ 50 odst. 8).

Daňový řád v ustanovení § 47 odst. 1 výslovně nestanoví, zda je třeba, aby rozhodnutí o vyměření či doměření daně nabylo ve tříleté lhůtě právní moci. Daňový řád upravuje vyměřovací řízení v hlavě třetí. Výsledkem vyměřovacího řízení je správné a úplné stanovení základu daně a stanovení daně, její vyměření a předepsání do evidence daní. Dle ustanovení § 46 odst. 1 d. ř. podle výsledků vyměřovacího řízení stanoví správce daně základ daně a její výši, která má být daňovému subjektu vyměřena a předepsána. O stanoveném základu daně a vyměřené dani vyrozumí správce daně daňový subjekt platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem a takto vyměřenou daň současně předepíše (§ 46 odst. 4). Zjistí-li správce daně po vyměření daně, že takto stanovená daňová povinnost je nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti, dodatečně daň vyměří ve výši rozdílů mezi daní původně vyměřenou a daní stanovenou, a to dodatečným platebním výměrem, a takto dodatečně stanovenou daň současně předepíše. Tento postup se uplatní přiměřeně i při vyměření daně nižší, než byla poslední známá daňová povinnost (§ 46 odst. 7).

Platební výměr, případně dodatečný platební výměr, jsou rozhodnutími, která lze napadnout odvoláním (§ 48 odst. 1). Odvolací orgán rozhodnutí přezkoumá, a není-li při rozhodování vázán ustanovením odstavce 5, rozhodnutí v odůvodněných případech změní nebo zruší, jinak odvolání zamítne (§ 50 odst. 6). V rámci odvolacího řízení může odvolací orgán výsledky daňového řízení doplňovat a odstraňovat vady řízení. Není vázán jen návrhy odvolatele (ten může ve smyslu ustanovení § 48 odst. 7 údaje svého odvolání doplňovat a pozměňovat do doby, než je o odvolání rozhodnuto),

a může proto změnit rozhodnutí odvoláním napadené i v neprospěch odvolatele (§ 50 odst. 3). Rozhodnutí daňových orgánů – správce daně a odvolacího orgánu – tak tvoří celek.

Z výše uvedených zákonných ustanovení vyplývá, že vyměření či doměření daně je fází vyměřovacího řízení správce daně, jež začíná vydáním rozhodnutí ve formě platebního či dodatečného platebního výměru, kterým správce daně daňový subjekt vyrozumí o stanoveném základu daně a vyměřené dani, a je ukončen nabytím právní moci výše uvedených rozhodnutí. Teprve v okamžiku nabytí právní moci je daňová povinnost stanovená těmito rozhodnutími úplná a neměnná, když do doby rozhodnutí o odvolání lze výši daňové povinnosti stanovené platebním výměrem, případně dodatečným platebním výměrem, měnit. Z procesního hlediska je teprve v tento moment ukončen postup daňového orgánu při jejím vyměření či doměření. Na tuto skutečnost nemá vliv ani předběžná vykonatelnost daňových rozhodnutí. Jak již tento soud judikoval v rozhodnutí ze dne 8. 2. 2006, sp. zn. 1 Afs 16/2005, *„vykonatelnost znamená takový účinek rozhodnutí, který spočívá v tom, že povinnosti ve výroku rozhodnutí stanovené lze vynutit i proti vůli povinného účastníka. U převážné většiny daňových rozhodnutí napadnutelných odvoláním (včetně dodatečných platebních výměrů) není vykonatelnost vázána na právní moc rozhodnutí, ale pouze na uplynutí lhůty k plnění (§ 32 odst. 13 ve spojení s § 48 odst. 12 daňového řádu), a rozhodnutí jsou tedy předběžně vykonatelná. Vykonatelnost dodatečného platebního výměru tedy určuje, kdy je daňový subjekt povinen plnit povinnost tímto rozhodnutím mu uloženou, zatímco právní moc tohoto*

rozhodnutí určuje závazně a s konečnou platností výši daňové povinnosti daňového subjektu za příslušné zdaňovací období“.

Do doby nabytí právní moci není možné taktéž hovořit o poslední známé daňové povinnosti daňového subjektu (§ 41 odst. 1 věta poslední d. ř.), neboť daň ještě nebyla pravomocně stanovena rozhodnutím správce daně. Daňový subjekt je tak do doby rozhodnutí o odvolání omezen na právu podat dodatečné daňové přiznání (§ 41 odst. 1 d. ř.) či využít možnosti nápravy rozhodnutí mimořádnými opravnými prostředky.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že daňový řád nestanoví lhůtu pro vyřízení odvolání. V důsledku absence lhůty pro vyřízení odvolání není vytvářen žádný tlak na rychlost jejich vyřízení. Lhůtu pro vyřízení odvolání stanovilo Ministerstvo financí vnitřním interním předpisem – Pokynem č. D-125, jenž nemá povahu obecně závazného předpisu. Dle tohoto pokynu mohou finanční úřady odvolání zčásti nebo zcela vyhovět nebo odvolání zamítnout ve lhůtě do tří měsíců ode dne, kdy odvolání obdržely, případně v této lhůtě předložit odvolání k rozhodnutí odvolacímu orgánu, kterému je pro vyřízení odvolání stanovena lhůta šestiměsíční, která počíná běžet ode dne postoupení odvolání. Ministerstvo financí může lhůtu prodloužit. S nedodržením lhůt pro vyřízení odvolání stanovených výše uvedeným pokynem vzniká daňovému subjektu možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-54, č. 605/2005 Sb. NSS, který posuzoval nečinnost správce ve vytýkacím řízení daně ve vztahu k pokynu č. D-144, jehož závěry lze plně aplikovat i na lhůty k vyřízení odvolání).

Odvoláním napadená daňová rozhodnutí v důsledku absence lhůty pro vyřízení odvolání tak mohou nabýt právní moci se značným časovým odstupem od jejich vydání. Nelze však akceptovat, aby daňová rozhodnutí nabyla právní moci až po lhůtě stanovené v ustanovení § 47 d. ř., jejímž marným uplynutím zaniká právo daň vyměřit či doměřit. Jiný výklad by vedl k tomu, že výše uvedená prekluzivní lhůta by mohla být libovolně, především nečinností správního odvolacího orgánu (a to i účelově), prodlužována na újmu daňového subjektu. Takový postup by byl v rozporu s článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.

Pokud právo správce daně daň vyměřit či doměřit po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí o vyměření či doměření daně perfektní, tzn. splňovalo všechny znaky individuální správního aktu (viz výše). Nelze tedy připustit, aby rozhodnutí o vyměření daně, byť bylo vydáno v zákonem stanovené lhůtě, nabylo právní moci, jako jednoho z obligatorních znaků, po uplynutí prekluzivní lhůty, a proces vyměření či doměření daně by tak byl dovršen až v době, kdy právo daň vyměřit či doměřit správci daně nesvědčí.

Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že ustanovení § 47 d. ř. je třeba vykládat tak, že daň je nutno ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat, vyměřit či doměřit pravomocně, tedy nestačí, když je v uvedené prekluzivní lhůtě vydáno ne-

pravomocné rozhodnutí o vyměření či doměření daně.

V projednávané věci správce daně dne 18. 8. 1997 vydal dodatečný platební výměr, kterým stěžovateli dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1993. Učinil tak na základě výsledků provedené daňové kontroly zahájené v témže roce dne 14. 2. 1997. Za úkon ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř., který založil běh nové tříleté prekluzivní lhůty, je v daném případě nutno považovat zahájení daňové kontroly. V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí ze dne 21. 4. 2005, čj. 2 Afs 69/2004-52, č. 634/2005 Sb. NSS, kde mimo jiné konstatoval, že *„za úkon směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení, který určuje nový běh prekluzivní tříleté lhůty k vyměření či doměření daně, je nutno ve smyslu ustanovení § 47 odst. 2 daňového řádu považovat daňovou kontrolu jako jeden celek. Byla-li tedy správcem daně před uplynutím lhůty stanovené v ustanovení § 47 odst. 1 daňového řádu zahájena daňová kontrola, běží tříletá lhůta k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení od konce roku, v němž byl daňový subjekt o jejím zahájení zpraven (pro úplnost je nutno upřesnit, že daňová kontrola je zahájena dnem, kdy správce daně začne fakticky prověřovat daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro stanovení daně). Běh lhůty dle ustanovení § 47 odst. 2 daňového řádu již nemohou ovlivnit jednotlivé úkony správce daně provedené v průběhu daňové kontroly, včetně vydání výzvy k prokázání sporných skutečností či projednání zprávy o daňové kontrole“.*

Lhůta pro doměření daně stěžovateli za zdaňovací období roku 1993 tak začala znovu běžet od konce roku 1997 a skončila dne 31. 12. 2000. Z předlože-

ného spisového materiálu naopak nevyplývá, že by správce daně či žalovaný učinili ve vztahu ke stěžovateli další úkon směřující k doměření daně, jenž by výše uvedenou lhůtu prodloužil. Lhůta pro doměření daně tak v daném případě uplynula dne 31. 12. 2000. Ačkoliv správce daně rozhodnutí o doměření daně – dodatečný platební výměr vydal dne 18. 8. 1997, tedy v zákonem stanovené lhůtě, rozhodnutí o odvolání, které stě-

žovateli pravomocně stanovilo daňovou povinnost za zdaňovací období roku 1993, bylo vydáno až dne 14. 12. 2001, tzn. po uplynutí zmíněné prekluzivní lhůty. Navíc stěžovateli byla v projednávané věci daňová povinnost rozhodnutím o odvolání stanovena v jiné výši než dodatečným platebním výměrem. Stěžovatel se tak teprve doručením rozhodnutí o odvolání dověděl, jaká je konečná výše jeho daňové povinnosti.

955

Kompetenční spory: žaloba na vydání bezdůvodného obohacení; strany kompetenčního sporu

k § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

I. Je-li podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší rozhodovat o něm soudu v občanském soudním řízení. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky za použití prostředků správního (resp. daňového) řízení.

II. Stranou negativního kompetenčního sporu podle § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, není jen soud I. stupně, který popřel svou pravomoc rozhodovat o věci jemu předložené, nýbrž též soudy vyšších instancí, které k oprávněnému prostředku potvrdily závěr soudu I. stupně o nedostatku pravomoci.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005-7)

Prejudikatura: ad II. č. 307/2004 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským úřadem Karlovarského kraje, Okresním soudem v Chebu, Krajským soudem v Plzni a Nejvyšším soudem, za účasti žalobkyně – společnosti s ručením omezeným E. – a žalovaného města Aše, ve věci žaloby o vydání bezdůvodného obohacení.

Krajský úřad Karlovarského kraje se u zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. jako navrhovatel domáhal rozhodnutí negativního kompetenčního sporu, který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Chebu ve věci ža-

loby o vydání bezdůvodného obohacení ve výši 31 940 Kč.

V první části svého návrhu navrhovatel přehledně shrnul podstatný skutkový stav i dosavadní průběh řízení před sou-

dy. Žalobkyně je provozovatelem výherních hracích přístrojů na základě povolení Městského úřadu v Aši ze dne 18. 12. 1998, vydaného podle zákona ČNR č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“). Dne 20. 3. 2000 vyměřil městský úřad žalobkyni k její žádosti část výtěžku na veřejně prospěšný účel podle § 4 odst. 2 uvedeného zákona ve výši 32 071 Kč. Žalobkyně vyjádřila s vyměřením nesouhlas v podání nazvaném „*Odvolání na Váš dopis*“ a žádala jeho změnu v souladu se svými námitkami. Městský úřad reagoval přípisem ze dne 19. 4. 2000, v němž žalobkyni sdělil, že vyměření bylo provedeno v souladu se zákonem a stanoviskem Ministerstva financí; dalším dopisem z téhož dne pak žalobkyni vyzval k úhradě stanovené částky a určil jí lhůtu k plnění. Žalobkyně stanovenou částku uhradila; dne 23. 6. 2000 však požádala městský úřad o vrácení přeplatku. Městský úřad v přípisu ze dne 31. 7. 2000 uvedl, že žádný přeplatek žalobkyni nevznikl.

Dne 29. 8. 2000 podala žalobkyně u Okresního soudu v Chebu žalobu, v níž se na městu Aš domáhala vydání částky 31 940 Kč z titulu bezdůvodného obohacení. Město Aš se podle žalobkyně bezdůvodně obohatilo tím, že nesprávně vypočetlo výši odvodu na veřejně prospěšný účel podle § 4 odst. 3 zákona o loteriích; na základě § 451 občanského zákoníku mu pak vznikla povinnost toto obohacení vydat. Okresní soud řízení zastavil usnesením ze dne 4. 9. 2002 (a doplňujícím usnesením ze dne 20. 12. 2003 vyslovil, že po právní moci rozhodnutí bude věc postoupena Krajskému úřadu Karlovarského kraje); uvedl, že se žalobkyně domáhá vrácení částky, kterou uhradila na základě rozhodnutí žalovaného podle zákona o loteriích. Je tedy

zřejmé, že vztah mezi žalobkyní a žalovaným je vztahem v rámci veřejného práva a pro řešení sporu z něj není dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení.

Žalobkyně se proti oběma usnesením odvolala; Krajský soud v Plzni je však potvrdil svým usnesením ze dne 25. 2. 2004, kde zdůraznil, že vymáhání správních poplatků při provozu výherních a hracích automatů podle zákona o loteriích, v souvislosti se zákonem ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákonem ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), není dána pravomoc soudu podle § 7 odst. 1 ani odst. 2 o. s. ř. Dovolání, jímž žalobkyně napadla toto usnesení, zamítl Nejvyšší soud usnesením ze dne 30. 9. 2005; připustil sice, že ve věci nešlo o vymáhání správních poplatků, jak uvedl krajský soud, ovšem na správnosti dosud vydaných rozhodnutí to nic nemění. Podle něj se jednalo o vrácení přeplatku na odvodu části výtěžku z provozování hracích automatů vybíraném a spravovaném obcí podle daňového řádu [tento odvod splňuje podmínku stanovenou v § 19 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů]. Pokud žalobkyně odvedla část výtěžku ve výši stanovené obcí, ale s výší částky nesouhlasí, je na místě pouze postup podle části páté, případně šesté, daňového řádu.

V další části svého návrhu vyslovil navrhovatel názor, že soudy považují přípis Městského úřadu Aš za rozhodnutí. To se projevilo i v tom, že okresní soud zhodnotil žalobu u něj podanou jako odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, a z tohoto důvodu postoupil věc navrhovateli. Navrhovatel se obrátil se žádostí o stanovisko na Ministerstvo financí; podle ministerstva nemá správní orgán pravomoc rozhodovat o této věci

a případný přeplatek je nutné vymáhat pořadem práva. Krom toho se na rozhodování podle zákona o loteriích – jak ministerstvo uvádí – nevztahuje daňový řád. To navrhovatel podložil poukazem na § 45 odst. 1 zákona o loteriích, podle něžž platí pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her správní řád, a též na rozhodnutí soudů, která – na rozdíl od usnesení Nejvyššího soudu – tento závěr potvrzují.

Navrhovatel zdůraznil, že zákon o loteriích sice zakládá pravomoc správního orgánu pro některé případy; k těm ovšem nepatří rozhodování o výměru poplatku ani o vrácení případného přeplatku. Tato pravomoc nevyplyvá ani ze správního řádu, který je čistě procesním předpisem, ani z § 1 odst. 4 daňového řádu, který je též procesním předpisem. (S přihlédnutím ke stanovisku Nejvyššího soudu je přitom nutné konstatovat, že daňový řád je vůbec jediným předpisem, který upravuje postup správních orgánů při vyměřování poplatku a při vrácení přeplatku.) Vedle toho, že městský úřad nemá pravomoc k rozhodování v této věci, nelze ani jeho akty, které nesplňují náležitosti podle správního či daňového řádu, formálně označit za rozhodnutí.

Navrhovatel uznává, že o žádosti žalobkyně by mělo být rozhodnuto; on sám však k tomu pravomoc nemá, na rozdíl od soudu, jehož pravomoc lze dovodit ze zbytkové klauzule obsažené v § 7 odst. 1 o. s. ř. Věc je totiž sporem o peněžité plnění, k němuž je žalobkyně povinna přímo ze zákona; i z tohoto důvodu je bez významu postoj správních orgánů k žádosti žalobkyně o sdělení (vyměření) výše odvodu. Navrhovatel proto navrhl, aby zvláštní senát přiřkl pravomoc rozhodnout ve věci Okresnímu soudu v Chebu a aby zároveň zrušil usnesení to-

hoto soudu, jakož i Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího soudu.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby o vydání bezdůvodného obohacení vedené u Okresního soudu v Chebu je soud, a zrušil jak obě usnesení Okresního soudu v Chebu, tak usnesení Krajského soudu v Plzni a usnesení Nejvyššího soudu, která výroku, jímž byla určena pravomoc, odporovala.

Z odůvodnění:

Z návrhu podaného Krajským úřadem Karlovarského kraje i z obsahu soudního spisu Okresního soudu v Chebu plyne, že ani jeden z obou orgánů se nehodlá zabývat věcí spornou mezi žalobkyní a městem Aš a rozhodnout o ní. Je tedy nepochybné, že je tu spor mezi soudem a orgánem moci výkonné, z nichž oba popírají pravomoc vydat rozhodnutí ve věci individuálně určených účastníků. Je však nutno zjednat si jistotu o tom, že se skutečně jedná o totožnou věc těchto účastníků, jak to žádá § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů: to je totiž základní podmínkou, jejíž splnění teprve zakládá pravomoc zvláštního senátu k řešení kompetenčního sporu.

Právě totožnost věci není ze spisu na první pohled zřetelná. Zatímco totiž Okresní soud v Chebu a po něm i Krajský soud v Plzni a Nejvyšší soud rozhodovaly o žalobě, odvolání a dovolání ve věci vydání bezdůvodného obohacení, krajský úřad se ve svém návrhu zmiňuje o právu žalobkyně na to, aby o její „žádosti“ rozhodl k tomu oprávněný orgán, maje na mysli zřejmě žádost žalobkyně ze dne 23. 6. 2000 o vrácení přeplatku. Toto vyjádření májí podstatu věci; krajskému úřadu to ale nelze vytýkat. Vždyť

i sama žalobkyně – ačkoli se o něčem takovém v žalobě vůbec nezminila – se v odvolání proti usnesení okresního soudu začala zabývat vrácením přeplatku v daňovém řízení a nečinností správního orgánu při postupu podle daňového řádu. Krajský soud v Plzni pak, zmýlen touto argumentací, v odůvodnění svého rozhodnutí charakterizoval to, čeho se žalobkyně domáhala, jako „nárok na vrácení přeplatku odvodu na veřejně prospěšný účel v souladu se zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků“ a odkázal ji na „vymáhání správních poplatků“, stanovených v zákoně o loteriích, podle části páté a šesté daňového řádu. V návaznosti na tyto vývody se pak žalobkyně ve svém dovolání zaměřila na hodnocení souladnosti postupu žalovaného s pravidly upravenými v daňovém řádu, a i Nejvyšší soud se pak už jen ztotožnil se závěry krajského soudu a doporučil žalobkyni nápravu v daňovém řízení.

Výklad postupu při vrácení přeplatku v daňovém řízení ovšem odvedl rozhodující soudy od jádra sporu. Žalobkyně se ve své žalobě podané k Okresnímu soudu v Chebu nade vši pochybnost domáhala vydání bezdůvodného obohacení; to, že částku považovanou za neoprávněný majetkový prospěch uhradila žalovanému podle zákona o loteriích, nic nemění na povaze její žaloby a v ní tvrzeného nároku. Pokud se tedy okresní soud domnívá, že žaloba u něj podaná je ve skutečnosti právním prostředkem, který měl být uplatněn v řízení podle daňového řádu, mýlí se. Stejně tak je nesprávný i závěr krajského úřadu, který z úvah civilních soudů dovodil, že by měl vedle odvolání proti vyměření poplatku ze dne 4. 4. 2000 rozhodnout i o podání označeném jako žaloba, jímž je napadáno negativní vyřízení žádosti o vrácení přeplatku. Podání ze dne 23. 8. 2000, do-

ručené Okresnímu soudu v Chebu dne 29. 8. 2000, je totiž civilní žalobou nejen podle názvu, ale též podle obsahu. Není z něj zřejmé, že by se žalobkyně domáhala přezkoumání jakéhokoli aktu správního orgánu; s takovýmto návrhem by ostatně neměla důvod obracet se na soud, nýbrž by jej nejspíše učinila u odvolacího orgánu ve správním řízení (k tomu srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. Konf 93/2004-9, publikované pod č. 725/2005 Sb. NSS).

Žalobkyně tedy u civilních soudů neusilovala o to, aby rozhodly o vrácení přeplatku podle daňového řádu, nýbrž aby jí ve smyslu § 451 občanského zákoníku přiřkly částku, o níž se žalovaný podle jejího názoru bezdůvodně obohatil. O takto tvrzeném nároku by měl po postoupení věci rozhodovat krajský úřad, a totožnost věci, která je jedním z pojmových znaků kompetenčního sporu, je tedy dána. Z právě provedeného výkladu je ale také zřejmé, že zvláštní senát se neztotožňuje s názorem civilních soudů na to, kdo by měl ve věci žalobkyně rozhodnout. Jelikož „věcí žalobkyně“, o níž Okresní soud v Chebu odmítl rozhodovat, není žádost o vrácení přeplatku, nýbrž žaloba na vydání bezdůvodného obohacení, mýlí se tento soud, pokud popírá svou pravomoc. Rozhodovat o takové žalobě naopak soudům přísluší, a proto zvláštní senát rozhodl tak, jak je ve výroku uvedeno. Nezabýval se přitom povahou „odvolání“ žalobkyně ze dne 4. 4. 2000, neboť rozhodování o tomto podání nebylo předmětem kompetenčního sporu.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního se-

nátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Navrhovatel označil jako druhou stranu kompetenčního sporu toliko Okresní soud v Chebu, který ve věci rozhodoval v I. stupni; to však není úplně. Být stranou kompetenčního sporu ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb. obnáší nejen to, ve vztahu k jinému orgánu veřejné moci se domáhat pravomoci nebo ji aktivně popírat, ale také to, strpět zrušení (případně vyslovení nicotnosti) vlastního rozhodnutí, které je v rozporu s výrokem zvláštního senátu. Je přitom poměrně běžné, že rozhodnutí, jímž orgán I. stupně nesprávně popřel pravomoc, je poté v dalších instancích stvrzováno k řádným nebo i mimořádným opravným prostředkům. I tato rozhodnutí je ale třeba zrušit: byla by totiž překážkou pro další postup orgánu I. stupně, který je vázán rozhodnutími orgánů vyšších instancí, jemuž však zároveň byla rozhodnutím zvláštního senátu přiknuta pravomoc rozhodovat ve věci.

V dosavadní rozhodovací praxi zvláštního senátu se za stranu kompetenčního sporu označoval převážně jen ten soud (nejčastěji; obecně by však mohlo jít o jakýkoli orgán v rámci určité hierarchie), jemuž přísluší pravomoc rozhodovat o věci v I. stupni, a přímou aplikací § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. se rušilo jen jeho rozhodnutí; případná rozhodnutí vydaná v dalším stupni řízení, kterými byla prvotní rozhodnutí potvrzována, se rušila za analogického užití tohoto ustanovení (srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 5. 2004, čj. Konf 17/2004-7, publikováno pod č. 307/2004 Sb. NSS). V rozhodnutích zvláštního senátu se zdůrazňoval rozdíl mezi soudem I. stupně, jenž jako jediný může popřít svou pravomoc, a mezi soudem odvolacím, který něco takového

učinít nemůže, neboť k opravnému prostředku jen stvrzuje správnost rozhodnutí soudu I. stupně. Z toho pak plynulo, že na každé straně kompetenčního sporu mohl stát jen jeden orgán; rozhodnutí orgánů vyššího stupně, které byly téhož právního názoru s orgánem nesprávně popírajícím svou pravomoc, pak byla rušena, aniž byly tyto orgány vyššího stupně považovány za strany kompetenčního sporu.

Jak však bylo řečeno, jednalo se o řešení nikoli výlučné, nýbrž toliko převládající: v novějších usneseních zvláštního senátu se vyskytovaly i názory jiné – srov. např. usnesení ze dne 14. 9. 2005, čj. Konf 66/2005-5, dostupné na www.nssoud.cz, kde byl naopak za stranu kompetenčního sporu označen kromě Krajského soudu v Ostravě i Nejvyšší správní soud, který pouze zamítl kasační stížnost proti usnesení, jímž krajský soud nesprávně odmítl žalobu pro nedostatek pravomoci. V této věci se zvláštní senát při vymezení stran kompetenčního sporu přiklonil právě k poslední uvedenému řešení a usoudil, že na jedné straně kompetenčního sporu – stejně jako na straně procesního vztahu obecně – může stát více subjektů, které sdílejí tentýž právní názor. (Rozumí se přitom, že takovými subjekty mohou být jen takové orgány, které ve věci rozhodovaly, a jsou s ní tedy skutečně procesně spjaty.) Tak tomu bude právě v případě, kdy soudy vyšší instance potvrdí nesprávný názor soudu I. stupně ohledně jeho vlastní pravomoci. Názor, podle něž může být stranou kompetenčního sporu pojmově jen soud I. stupně, neobstojí, což je zřetelné zvláště v negativních kompetenčních sporech: vždyť i soudy vyšší instance se v řízení o opravném prostředku vyjadřují k téže otázce pravomoci, k níž se formou zastavení řízení či odmítnutí žaloby vyslovil již soud I. stupně.

Není tedy důvodu pro to, aby i ony nebyly považovány za strany kompetenčního sporu (samozřejmě jen tehdy, pokud k otázce pravomoci zastávají stejný názor, a pokud tedy rozhodnutí soudu nižšího stupně potvrdily). Takovému výkladu nebrání ani textace zákona č. 131/2002 Sb. [§ 1 odst. 1 písm. a) a b): *soudy* a *orgány* v množném čísle], a ostatně ani praxe zvláštního senátu, který ve svých výrocích určuje pravomoc nikoli konkrétního soudu povolaného k rozhodnutí o věci v I. stupni, nýbrž pravomoc určitého typu orgánu – soudu v občanském soudním řízení, soudu ve správním soudnictví – aniž se zabývá otázkou, který soud

v hierarchii civilních či správních soudů by měl věc rozhodnout: to určují příslušné procesní řády.

Pokud tedy rozhodnutí, jímž soud I. stupně popřel svou pravomoc, bylo potvrzeno v odvolacím i dovolacím řízení a zvláštní senát následně posoudil tuto otázku opačně, jsou stranami kompetenčního sporu kromě soudu I. stupně i soudy vyšších instancí. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil jak obě usnesení Okresního soudu v Chebu, tak usnesení Krajského soudu v Plzni a usnesení Nejvyššího soudu, která výroku, jímž byla určena pravomoc, odporují.

956

Diskriminace spotřebitele: platba v hotovosti a platba platební kartou

k § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 104/1995 Sb.

Diskriminací spotřebitele ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, je třeba rozumět obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými. Platba v hotovosti a platba platební kartou nejsou srovnatelnými transakcemi, a nezakládají tak diskriminaci jedné z uvedených skupin.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2006, čj. 8 As 35/2005-51)

Věc: Společnost s ručením omezeným M. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Česká obchodní inspekce, inspektorát Ústí nad Labem, udělila rozhodnutím ze dne 16. 2. 2004 žalobci, jako podnikatelskému subjektu, pokutu ve výši 7000 Kč za porušení ustanovení § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, kterého se dopustil diskriminací skupiny spotřebitelů platících platební kartou, když po zákaznících platících platební kartou požadoval poplatek ve výši 3 % z celkové částky. Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát, rozhodnutím ze

dne 16. 4. 2004 zamítla odvolání žalobce a potvrdila napadené rozhodnutí.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. Učinil tak na základě zjištění, že žalobce účtoval provizi ve všech případech, kdy spotřebitel platil platební kartou. Městský soud dospěl k závěru, že účtování takovéto provize spotřebiteli bylo v rozporu s dobrými mravy, neboť diskriminovalo a znevýhodňovalo skupinu zákazníků,

kteří těmito kartami platí; za stejný výrobek (stejně plnění) spotřebitel platil vyšší cenu jen proto, že k placení používá jinou formu než hotové peníze. Při uzavírání smlouvy ve stejné věci jsou si spotřebitelé ve svém postavení rovni a žádný z nich by neměl být zvýhodňován nebo znevýhodňován na úkor toho druhého. Platné cenové předpisy uplatňování různých cen na soutěžních trzích nezakazují. Pokud by však využívání této možnosti mělo diskriminující charakter, dostal by se prodávající do zásadního rozporu s českým právem. Za diskriminaci je přitom chápáno jednání, které znevýhodňuje shodně definované skupiny osob – v předmětném případě osoby platící platební kartou. Důležitou podmínkou pro posouzení, zda se jedná o diskriminaci či nikoliv, je rovněž posouzení, zda rozdílnost cen není důsledkem vyšších standardů spojených s poskytováním služby; v předmětném případě nebyl splněn ani tento předpoklad, neboť oběma skupinám spotřebitelů byly poskytovány jednotné služby.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Stěžovatel mj. tvrdil, že nabídka možnosti platit za služby, které poskytuje, platebními kartami, je nabídkou poskytnutí služeb ve vyšším standardu, než je běžné; jedná se o transparentní nabídku nadstandardních služeb. Stěžovatel své zákazníky na podmínky, za jakých jim služby poskytuje, upozornil ve svých písemných prospektech a zákazníci měli na výběr, zda za plnění poskytnuté stěžovatelem budou platit v hotovosti, nebo platební kartou; zákazníci objednáním si konkrétní služby projeví s těmito podmínkami souhlas. Stěžovatel je přesvědčen, že důvody, které jej vedou k účtování předmětné částky, nejsou diskriminační, protože si účtuje pouze zvýšené náklady

spojené s poskytnutím této služby; žádný další prospěch z transakce nemá. Stěžovatel se snaží účtováním poplatku ve výši 3 % celkové ceny poskytnuté služby pouze zákazníkům platícím kreditní kartou nediskriminovat zákazníky platící v hotovosti, k čemuž by nepochybně došlo plošným zvýšením cen stěžovatelem poskytovaných služeb tak, aby měl stěžovatel pokryty všechny náklady spojené s možností některých zákazníků platit platebními kartami.

Žalovaný uvedl, že platební karty v obchodním styku zastupují hotové peníze, tudíž není možno činit rozdíly mezi spotřebiteli platícími prostřednictvím platebních karet a spotřebiteli platícími hotovými penězi. V podnikatelském prostředí platí princip volné tvorby cen, veškeré náklady vzniklé podnikatelskému subjektu jsou zahrnuty pro spotřebitele do konečné ceny za výrobky či poskytované služby.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele se prodávající nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy; zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat.

Co se rozumí dobrými mravy, český právní řád nedefinuje, přestože tento pojem často užívá (např. § 3 odst. 1, § 39 a § 424 občanského zákoníku a § 44 odst. 1 obchodního zákoníku). Ústavní soud vykládá dobré mravy jako souhrn etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je

mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti (srov. např. náleze ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 544/2000, publikovaný ve Sb. ÚS, svazek č. 21, náleze č. 41, str. 363, a usnesení ze dne 26. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 249/97, publikované ve Sb. ÚS, svazek č. 10, usnesení č. 14, str. 383). Jedná se o obecně uznávané zásady a pravidla slušnosti, souhrn etických a kulturních hodnot společnosti, dílem trvalých (neměnných), dílem podléhajících vývoji, která se za stanovených (objektivních) okolností mohou z morálních přeměnit na právní.

Porušením dobrých mravů je ve smyslu novely zákona o ochraně spotřebitele zákonem č. 104/1995 Sb. (účinné od 1. 7. 1995) mimo jiné, nikoliv však výlučně, diskriminace spotřebitele. K porušení dobrých mravů ve smyslu ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele tedy nemusí vždy dojít diskriminací spotřebitele; diskriminace spotřebitele naopak vždy bude znamenat porušení dobrých mravů ve smyslu citovaného zákonného ustanovení. Napadené správní rozhodnutí se opírá o porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele v užším způsobem definovaném smyslu, tj. v diskriminaci skupiny spotřebitelů. Otázku porušení dobrých mravů jinak než diskriminací zákazníků platících platebními kartami nerozvádí.

Na rozdíl od předchozího znění zákona o ochraně spotřebitele není v současné době ani demonstrativně vymezeno, co se rozumí diskriminací. Obecně je za diskriminaci nutno považovat rozlišování sobě rovných subjektů, které část z posuzovaných subjektů poškozují, tj. znevážení rovnosti a popírání a omezování práv těchto navzájem si rovných

subjektů. Již ve svém rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54 (publikováno pod č. 791/2006 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud konstatoval, že právní řád založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. V posuzované věci tak lze za snahy o zachování jednoty právního řádu při interpretaci obdobných právních pojmů nalézt podpůrnou definici výrazu diskriminace např. v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, který tak označuje uplatnění rozdílných podmínek vůči jednotlivým soutěžitelům při shodném nebo srovnatelném plnění, jimiž jsou někteří soutěžitelé v hospodářské soutěži znevýhodněni [§ 3 odst. 2 písm. e) citovaného zákona]. Diskriminací spotřebitele je proto třeba rozumět obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými; cílem jejího zákazu je pak uzavírání shodných smluv za stejných podmínek.

Při zkoumání konkrétního jednání je třeba zabývat se nejprve otázkou srovnatelnosti transakcí. Pouze v případě závěru o jejich srovnatelnosti, tj. dostatečné shodnosti, je na místě přikročit k posouzení důvodnosti zvýhodnění některých spotřebitelů, tj. odlišnosti jim poskytnutých podmínek. Prvotní pro úvahu o diskriminační povaze poplatku ve výši 3 % z celkové částky, účtovaného zákazníkům platícím platební kartou, je zodpovězení otázky, zda se (ve srovnání s platbou hotově) jednalo o srovnatelné transakce.

Posouzení odlišností se přitom soustředí na platbu samotnou. Je totiž zřejmé, a v řízení nebylo zpochybněno, že

zákazníkům stěžovatele byly poskytovány stejné služby za stejnou cenu. K rozdílu docházelo teprve v návaznosti na rozdílné formy platby účtováním přírážky za platbu kartou. Platbu a její formu je přitom třeba posoudit jako relativně samostatnou součást transakce mezi obchodníkem a spotřebitelem. Případný závěr o odlišnosti zmíněných forem platby by proto vedl k vyloučení diskriminace i při zachování žalovaným nastoleného postulátu o volné tvorbě cen a zahrnutí veškerých nákladů do konečné ceny výrobku.

Zákonnými penězi jsou ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, platné bankovky a mince vydané Českou národní bankou, a to ve své nominální hodnotě a při všech platbách na území České republiky. Podle § 22 citovaného zákona stanoví Česká národní banka vyhláškou mimo jiné postup fyzických a právnických osob při příjmu zákonných peněz a nakládání s nimi. Ustanovení § 1 vyhlášky České národní banky č. 37/1994 Sb., kterou se stanoví postup při příjmu peněz a nakládání s nimi a při poskytování náhrad za necelé a poškozené bankovky a mince (dále jen „vyhláška“), zakládá povinnost České národní banky, bank a ostatních právnických a fyzických osob přijímat zákonné peníze; podle § 1 odst. 1 písm. a) vyhlášky přijímají právnické a fyzické osoby bez omezení platné české bankovky, podle § 1 odst. 1 písm. b) vyhlášky mohou právnické a fyzické osoby v určitých případech odmítnout přijetí mincí. Existuje tak povinnost obchodníka přijímat zákonné peníze, od které se odvozuje právo spotřebitele za poskytnuté plnění zákonnými penězi zaplatit.

Platební karta není oproti zákonným penězům v českém právním řádu defi-

nována. Ustanovení § 1 odst. 3 písm. d) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, uvádí platební kartu jako příklad platebního prostředku. Ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 124/2002 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, definuje elektronický platební prostředek jako: a) prostředek vzdáleného přístupu k peněžní hodnotě, při jehož užívání se zpravidla vyžaduje identifikace držitele osobním identifikačním číslem přiděleným vydavatelem nebo identifikace jiným způsobem, a b) elektronický peněžní prostředek. V případě prostředku vzdáleného přístupu k peněžní hodnotě, jehož typickým příkladem jsou platební karty [což vyplývá mj. z důvodové zprávy k citovanému ustanovení nebo z úředního sdělení České národní banky č. 9/2004 (CBO), výklad k vybraným ustanovením zákona o platebním styku], platební karta nenahrazuje hotové peníze. Jejím užitím vzniká vícestranný vztah – banka, se kterou má obchodník uzavřenou smlouvu o přijímání platebních karet, zašle obchodníkovi na jeho účet peníze za uskutečněnou transakci a zabezpečí přenos informací o transakci vydavateli karty, který zajistí započtení transakce vůči relevantnímu účtu držitele karty. Kupující (spotřebitel) tak využitím platební karty *de facto* dává příkaz bance (vydavateli prostředku vzdáleného přístupu k peněžní hodnotě) k tomu, aby převedla konkrétní část peněžních prostředků na účet prodávajícího. Jakkoliv existují základní pravidla pro vydávání a užívání platebních karet, nelze v legislativním rámci České republiky dovodit zákonnou povinnost obchodníka přijímat platební karty, a neexistuje proto ani (od takové povinnosti odvozené) právo spotřebitele na uvedenu formu platby. V tomto směru neexistuje ani zákonná úprava přípustnosti či výše poplatků za úkony související s užíváním

platební karty, a to jak ve vztahu mezi vydavatelem karty a spotřebitelem, tak ve vztahu mezi subjektem, se kterým má obchodník uzavřenou smlouvu o přijímání platebních karet, a obchodníkem, případně mezi spotřebitelem a obchodníkem.

Je tedy třeba uzavřít, že při platbě v hotovosti a platbě platební kartou se nejedná o srovnatelné transakce. V případě platby v hotovosti se jedná o zákonné platidlo se státem stanovenou povinností jeho akceptace, přičemž zákonné peníze samy o sobě představují v transakci protihodnotu poskytnutého plnění. V případě platby kartou se jedná o situaci, kdy obchodník na smluvním, nikoliv zákonném, základě, a za použití technického prostředku akceptuje budoucí zprostředkované plnění. Toto plnění není plně srovnatelné ani s klasickou bezhotovostní platbou, jejíž podmínky jsou zákonným způsobem ve značném rozsahu upraveny (§ 2 a násl. zákona o platebním styku, srov. zejména § 10 citovaného zákona). Aniž by proto Nejvyšší správní soud posuzoval důvodnost rozdílných podmínek pro skupinu spotřebitelů platících platebními kartami a platících hotově, může konstatovat, že k diskriminaci spotřebitelů platících platebními kartami v posuzované věci nedošlo.

Správní orgán své rozhodnutí postavil na shledaném porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Nejvyšší správní soud, přestože si je vědom širších aspektů projednávané věci, mohl věc posuzovat pouze v rámci vymezeném rozhodnutím správního orgánu a vznesenými námitkami účastníků řízení. Nezabýval se proto např. otázkou souladnosti způsobu, kterým stěžovatel informoval o přirážce, s požadavkem ustanovení § 12 zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 13 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Zde by se nabízela především úvaha, zda upozornění o podmínkách platby kartou, odlišných od obvyklé praxe (nespojující s tímto druhem platby další náklady), korespondovalo s umístěním upozornění na možnost tohoto druhu platby. Stranou pozornosti Nejvyššího správního soudu zůstal rovněž soukromoprávní rozměr posuzované věci, včetně možného porušení smluvních povinností jednotlivých účastníků transakce. Nelze se na tomto místě vyhnout abstraktnímu konstatování (neboť správní orgán dokazování ani úvahu podobného směru neučinil), že účtování poplatku obchodníkem, jakkoliv nediskriminující, by nepochybně bylo v rozporu s dobrými mravy, pokud by zákaz podobného jednání obsahovala smlouva obchodníka s bankou o přijímání platebních karet.

Stavební zákon: dodatečné povolení stavby

k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb. *)

k § 139 odst. 2 občanského zákoníku

Nedoložení většinového souhlasu spoluvlastníků domu, kteří jimi jsou v době rozhodování stavebního úřadu, podle § 139 odst. 2 občanského zá-

*) Zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, byl s účinností k 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

koníku, s dodatečným povolením stavebních úprav provedených nájemcem brání rozhodnutí o jejich dodatečném povolení podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2004, čj. 3 As 50/2003-57)

Věc: Helena N. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti osoby zúčastněné na řízení Yvette O., o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Magistrát města Olomouc rozhodnutím ze dne 12. 10. 2001 nařídil spoluvlastníkům domu Pavlu a Janě B. a Yvette O. odstranění stavebních úprav (příček se vstupními dveřmi, příček v pokoji, zařizovacích předmětů kuchyňského koutu včetně rozvodů plynu, elektrické energie, vody a kanalizace k těmto předmětům a plovoucí podlahy) bytové jednotky užívané žalobkyní, které byly provedeny bez stavebního povolení.

Okresní úřad Olomouc žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15. 3. 2002 odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně podala žalobkyně žalobu, v níž namítala, že předložila stavebnímu orgánu zjednodušenou projektovou dokumentaci, technickou zprávu orgánu požární ochrany a kladné vyjádření orgánu ochrany památek. Stavební úpravy provedla v roce 1997 se souhlasem tehdejších vlastníků (Pavla a Jany B.); teprve po dokončení se spoluvlastníkem stala Yvette O. Zásadní stavební úpravy byly provedeny ještě dříve, než se žalobkyně stala nájemkyní předmětné bytové jednotky a než se vlastníky domu stali jeho nynější majitelé. Podle žalobkyně měla být stavba z důvodu ochrany dobré víry a dobrých mravů, dodržení právní jistoty a kontinuity dodatečně povolena podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť není v rozporu se zájmy společnosti.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 18. 7. 2003 žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku především konstatoval, že žalobkyně k dodatečnému povolení uvedených stavebních úprav nepředložila souhlas vlastníků domu ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona. Je proto nerozhodné, zda předložila shora uvedené doklady a kdy provedla stavební úpravy. Rozhodující však je, kdo byl vlastníkem stavby v době rozhodování o odstranění stavby, resp. o dodatečném povolení stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť tito vlastníci by museli dát souhlas s dodatečným povolením stavebních úprav. Takový souhlas žalobkyně nedoložila, neboť Yvette O. s dodatečným povolením stavebních úprav nesouhlasila. Nastala tak rovnost hlasů (manželé B. s dodatečným povolením souhlasili), což znamená, že nebyla splněna podmínka většinového souhlasu vyžadovaná ustanovením § 139 odst. 2 občanského zákoníku. Krajský soud dále uvedl, že správní orgán I. stupně ani žalovaný nepochybili, když ve věci rozhodli, aniž účastníky řízení podle ustanovení § 137 odst. 2 stavebního zákona odkázali na soud, neboť stavebník má důkazní břemeno v řízení prokázat, že má ke stavbě právo podle zmíněného ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, tedy musí sám k žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. stavebních úprav, doložit souhlas nadpoloviční většiny vlastníků stavby. Vůči stavebnímu úřadu

odpovídá za nepovolenou stavbu vlastníka stavby, popř. jeho právní nástupce, a proto bylo odstranění nepovolených stavebních úprav uloženo vlastníkům stavby, nikoli žalobkyni jako nájemkyni. Zda jsou stavební úpravy v souladu s veřejným zájmem, je v projednávané věci bezpředmětné, neboť nebyl dán základní předpoklad pro dodatečné povolení stavebních úprav.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Poukázovala především na to, že stavební úpravy (rozšíření stávající bytové jednotky o kuchyňský kout) byly provedeny a konkludentně akceptovány jednáním tehdejšího vlastníka MěNV, posléze MÚ Olomouc. Město o stavebních úpravách vědělo, avšak po mnoha letech jeho vlastní stavební odbor celou věc posuzuje s odůvodněním, že nemá v archivu žádné doklady.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Stavební zákon váže provádění staveb, jejich změn i udržovacích prací na stavební povolení, případně na ohlášení stavebnímu úřadu. U staveb, které byly postaveny bez potřebného souhlasu stavebního úřadu, je povinností stavebního úřadu zvážit, zda je nutno nařídit odstranění stavby nebo zda takovou již existující, popř. rozestavěnou stavbu budovanou bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním dodatečně povolit v řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle zmíněného ustanovení se odstranění stavby nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména

s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a se zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžadované stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Znamená to, tedy, že stavební zákon váže dodatečné povolení stavby na splnění dvou podmínek prokázovaných výlučně stavebníkem, jimiž je soulad stavby s veřejným zájmem a předložení podkladů a dokladů jako k žádosti o stavební povolení. V projednávané věci krajský soud s odkazem na zmíněné ustanovení ve spojení s ustanovením § 58 odst. 2 stavebního zákona a ustanovením § 139 odst. 2 občanského zákoníku dovodil, že stěžovatelka v řízení před stavebním úřadem nedoložila souhlas vlastníků domu s dodatečným povolením stavebních úprav, a to vlastníků domu v době rozhodování o odstranění stavby, resp. o dodatečném povolení, neboť Yvette O. s dodatečným povolením stavebních úprav nesouhlasila. Z důvodu nesplnění jedné ze zákonných podmínek nebylo proto třeba zkoumat splnění druhé podmínky, a to soulad stavby s veřejným zájmem. Nejvyšší správní soud považuje uvedený právní závěr za odpovídající zákonu, neboť nedoložení souhlasu vlastníků domu s dodatečným povolením stavebních úprav brání rozhodnutí o jejich dodatečném povolení. Absenci souhlasu vlastníků stavby ostatně nespochybňuje ani sama stěžovatelka, pouze uvádí, že Město Olomouc jako dlouhodobý (dřívější) vlastník o stavebních úpravách po mnoho let vědělo a že manželé B. stěžovatele souhlas se stavebními úpravami již dříve dali. Uvedené tvrzení, byť by bylo opodstatněné, však ne-

může ničeho změnit na skutečnosti, že stěžovatelka nedoložila souhlas těch vlastníků domu, kteří jimi byli v době rozhodování o odstranění stavebních úprav.

958

Správní řízení: seznamování účastníků s podkladem rozhodnutí

k § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Smyslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Jednání účastníka, který správnímu orgánu zaslal listiny sloužící k podpoře jeho tvrzení, již obsahuje i jeho vyjádření k těmto podkladům a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že správní orgán druhého stupně pak řízení nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení zákona, pokud uvedený správní orgán nedal tomuto účastníku možnost vyjádřit se k jím předloženým podkladům pro rozhodnutí, neboť by se jednalo o čistě formální úkon.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 7 As 40/2003-61)

Věc: Jiří D. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Ostravy rozhodl dne 6. 6. 2001 o tom, že žalobce naplnil skutkovou podstatu deliktu dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a uložil mu pokutu ve výši 100 000 Kč. Žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl dne 5. 3. 2002 a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Ten zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení svým rozsudkem ze dne 15. 5. 2003 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení tohoto rozsudku; uplatňuje přitom kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá zejména, že v průběhu řízení doložil žalobce do spisu dvě listiny; proto stěžovatel neaplikoval ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. Obsah těchto listin musel být žalobci prokazatelně znám, a bylo by tedy nadbytečné upozorňovat jej na možnost vyjádřit se k listinám. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje na okolnost, že mu

*) Nyní srov. § 36 odst. 3 nového správního řádu (č. 500/2004 Sb.).

nemuselo a nemohlo být známo, zda stěžovatel neprovedl nějaké důkazy k důslednému zjištění skutečného stavu věci, tedy nad rámec toho, co tvrdil nebo doložil žalobce. Neaplikování ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu nemohlo být odůvodněno ani rychlostí a hospodárností řízení, neboť tím by došlo k porušení dalších zásad správního řízení.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná; proto napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Dle § 33 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.

Zásadní námitkou stěžovatele je nesouhlas s právním názorem Krajského soudu v Ostravě, prezentovaným v odůvodnění napadeného rozhodnutí a týkajícím se vady správního řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tuto námitku shledává z příčin uvedených níže důvodnou.

Z obsahu správního spisu, který soud předložil stěžovatel, je zřejmé, že poté, co žalobce podal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nečinil stěžovatel žádné další úkony či nezjišťoval blíže skutečný stav věci; omezil se pouze na právní posouzení sporné otázky na podkladě důkazních prostředků získaných správním orgánem I. stupně, se kterými byl žalobce řádně seznámen. Podklady pro stěžovatelovo rozhodnutí byly tedy rozšířeny jen o dvě listiny, které přiložil ke svému odvolání žalobce. S těmito listinami se stěžovatel

vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí. Jak je tedy patrné, spisový materiál, který byl podkladem pro stěžovatelovo rozhodnutí, se od spisového materiálu, který měl k dispozici správní orgán I. stupně, odlišoval pouze existencí dvou listinných důkazů, které předložil žalobce. Je tedy nepochybné, že ten znal jejich obsah.

Nejvyšší správní soud uvádí, že při výkladu právních předpisů je nutno zohlednit zejména jejich smysl, neboť opačný postup by vedl k přílišnému právnímu formalismu.

Z § 33 odst. 2 správního řádu je zřejmé, že jeho smyslem je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Materiálním předpokladem jeho užití je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny zásadní důkazy, o nichž žalobce neví. Z výše uvedeného logicky vyplývá, že jednání účastníka, který správnímu orgánu zaslal listiny na podporu svého tvrzení, již obsahuje i jeho vyjádření k těmto podkladům a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že správní orgán (stěžovatel) pak řízení na druhém stupni nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již žalobce znal, Nejvyšší správní soud konstatuje, že nedošlo k porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. Vyzvání účastníka podle citovaného ustanovení by bylo čistě formálním úkonem. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se vyjádřit i k námitce, v níž žalobce uvedl, že za zcela nepřipadné považuje stěžovatelovo tvrzení o tom, že žalobci byly známy podklady pro rozhodnutí, neboť žalobce nemohl

vědět, zda stěžovatel neprovedl nějaké další úkony. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto případě se použije argument *a contrario*, který v tomto případě lze interpretovat tak, že správní orgán druhého stupně má povinnost vy-

zvat účastníka řízení dle § 33 odst. 2 správního řádu pouze za předpokladu, že doplnil spisový materiál o další podklady, které jsou účastníku řízení neznámé a které mají relevantní vztah k dané věci.