

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

11^{2006 / IV. ročník / 27. 11. 2006}

OBSAH

959. Volby do Poslanecké sněmovny: neplatnost volby kandidátů	943	970. Správní trestání: dozor nad bezpečností práce; přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů	1000
960. Volby do Poslanecké sněmovny: rozsah soudního přezkumu voleb; neplatnost volby kandidáta; relevantní protiprávnost	945	971. Důchodové pojištění: starobní důchod horníka	1004
961. Volby do Poslanecké sněmovny: neplatnost volby kandidáta; vznik a zánik mandátu	951	972. Důchodové pojištění: starobní důchod horníka	1008
962. Volby do Poslanecké sněmovny: vedení volební kampaně	956	973. Řízení před soudem: nepřípustnost kasační stížnosti.	1011
963. Volby do Poslanecké sněmovny: vedení volební kampaně	960	974. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti	1012
964. Místní referendum: náležitosti návrhu; nepřípustnost konání	961	975. Řízení před soudem: nesouhlas s rozhodováním bez nařízení jednání	1016
965. Samospráva: právo veřejnosti vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva kraje	965	976. Řízení před soudem: přezkoumání exekuční výzvy vydané v daňovém řízení.	1018
966. Církev a náboženské společnosti: právo duchovních zachovávat povinnost mlčenlivosti; právo ustanovovat duchovní	968	977. Azyl: aplikace předpisu komunitárního práva	1021
967. Kompetenční spory: nemožnost správního odvolání proti rozhodnutí ve věci vkladu práva; k povinnosti správního orgánu vyvolat kompetenční spor	973	978. Azyl: vztah místa, kde k pronásledování dochází, a státní příslušnosti pronásledovaného; regionální definice uprchlíka	1024
968. Opatření obecné povahy: schválení či změna územně plánovací dokumentace Územní plánování: rozsah soudního přezkumu; k pojmu „vlastník dotčených pozemků“	979	979. Daň z převodu nemovitostí: vznik povinnosti platit daň Daňové řízení: předběžná otázka	1028
969. Správní trestání: povinnost podrobit se očkování	995	980. Zemědělství: „podnikatel s chmelem“.	1032

Volby do Poslanecké sněmovny: neplatnost volby kandidátů

k čl. 5 Ústavy České republiky

k čl. 22 Listiny základních práv a svobod

k § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu též „volební zákon“)

k § 20 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.

Výplatou příspěvků za mandáty do voleb Zastupitelstva hl. m. Prahy nedošlo k narušení volné soutěže politických stran, ani k jejich zvýhodnění ve volebním boji, které by vedlo k neplatné volbě jejich kandidátů.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2006, čj. Vol 59/2006-31)

Věc: Ing. Karel B. proti 1) Státní volební komisi, 2) Kandidátům ODS, ČSSD, KSČM a KDU-ČSL zvoleným ve volebním kraji Hlavní město Praha, o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Navrhovatel se domáhal vyslovení neplatnosti volby jmenovitě vypočtených kandidátů ve volebním kraji Hlavní město Praha. Tvrdil, že ve volbách byl hrubě porušen ústavní princip rovné a svobodné demokratické soutěže politických stran. Vybrané politické strany, zvolené do Zastupitelstva hlavního města Prahy podle zákona o volbách do obcí, obdržely za období r. 2000 – 2006 příspěvek za mandáty za krajské volby, ačkoliv takové se v hlavním městě nikdy nekonaly. Částku dosahující cca 100 milionů korun obdržely z největší části politické strany, jejichž kandidáti se zúčastnili voleb do Parlamentu ČR, tak, jak jsou návrhem označeni. Tyto neoprávněně získané finanční prostředky vytvořily extrémní a nezaslouženou výhodu pro tyto strany a kandidáty v rozporu s principem rovné a demokratické soutěže politických stran.

Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že Praha byla dle Ústavy do 31. 12. 1999 hlavním městem a obcí, od 1. 1. 2000 se stala hlavním městem, obcí i kra-

jem, a to podle zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Podle tohoto ústavního zákona nemá Praha žádnou výjimku oproti ostatním krajům. Proto se měly volby v r. 2000 uskutečnit podle zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Problém voleb v Praze byl řešen zákonem o hl. m. Praze č. 131/2000 Sb. (§ 121). Ústavní stížnost domáhající se zrušení tohoto protiústavního předpisu byla Ústavním soudem usnesením ze dne 22. 9. 2003 odmítnuta. Ze zmíněného ustanovení nevyplýval nárok zastupitelů hl. m. Prahy na příspěvek za mandát za volby do kraje. Dále navrhovatel popsal poslanecké a vládní návrhy a svá vlastní jednání a jejich osud s tím, že z nich plyne, že vláda, ministr financí ani prezident republiky nepovažují nárok spojený s volbou pražského zastupitelstva za oprávněný – k tomu přikládá stejnopisy návrhů, podání a jejich vyřízení. Přesto Ministerstvo financí nepostupovalo obdobně jako u „Evropských demokratů“, jimž příspěvek nevyplatilo. Praž-

ské zastupitelstvo ostatně samo popírá, že je krajem, neboť krajské zastupitelstvo může mít maximálně 65 členů, v Praze je jich 70. Mimoto charakteru voleb jako voleb obecních nasvědčuje i to, že Praha byla rozdělena do pěti volebních obvodů, což umožňuje jen zákon o volbách do obcí, nikoliv zákon o volbách do krajů. Politické strany a hnutí zastoupené v zastupitelstvu hl. m. Prahy tak získaly za „nevolby“ prostředky využitelné k jejich propagaci, a to na úkor všech daňových poplatníků a na úkor svých politických konkurentů.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, v § 20 odst. 1 přiznává nárok na státní příspěvek politickým stranám a hnutím; novelou provedenou zákonem č. 104/2001 Sb. byl změněn text § 20 odst. 7 a 8 tak, že nárok na příspěvek byl nadále spojen nejen s mandátem do krajského zastupitelstva, ale i s mandátem do zastupitelstva hl. m. Prahy.

Navrhovateli lze přisvědčit v tom, že rozhodná právní úprava voleb do Zastupitelstva hl. m. Prahy je poněkud komplikovaná. Charakterem voleb do tohoto zastupitelstva i nárokem na příspěvky za mandáty se ovšem Nejvyšší správní soud již zabýval, a to při posouzení kasační stížnosti Ministerstva financí proti rozsudku Městského soudu v Praze právě v souvislosti s nárokem „Evropských demokratů“, na jejichž případ navrhovatel rovněž poukazuje v návrhu. V rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107*), Nejvyšší správní soud po zhodno-

cení ústavněprávních východisek dospěl k závěru, že při možnosti různého výkladu je třeba vždy zvolit výklad ústavně konformní respektující ústavní principy. K charakteru voleb do Zastupitelstva hl. m. Prahy zde soud uvedl, že v rámci konkurence dvou zákonů, podle kterých by mohl být tento orgán volen, dostal převážně z pragmatických důvodů přednost zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, před zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Citovaný rozsudek dále řeší otázku příspěvku za mandát jiných aktérů než politických stran a hnutí, neboť ve vztahu k nim (politickým stranám a hnutím) považuje nárok související s volbou Zastupitelstva hl. m. Prahy za oprávněný, a to s odkazem na výše citované ustanovení a na zásadu rovnosti všech forem, v nichž zákonodárce umožnil politickým stranám podávat kandidátní listiny v jednotlivých typech voleb. Od těchto závěrů o nároku na příspěvek za mandát do Zastupitelstva hl. m. Prahy nemá Nejvyšší správní soud racionální důvod se odchýlit.

Stojí-li tak návrh na názoru, že volbu označených kandidátů je třeba považovat za neplatnou proto, že politické strany, za něž kandidovali, byly ve volebním boji zvýhodněny tím, že neoprávněně obdržely příspěvky za volby do zastupitelstva hl. m. Prahy, nelze mu přisvědčit. Výplatou příspěvků nedošlo k narušení volné soutěže politických stran ve smyslu čl. 5 Ústavy či svobodné soutěže politických sil ve smyslu čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona předpokládá čestný a poctivý průběh volební kampaně s tím, že zejména nesmí být o kandi-

*) Publikováno pod č. 923/2006 Sb. NSS.

dátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje. V daném případě lze z návrhu dovést, že navrhovatel spatřuje nečestnost volební kampaně v předpokladu použití neoprávněně získaných prostředků ve prospěch volby jím označených kandidátů. Nehledě k tomu, že užití předmětných příspěvků právě k tomuto účelu je

pouhou spekulací, Nejvyšší správní soud se s názorem na neoprávněnost výplaty neztotožnil. Mimo to by skutečně bylo možno těžko shledat příčinnou souvislost mezi výplatou příspěvku a zvolením označených kandidátů. Nedošlo tak k porušení podmínek volební kampaně tvrzeným způsobem, a tím ani k neplatné volbě označených kandidátů ve smyslu § 87 volebního zákona.

960

Volby do Poslanecké sněmovny: rozsah soudního přezkumu voleb; neplatnost volby kandidáta; relevantní protiprávnost

k čl. 20 Ústavy České republiky

k § 87 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.

Výklad ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, není možno provést tak, že kompetence soudu přezkoumávat platnost volby kandidáta je omezena výhradně na porušení tohoto zákona. Soud by tak nemohl vůbec zohlednit porušení právních předpisů jiných, k němuž by došlo v konečném důsledku třeba i ve výrazně větší míře, což by zcela negovalo smysl soudního přezkumu. Soud je proto oprávněn v rámci svojí kompetence hodnotit též tvrzené porušení jiných právních předpisů než výhradně shora uvedeného zákona, a to v těch případech, kdy se z obsahového hlediska jedná o právní předpisy vážící se na volební proces, pokud tyto případy z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech jednoduchého práva (tzv. relevantní protiprávnost).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 36/2006-22)

Prejudikatura: č. 923/2006.Sb. NSS.

Věc: Ondřej R. proti Státní volební komisi o návrhu na neplatnost volby kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Navrhovatel ve svém návrhu požaduje ve smyslu § 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 (dále jen „zá-

kon č. 247/1995 Sb.“), vyslovení neplatnosti volby všech poslanců zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. června 2006. Svůj návrh

odůvodňuje zejména tím, že Ministerstvo financí porušilo rovnou soutěž politických sil, a tím svobodné volby, neboť zadržuje 15 mil. Kč politické straně SNK Evropští demokraté (SNK ED). Navrhovatel je členem politického hnutí Nezávislých starostů pro kraj, které se SNK ED úzce spolupracuje, a přispělo na jeho volební kampaň částkou 200 000 Kč. Pokud by SNK ED zadržované peníze mělo, mohlo více oslovit občany ve volební kampani. V postupu ministra financí spatřuje navrhovatel nehorázné ničení konkurence ve volbách, zneužití pravomoci a nerespektování soudů. V konečném důsledku tak dochází k manipulaci voličů, odporující čl. 2 odst. 3 a čl. 5 Ústavy ČR. Navrhovatel se domnívá, že pokud by strana SNK ED mohla se zadržovanými prostředky disponovat, mohla překročit uzavírací klausuli 5 %, neboť i bez těchto prostředků tato strana získala celkem 112 000 hlasů (2,1 %).

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že navrhovatel může napadnout toliko platnost volby kandidátů ve svém volebním kraji. Otázka výplaty příspěvku na mandát politické straně SNK ED se vztahuje k zákonu č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“), a je předmětem sporu této politické strany se státem, který je dosud řešen. Zákon č. 247/1995 Sb. nicméně výši prostředků na volební kampaň neupravuje, ustanovení § 16 odst. 4 tohoto zákona se vztahuje pouze na bezplatné poskytnutí vysílacího času.

Nejvyšší správní soud návrh v části týkající se kandidátů zvolených ve volebním kraji Hlavní město Praha zamítl a v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích odmítl.

Z odůvodnění:

(...) 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 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; 2. vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností; a 3. zásadní intenzita 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.

S ohledem na výše uvedené se soud nejprve zabýval otázkou protizákonnosti, tj. porušením zákona č. 247/1995 Sb.

K tomu uvádí, že zákon č. 247/1995 Sb. skutečně (viz vyjádření Státní volební

komise) úpravu příspěvku na mandát neupravuje, a tato úprava je provedena v zákoně č. 424/1991 Sb. Zároveň ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. hovoří o tom, že návrh na neplatnost volby kandidáta může být podán v případě tvrzeného porušení „*tohoto zákona*“. Je tak zřejmá restriktivní vůle zákonodárce při výkladu možnosti tohoto typu soudního přezkumu voleb.

Zároveň je nicméně nutno vidět to, že zákonná úprava svojí podstatou představuje konkretizaci ústavních norem, principů a hodnot. I v daném případě proto zákon č. 247/1995 Sb. 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 takovéto 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 zákona č. 247/1995 Sb. (dále viz § 90, § 93 s. ř. s.), věcná a funkční příslušnost je určena ustanovením § 88 stejného zákona. Proto také Nejvyšší správní soud, vázán tímto zákonem stanoveným kompetenčním vymezením, již dříve kupř. judikoval (cit. usnesení sp. zn. Vol 5/2006), že v případě občana mu nepřísluší hodnotit platnost volby kandidátů z jiného volebního kraje, než kde je zapsán do stálého seznamu anebo kde skutečně volil.

S ohledem na výše uvedené soud nicméně zároveň dovozuje, že výklad ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. není možno provést tak, že kompetence soudu přezkoumávat platnost volby kandidáta je omezena výhradně na porušení tohoto zákona. Jakkoliv soud nepochybně obsahuje 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 tudíž vůbec zohlednit porušení právních předpisů jiných, k němuž by došlo v konečném důsledku 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 zákona č. 247/1995 Sb. se vztahuje i na případy další. Okruh těchto dalších případů přitom není neomezený, nýbrž je dán tou skutečností, že volební proces není přímo a nepřímo 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.

V daném případě navrhovatel brojí proti tomu, že politické straně SNK ED nebyly vyplaceny příslušné finanční prostředky. K tomu soud uvádí, že z ustá-

lené judikatury Ústavního soudu (zejména nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, in: Sb. ÚS, sv. 4, str. 113 a násl.) plyne, že politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž primární funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. Na existenci politických stran je proto dán veřejný zájem, a je tedy ústavně konformní i jejich přímé státní financování. Limitem státního financování politických stran je jejich oddělení od státu. To znamená, že by státní financování nemělo převyšovat nad financováním ze soukromých zdrojů, neboť v opačném případě strany ztrácejí své postavení v občanské společnosti, a tím pozbývají i svůj skutečný smysl a poslání. Určujícím principem státního financování politických stran je pluralismus. Omezující opatření, vylučující z přístupu ke státním prostředkům politické strany z jiných důvodů, než je garance vážnosti jejich úsilí podílet se na politické soutěži, je proto protiústavní. Při modelování podoby státního financování je především nutno vycházet ze záruk svobodné soutěže politických stran, a jako na protiústavní je proto nutno nazírat na snahu vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší, a formovat tak strany s lepším či horším postavením.

Jestliže je tedy obecně přijímáno, že primárním úkolem politických stran je aktivizace občanů, kterou provádějí zejména v rámci volebního procesu, a zároveň jsou některé tyto strany masivně financovány ze státního rozpočtu, není možno otázku státního financování ze soudního přezkumu voleb zcela vydělit, jelikož je zřejmé, že tyto prostředky jsou používány zejména k vedení volební

kampaně. V opačném případě by totiž (*reductio ad absurdum*) mohla nastat situace, kdy by stát např. bez jakéhokoliv zákonného opodstatnění výrazně financoval jedinou politickou stranu, a zcela by tak popřel principy svobodných voleb, založených též na volné soutěži politických stran, a přesto by neexistovala možnost zpochybnění voleb, protože k naznačené finanční monopolizaci jedné ze stran by došlo jiným způsobem než prostřednictvím volebního zákona.

Proto Nejvyšší správní soud činí závěr, že je oprávněn v rámci svojí kompetence rozhodovat o platnosti voleb kandidátů hodnotit též tvrzené porušení jiných právních předpisů než výhradně zákona č. 247/1995 Sb., a to v těch případech, kdy z obsahového hlediska se jedná o právní předpisy vážící se na volební proces a které z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech jednoduchého práva. Musí se proto jednat o případy relevantní protiprávnosti.

V projednávané věci proto soud – v rozporu s názorem Státní volební komise – nemá pochybnosti o oprávněnosti hodnotit důvodnost tvrzeného porušení zákona č. 424/1991 Sb., neboť se nesporně jedná o zákon, mající přímý vztah k volebnímu procesu, a zároveň otázka přímého státního financování svojí podstatou a závažností dosahuje ústavní intenzity, neboť je zasazena do kontextu takových ústavních principů, jako je zejména svobodná soutěž politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy ČR, čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

Nejvyšší správní soud dále připomíná, že otázkou vyplacení příspěvku na mandát politické straně SNK ED se již za-

býval v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005, na který pro stručnost odkazuje.

(...) V projednávané věci k porušení citovaného ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. došlo. Na této skutečnosti nic nemění ani vyjádření Státní volební komise v tom smyslu, že otázka vyplacení příspěvku na mandát politické straně SNK ED je stále řešena, neboť v projednávané věci již citovaným rozsudkem Nejvyšší správní soud, Ústavní soud (nálezem ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05) a Městský soud v Praze (rozsudkem ze dne 6. 5. 2005, čj. 9 Ca 100/2004-64) předmětný problém jasně pojmenovaly a dospěly ke shodnému závěru o protiprávnosti postupu Ministerstva financí.

Za těchto okolností Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že nevyplacením předmětného příspěvku na mandát byl porušen zákon č. 424/1991 Sb. První předpoklad vyhovění volební stížnosti, tzn. zjištění relevantní protizákonnosti, tak byl naplněn.

Další dva aspekty důvodnosti podaného návrhu (vztah mezi zjištěnou protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností; zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidátů) soud pojednává společně, neboť s ohledem na konkrétní okolnosti věci to je racionální. V daném případě totiž lze z obsahu podaného návrhu a s přihlédnutím k jeho redukci věcné projednatelnosti soudem jen na kandidáty volené ve volebním kraji Hlavní město Praha dovodit, že navrhovatel se domnívá, že ke zvolení právě těchto poslanců by nedošlo, jestliže by politická strana SNK ED měla ve volební kampani k dispozici nároko-

vané finanční prostředky, a že by na jejich místa byli zvoleni (alespoň zčásti) kandidáti navržení SNK ED.

K tomu soud uvádí, že volební kampaně vedou ve volbách do Poslanecké sněmovny soukromoprávní korporace, kterými jsou politické strany, a její podstatou je snaha přesvědčit voliče o tom, že jejich programová a personální nabídka je tou nejlepší (pozitivní kampaně), anebo naopak snaha odradit voliče od nabídky politických soupeřů (negativní kampaně). Přehledný seznam definic a typologizací volební kampaně nabízí z česky psané odborné literatury např. E. Bradová (Od lokálních mítinků k politickému marketingu – teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2005), která uvádí čtyři hlavní cíle volební kampaně: informovat voliče, přesvědčit voliče, posílit stávající podporu svých stoupenců a mobilizovat voliče. Přitom není sporu o tom, že volební kampaně je i finančně a organizačně velmi náročná a že její účinnost se s většími disponibilními finančními prostředky může výrazně umocňovat. Pokud tedy v daném případě soud dospěl k závěru, že protizákonností způsobenou Ministerstvem financí politická strana SNK ED nemohla v období volební kampaně disponovat nárokovanou finanční částkou, lze – v obecné rovině – zároveň konstatovat, že se tato protizákonnost určitým způsobem mohla projevit na konečném výsledku voleb napadených kandidátů, neboť se lze důvodně domnívat, že v případě účinnější (a tedy i finančně náročnější) volební kampaně SNK ED mohla oslovit větší počet voličů, což by se zároveň projevilo i jako určitý úbytek hlasů u stran jiných (úspěšných i neúspěšných).

V tomto kontextu je nicméně zapotřebí upozornit na to, že nemůže být posláním volebního soudu „přikázat“ mandáty v rámci jednoho volebního kraje soudem napříč politickými stranami, neboť takovýto postup se nejen zcela vymyká kompetenci soudu, nýbrž měl by dokonce protiústavní dimenzi, jelikož 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 posláním soudní moci.

Za rozhodující v projednávané věci soud dále považuje konečné volební výsledky. Podle nich totiž (viz Zápis o výsledku voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006) politická strana SNK ED obdržela celkem 111 724 platných hlasů, což činí 2,08 % z celkového počtu hlasů. Aby však tato politická strana získala mandáty v Poslanecké sněmovně, musela by překročit tzv. umělou uzavírací klauzuli, která je stanovena ve výši 5 % (§ 49 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.). To konkrétně znamená, že za situace, kdy bylo odevzdáno celkem 5 348 976 platných hlasů, by SNK ED musela získat nejméně 5 % z tohoto počtu, tj. 267 449 hlasů. K dosažení tohoto počtu tedy SNK

ED chybělo 155 725 hlasů, takže by musela získat více než dvojnásobek hlasů, které tato strana skutečně obdržela, aby ve volbách skutečně uspěla.

Přitom nelze přehlédnout, že rozhodování voličů je ovlivněno celou řadou faktorů, mezi nimiž sehrává volební kampaň samotných politických stran jistě významné, nikoliv však výsadní postavení. Těmito faktory jsou např. stranická identifikace, skupinová sounáležitost a materiální zájmy, základní hodnotové a ideologické postoje, preference k současným politickým otázkám, zhodnocení aktuální situace, zhodnocení image stran a jejich lídrů, sociální zázemí apod. (viz E. Bradová, cit. dílo, zejm. str. 38). Z povahy věci je přitom zřejmé, že volební kampaně mají skutečný vliv pouze na určitou skupinu voličů, především tzv. nerozhodnuté, příp. fluktuující voliče, zatímco naopak stabilní voliči politických stran jsou vůči jakékoliv kampani v podstatě imunní.

Za těchto okolností soud dospívá k závěru, že ani v případě, když by SNK ED mohla skutečně v rámci volební kampaně použít nárokované peněžní prostředky (poznámka soudu: samotná SNK ED na rozdíl od navrhovatele uvádí jen částku 12 mil. Kč, viz „*Politická usnesení k výsledkům voleb do PSP z jednání Republikové rady ze dne 4. 6. 2006*“, www.snked.cz), se nelze domnívat, že by se následná velkoryseji vedená volební kampaň projevila v zisku tak velkého počtu dalších hlasů, které by znamenaly překročení pětiprocentní uzavírací klauzule a přinesly by této straně poslanecké mandáty. K „zatemnění“ celkových volebních výsledků tak shora popsanou nezákonností nedošlo.

Volby do Poslanecké sněmovny: neplatnost volby kandidáta; vznik a zánik mandátu

k čl. 19 odst. 3, čl. 22 odst. 2 a čl. 25 písm. e) Ústavy České republiky

k § 53 odst. 1 a § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 204/2000 Sb. a č. 37/2002 Sb.

k § 6 písm. e) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

I. Skutečnost, že se kandidát ve volbách do Poslanecké sněmovny výslovně nevzdá do posledního dne konání těchto voleb mandátu senátora, nezakládá bez dalšího neplatnost jeho volby do Poslanecké sněmovny (§ 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů).

II. Jestliže je senátor ve volbách do Poslanecké sněmovny platně zvolen poslancem, zaniká jeho mandát senátora současně se vznikem mandátu poslance [§ 6 písm. e) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve spojení s čl. 22 odst. 2 a čl. 25 písm. c) Ústavy ČR], tj. druhým dnem konání takových voleb (§ 53 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve spojení s čl. 19 odst. 3 Ústavy ČR).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 32/2006-45)

Věc: Ing. Josef N. proti 1) Státní volební komisi, 2) Ing. Milanovi Šimonovskému o určení neplatnosti volby kandidáta do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Navrhovatel, který je zapsán do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku svého bydliště, podal ve lhůtě stanovené v § 87 odst. 1 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.“), návrh na prohlášení neplatnosti volby kandidáta Ing. Milana Š. (dále jen „druhý odpůrce“) do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a návrh na prohlášení, že mandát druhého odpůrce nevznikl. Podle zápisu o výsledku voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 2. – 3. června 2006, který vyhotovila Státní volební komise, byl v Jihomo-

ravském kraji za politickou stranu Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová zvolen poslancem Poslanecké sněmovny druhý odpůrce, který byl v době podání návrhu též senátorem Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), místopředsdou vlády a ministrem dopravy. Navrhovatel se ovšem domnívá, že s ohledem na čl. 21 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) není možné, aby senátor, který se nevzdal svého mandátu podle čl. 25 písm. c) Ústavy, byl zvolen jako kandidát do Poslanecké sněmovny. Pokud se totiž nevzdal před vznikem mandátu poslance, který (jak vyplývá mimo jiné i z čl. 19

odst. 3 Ústavy) vzniká zvolením, mandátu senátora, nemůže být jeho volba do Poslanecké sněmovny platná. Skutečnost, že druhý odpůrce byl v době podání návrhu stále senátorem, navrhovatel dokládá seznamem senátorů ke dni 7. 6. 2006, uveřejněným na internetových stránkách Senátu, a také rozhovorem s druhým odpůrcem ze dne 8. června 2006 otištěným v deníku Právo, kde druhý odpůrce mimo jiné konstatuje, že se svého senátorského mandátu hodlá teprve vzdát. Závěrem pak navrhovatel polemizuje s názorem (uveřejněným např. v článku v Lidových novinách ze dne 7. června 2006), že ve věci druhého odpůrce lze aplikovat čl. 22 odst. 2 Ústavy týkající se zániku mandátu poslance či senátora *ex constitutione*. Uvedené ustanovení vymezuje inkompatibilitu (něslučitelnost) funkce člena zákonodárního sboru ve vztahu k jiným složkám státní moci, neupravuje však inkompatibilitu funkcí v rámci moci zákonodárné; ta je totiž stanovena v čl. 21 Ústavy, který vylučuje možnost být současně členem obou komor Parlamentu České republiky. Je tedy zřejmé, že čl. 21 Ústavy *ex lege* vylučuje možnost aplikace čl. 22 odst. 2 Ústavy pro případ řešení zániku mandátu člena jedné komory Parlamentu České republiky v případě jeho zvolení členem druhé komory už z toho prostého důvodu, že čl. 21 Ústavy souběh členství v obou komorách vylučuje.

Ve vyjádření k návrhu druhý odpůrce s odkazem na příslušná ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. a Ústavy mimo jiné konstatuje, že právní řád České republiky nezakazuje, aby do Poslanecké sněmovny kandidovala osoba, která je členem Senátu. Dnem vzniku mandátu poslance dochází k zániku mandátu senátora; tomuto výkladu svědčí též právní úprava platná v období tzv. první repub-

liky. S tímto názorem se ztotožnil i Senát, což druhý odpůrce dokazuje přiloženými kopiemi 15. usnesení Mandátového a imunitního výboru Senátu ze 14. schůze konané dne 21. 6. 2006 a 498. usnesení Senátu ze 12. schůze konané dne 21. 6. 2006. Druhý odpůrce dále poukázal na to, že rozsah soudního přezkumu ve věci návrhu na neplatnost volby kandidáta je dán ustanovením § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. ve spojení s § 90 odst. 1 s. ř. s., a proto namítanou neplatnost volby kandidáta z důvodu zákazu uvedeného v čl. 21 Ústavy není Nejvyšší správní soud oprávněn přezkoumávat. Závěrem pak druhý odpůrce poznamenává, že navrhovatelem předložené články v dením tisku zkreslily jeho slova.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve musel vypořádat se skutečností, že navrhovatel se ve svém návrhu domáhá jak určení toho, že volba druhého odpůrce byla neplatná, tak i rozhodnutí o tom, že mandát druhému odpůrci nevznikl. K tomu je na místě poznamenat, že soud může v případě voleb do Poslanecké sněmovny v souladu s § 87 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. ve spojení s § 90 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat výhradně ve věci návrhu na neplatnost volby příslušného kandidáta. Mandát poslance vzniká zvolením [§ 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „zákon č. 90/1995 Sb.“), ve spojení s čl. 19 odst. 3 Ústavy], přičemž Státní volební komise vydá kandidátům zvoleným za poslance Poslanecké sněmovny do 1 měsíce od uveřejnění výsledku voleb osvědčení o tom, že byli zvoleni; tento dokument má ovšem pouze deklaratorní charakter a stvrzuje, že

uvedený kandidát byl zvolen poslancem druhým dnem voleb (tj. v projednáváním případě dne 3. 6. 2006). Jedná se tedy o ústavně odlišnou koncepci než např. v případě prezidenta republiky či soudců, kteří se svého úřadu (funkce) ujímají až složením slibu (srov. čl. 55 a čl. 93 Ústavy). Pokud by pak soud případně shledal oprávněným návrh na neplatnost volby kandidáta, hledí se na takový mandát, jako by nevznikl, a Státní volební komise osvědčení o zvolení poslancem vydá dalšímu kandidátovi v pořadí podle § 51 zákona č. 247/1995 Sb. (odkaz na ustanovení § 51 je ovšem zjevně chybný; lze se pouze domnívat, že zákonodárce měl na mysli ustanovení § 54 téhož zákona). Vzhledem tedy k tomu, že mandát může vzniknout pouze takovému kandidátovi, jehož volba nebyla prohlášena soudem za neplatnou, zabýval se soud nadále již jen návrhem na neplatnost volby druhého odpůrce.

Neplatnost volby druhého odpůrce poslancem Poslanecké sněmovny by mohl soud vyslovit pouze v případě, kdy by bylo prokázáno porušení některého ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby daného kandidáta. Na rozdíl od některých doktrinárních názorů [např. V. Pavlíček ve svém komentáři Ústavy uvádí, že poslanec, respektive senátor, by mohl kandidovat do druhé komory, „pokud by se ovšem vzdal stávající funkce nejpozději do svého zvolení“ (Pavlíček V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. 2. vydání, Praha 1998, str. 139)] je podle soudu zřejmé, že druhý odpůrce jednoznačně splňuje veškeré požadavky pro výkon svého pasivního volebního práva (volitelnost) tak, jak je stanovuje Ústava (citovaný čl. 19 odst. 1), tak i požadavky stanovené zákonem (§ 25 zákona č. 247/1995 Sb. ve spojení s čl. 20 Ústavy).

Skutečnost, že určitý kandidát do Poslanecké sněmovny současně vykonává svůj senátorský mandát, rozhodně takového kandidáta nezabavuje jeho pasivního volebního práva ve volbách do Poslanecké sněmovny a není ani překážkou k výkonu tohoto práva (tou je pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům). Opačný názor by znamenal upření základního práva garantovaného v čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tedy ucházet se za rovných podmínek o volené a jiné veřejné funkce. Ostatně ucházet se o funkce neznamená ještě ve svobodné soutěži politických sil uspět, a proto nelze spravedlivě požadovat na uchazeči o takovou funkci, aby se předem zbavil jiné funkce, již zastává, a která by mohla vyvolat ústavní či zákonný střet. Je třeba respektovat projev politického práva spočívající v kandidatuře na volenou funkci poslance, a zajistit v případě volebního úspěchu pak jen způsob „odklizení“ případného střetu s funkcí jinou, dříve zastávanou.

Nelze tedy dovodit, že by kandidatura senátora do Poslanecké sněmovny byla v rozporu se zákonem č. 247/1995 Sb. či dokonce s Ústavou. Z tohoto důvodu soud ani nemusel přistupovat k dalším krokům algoritmu přezkumu volebních stížností tak, jak jej použil např. ve svém usnesení ze dne 2. 7. 2004, publikovaném pod č. 354/2004. Sb. NSS. Návrh ve volební věci je totiž důvodný pouze v případě, kdy dojde nejen k porušení některého ustanovení příslušného volebního zákona (protizákonnosti), ale musí existovat i vztah mezi takovou protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena. Závěrečným krokem tohoto algoritmu pak musí být zjištění, zda namítaná protizákonnost byla natolik intenzivní, že vedla ke skutečně zásadnímu zpochybnění („zatemnění“) vo-

lebních výsledků. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci nebyl předmětný návrh úspěšný již v prvním kroku shora naznačeného algoritmu, je třeba uzavřít, že druhý odpůrce byl ve volbách konaných ve dnech 2. – 3. 6. 2006 nepochybně platně zvolen poslancem Poslanecké sněmovny.

Teorie ústavního práva rozlišuje mezi neslučitelností (inkompatibilitou) funkcí na straně jedné, kdy není možné být současně ve dvou funkcích a lze mít buď jednu, nebo druhou, a neslučitelností výkonu funkcí na straně druhé, kdy je sice možné být držitelem obou funkcí, lze však vykonávat pouze jednu z nich. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústava nepředpokládá jakékoliv „pozastavení“ výkonu funkce poslance či senátora (např. v podobě tzv. klouzavého mandátu) a hovoří jednoznačně pouze o zániku (definitivním) mandátu, je v projednávané věci na místě posuzovat jen „přísnější“ neslučitelnost funkcí poslance a senátora, která – jak správně navrhopatel uvádí – plyne přímo z čl. 21 Ústavy. Soud proto dále považoval za vhodné vypořádat se nad rámec přezkumu platnosti volby druhého odpůrce i s námitkou navrhopatele, že druhý odpůrce, nevzdal-li se senátorského mandátu, nemůže vykonávat svůj mandát poslanecký.

Výše bylo uzavřeno, že volba druhého odpůrce do Poslanecké sněmovny proběhla z přezkoumávaného hlediska v souladu s Ústavou i zákonem č. 247/1995 Sb., a je tedy platná. Vzhledem k tomu, že druhý odpůrce výslovně neučinil žádný přímý úkon, ze kterého by bylo zřejmé, jaký z obou mandátů hodlá vykonávat [např. vzdání se mandátu senátora podle čl. 25 písm. c) Ústavy], musel soud dovodit, který z mandátů druhému odpůrci od 3. 6. 2006 přísluší vykonávat.

Neslučitelnost výkonu funkce poslance či senátora s jinou funkcí přímo upravuje Ústava v čl. 21 a čl. 22. Podle navrhopatele čl. 22 Ústavy ovšem vymezuje inkompatibilitu funkce poslance či senátora pouze ve vztahu k jiným složkám státní moci a čl. 21 *ex lege* vylučuje možnost aplikace čl. 22 Ústavy na inkompatibilitu funkcí v rámci zákonodárné moci už z toho důvodu, že čl. 21 Ústavy souběžné členství v obou komorách Parlamentu vylučuje.

Shora nastíněný výklad navrhopatele ovšem soud nepovažuje za správný. Dalšími výkladovými metodami jej naopak lze bezpečně vyvrátit. Z čl. 22 odst. 2 Ústavy nesporně plyne, že dnem, kdy se poslanec nebo senátor ujal neslučitelné funkce (o níž tak stanoví zákon), zaniká jeho mandát poslance nebo senátora. Z jazykového (a koneckonců ani systematického) výkladu tedy nevyplývá, že by citované ustanovení vylučovalo svoji aplikaci ve věci vzájemné neslučitelnosti funkcí poslance a senátora. Za použití výkladu logického, konkrétně argumentace *a minori ad maius*, je pak možno dovodit, že pokud lze čl. 22 Ústavy aplikovat na „další funkce, o nichž to stanoví zákon“, tím spíše lze uvedený článek Ústavy aplikovat na neslučitelné funkce, o nichž tak přímo a výslovně stanoví Ústava v čl. 21. Nejen z těchto důvodů proto lze podle názoru soudu čl. 22 odst. 2 Ústavy aplikovat i na posuzovaný případ. K zániku mandátu není třeba, aby se senátor (poslanec) mandátu výslovně vzdal, neboť zánik mandátu nastává přímo z Ústavy (*ex constitutione*).

Předmětné ustanovení Ústavy nicméně neřeší výslovně situaci, kdy ten, kdo zastává funkci, jež je označena za neslučitelnou přímo z Ústavy nebo na základě zákona s funkcí poslance nebo senátora,

se stane poslancem nebo senátorem, jinak řečeno, v Ústavě není výslovně uvedeno pravidlo, z něhož by vyplývalo, který z mandátů (zda poslanecký či senátorský) druhému odpůrci v důsledku zvolení do Poslanecké sněmovny zanikl.

Druhý odpůrce vyjádřil svoji vůli stát se poslancem Poslanecké sněmovny na úkor svého mandátu senátorského nepřímo již tím, že výslovně souhlasil s kandidaturou do Poslanecké sněmovny (§ 32 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.), navíc na druhém místě kandidátní listiny, a to zvláště za situace, kdy jeho senátorský mandát vznikl již v roce 2000, a na podzim tohoto roku (2006) by tedy uplynulo příslušné volební období, a jeho mandát tedy zanikl; to mimo jiné znamená, že se v příslušném volebním obvodu nebudou konat ani doplňovací volby, a takto uvolněný senátorský mandát tak zůstane určitý omezený časový úsek neobsazen (§ 80 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb.). Ostatně shora uvedený názor vzal za svůj jak druhý odpůrce, což mimo jiné vyplývá ze stenozáznamu z 3. dne 12. schůze Senátu ze dne 21. 6. 2006, tak i Mandátový a imunitní výbor Senátu a Senát jako celek, což je zřejmé z usnesení, které jsou přílohami vyjádření druhého odpůrce k návrhu.

Z čl. 25 písm. f) Ústavy a ze zákonů na něj navazujících lze dovodit, že v projednávané věci dnem zvolení do Poslanecké sněmovny zanikl druhému odpůrci mandát senátora, tedy že již od 3. 6. 2006 vy-

konává druhý odpůrce pouze svůj mandát poslanecký. Jiné řešení nastalé situace za stávající právní úpravy ani možné není. Ustanovení § 6 písm. f) zákona č. 90/1995 Sb. totiž říká, že mandát poslance zaniká okamžikem, kdy se poslanec ujme úřadu nebo funkce, jejichž neslučitelnost s funkcí poslance stanoví Ústava nebo zákon. Ve stejném duchu pak hovoří i ustanovení § 6 písm. e) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu („*mandát senátora zaniká dnem, kdy se senátor ujal úřadu nebo funkce, jejichž neslučitelnost s funkcí senátora stanoví Ústava nebo zákon*“). Z citovaných ustanovení tedy jednoznačně vyplývá, že pokud v projednávané věci za trvání senátorského mandátu vznikl druhému odpůrci mandát poslanecký, zanikl jeho mandát senátora dnem zvolení do Poslanecké sněmovny, nikoliv naopak (takový výklad by byl zjevně nelogický). Tomuto názoru soudu pak svědčí i dřívější úprava volebního práva u nás, na kterou ve vyjádření k návrhu druhého odpůrce též poukazuje. Například zákon č. 124/1920 Sb., o složení a pravomoci senátu, totiž v § 1 výslovně stanovil, že „*kona-jí-li se volby do obou sněmoven nejpozději 4 neděle po sobě, nesmí nikdo kandidovat do obou sněmoven. Volba kandidáta přes toto ustanovení jest neplatná ... Je-li mimo případ právě uvedený ten, kdo již jest členem sněmovny poslanecké, zvolen senátorem, aneb naopak je-li ten, kdo již jest členem senátu, zvolen do sněmovny poslanecké, podrží mandát v oně sněmovně, jejímž členem byl zvolen později*“.

Volby do Poslanecké sněmovny: vedení volební kampaně

k § 16 odst. 2 a § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu též „volební zákon“)
k § 90 odst. 1 soudního řádu správního

I. Nelze považovat za porušení zásad čestného a poctivého vedení volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, směřuje-li volební kampaň pouze k určitým skupinám voličů.

II. Platnost volby kandidátů určité politické strany nelze účinně zpochybnit obecným poukazem na nesplnitelnost jejich volebních slibů.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 17/2006-25)

Věc: Marie K. proti Státní volební komisi o vyslovení neplatnosti voleb kandidátů zvolených v Moravskoslezském kraji za Občanskoú demokratickou stranu do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Dne 9. 6. 2006 podala navrhovatelka u Nejvyššího správního soudu návrh, kterým se výslovně domáhala „*určení neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování, které probíhaly dne 2. a 3. 6. 2006*“. Navrhovatelka považuje předvolební kampaň „*ODS v zastoupení Martina Římana*“ za nekorektní a nekalou, a volby proto za neplatné. Uvádí, že 3. 6. 2006 převzala poštovní zásilku, která byla adresovaná přímo jí, avšak na adresu místa jejího podnikání. V této zásilce se nacházel leták týkající se části programu ODS zaměřeného na podnikatele spolu s dopisem Martina Římana. Stěžovatelka takový postup považuje za nepřijatelný. Předně vytýká ODS, že tento leták neobdržela jako občan na adresu svého trvalého pobytu, ale jako podnikatelka; domnívá se tedy, že jej obdrželi toliko evidovaní živnostníci, což považuje za diskriminaci ostatních osob. Rovněž považuje toto jednání za podvod, neboť ODS není sama zvolena, a nemůže tedy tvrzené závazky „sama vykonat“. ODS ta-

ké tvrdí, že bude bojovat proti korupci, podle navrhovatelky ji však naopak sama podporuje. Navrhovatelka dále uvádí, že „podniká již od roku 1990 a sliby poslanců zůstaly vždy jen slibem“. Rovněž poukazuje na nelehkou situaci podnikatelů. V neposlední řadě tvrdí rozpory mezi dopisem, který obdržela poštou, a letákem, který získala u stánku ODS. Navrhovatelka uzavírá návrh tím, že volby neprobíhaly podle zákona, a požaduje proto jejich spravedlivé přezkoumání (připomíná také, že alespoň jeden občan volil dvakrát) a určení jejich neplatnosti.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

Navrhovatelka se formálním vymezením petitu domáhá něčeho, co jí zákonná úprava vůbec neumožňuje. Pro zdejší soud totiž 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 nepřísluší komentovat vhodnost či smysluplnost zákonné úpravy, jelikož je nutno respektovat jejich oddělení od moci zákonodárné.

Není ovšem rozhodující, jak navrhovatelka svůj návrh formálně označila, ale o jaký návrh se jedná podle jeho obsahu. V daném případě je z obsahu návrhu patrné, že navrhovatelka brojí proti celkovému výsledku voleb do Poslanecké sněmovny z důvodu tvrzené neregulérnosti průběhu volební kampaně ODS v Moravskoslezském kraji. Vzhledem k tomu, že § 87 odst. 1 volebního zákona umožňuje jednotlivci podat návrh na neplatnost volby pouze toho kandidáta – případně kandidátů (*argumentum a minori ad maius*), kteří byli zvoleni ve volebním okrsku, kde je tento jednotlivec zapsaný do stálého seznamu, a s ohledem na obsah podání, posoudil je soud jako návrh na neplatnost volby kandidátů ODS zvolených v Moravskoslezském kraji ve smyslu shora citovaného ustanovení volebního zákona, neboť volební kampaň této politické strany považuje stěžovatelka za nezákonnou, a v důsledku toho kandidáty ODS za neplatně zvolené. (...)

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 judiko-

val již dříve (viz např. usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, publikované pod 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 projednávané věci navrhovatelka zejména brojí proti volební kampani ODS v místě jejího bydliště, kterou považuje za nekorektní a nezákonnou v důsledku omezení volební kampaně na vybrané subjekty, rozdílu mezi propagačními materiály a praxe odchylné od předvolebních slibů.

Při posuzování této námitky vycházel Nejvyšší správní soud především z § 16 volebního zákona, který upravuje volební kampaň. Přitom je nutno předeslat, že citované ustanovení neupravuje volební kampaň vyčerpávajícím způsobem, nýbrž že se vztahuje toliko na její poslední, závěrečnou tzv. „horkou“ fázi. I při posuzování tohoto právního institutu totiž je třeba mít v patrnosti základní atributy demokratického právního státu, mezi něž patří i princip, že každý může dělat to, co zákon výslovně nezakazuje, a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá (viz čl. 2 odst. 2 Ústavy, čl. 2

odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Protože kandidující subjekty (v daném případě politické strany) představují subjekty soukromoprávní a žádný zákon jim nezakazuje vykonávat volební kampaň i mimo období upravené citovaným ustanovením, je zjevné, že tuto kampaň vyvíjet mohou. Není totiž možno ani přehlédnout, že volební kampaň představuje ve svých důsledcích jednu z forem výkonu základních práv, jakými jsou především svoboda projevu, právo na informace, sdružovací právo, shromažďovací právo apod.

Uvedené ustanovení § 16 je nutno vidět právě ve zmíněném kontextu ochrany základních práv a svobod. Svoji podstatou totiž představuje konkretizaci citovaných základních práv a ústavních principů, jako je zejména princip svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny) a princip rovnosti, konkretizovaný pro potřeby volebního práva čl. 21 odst. 4 Listiny. S ohledem na respektování zmíněných dominantních principů svobodné soutěže a rovnosti ve volebním procesu je proto nutno vykládat i citované ustanovení volebního zákona.

Pokud jde o způsob vedení volební kampaně, tak § 16 odst. 2 volebního zákona stanoví, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje. Volební zákon však nestanoví, jaké prostředky může kandidující subjekt k volební kampani užít [vyjma starostou obce potenciálně vyhrazené plochy pro vylepení volebních plakátů (§ 16 odst. 1) a zákonem stanoveného rozsahu vysílacího času v Českém rozhlase a v České televizi (§ 16 odst. 4)].

S ohledem na citované ústavní principy je bez jakýchkoliv důvodných pochybností zřejmé, že je plně na kandidujícím subjektu, jakými prostředky svojí volební kampaň povede, samozřejmě pokud jimi nedojde k porušení volebního zákona či jiných právních předpisů. Jedním z tradičních a hojně využívaných způsobů vedení volební kampaně pak stále zůstává rozdávání, případně zaslání volebních letáků a jiných propagačních materiálů, prostřednictvím nichž se politické strany snaží potenciální voliče seznámit a případně zaujmout svým programem. Podivuje-li se stěžovatelka nad tím, že leták ODS obdržela jako podnikatelka na adresu místa svého podnikání, a nikoliv do místa svého trvalého bydliště, je třeba poukázat na to, že údaje o místech podnikání, případně sídlech podnikatelských subjektů, jsou veřejně dostupné (např. registr ekonomických subjektů ARES či obchodní rejstřík, které jsou dokonce snadno přístupné na internetu), na rozdíl od údajů o bydlišti fyzických osob.

Navrhovatelka také považuje za nezákonné a diskriminační, že volební leták obdrželi pouze podnikatelé, a nikoliv všichni občané. Tato její domněnka však není správná. Volební zákon ani žádný jiný právní předpis neukládá politickým stranám (případně jiným kandidujícím subjektům), aby se v rámci volební kampaně zaměřovaly na všechny potenciální voliče. Naopak ze samotné podstaty a smyslu fungování politických stran, jako zástupců určité větší či menší části obyvatelstva, je zřejmé, že se tyto strany budou orientovat a působit pouze na určitou část společnosti, která je názorově programu strany nejbližší. Politická strana (*Partei*, z latinského *pars* – část, oddělení) znamená skupinu stejně smýšlejících občanů, kteří si vytkli za cíl prosazování

společných politických představ (Adamová, K., Křížkovský, L.: *Základy politologie*. 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2000, str. 179). Některé politické strany pak mají svoji orientaci na určité voliče obsaženou přímo v názvu (např. ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 kandidující strana *Důchodci za životní jistoty* se zaměřovala převážně na voliče důchodového věku, strana *Moravané* pak působí pouze na voliče moravské a *Strana venkova* pak nebude svoji kampaň zaměřovat do velkých měst, nýbrž právě na venkov). Jiné strany v názvu tuto skutečnost přímo obsaženou nemají (např. právě *Občanská demokratická strana*), avšak je zcela zřejmé a přirozené, že nemohou zaujmout všechny voliče, a proto oslovují zejména ty jejich skupiny, u nichž lze očekávat, že se s jejich programem ztotožní, a ve volbách je proto podpoří. V případě ODS, která se profiluje jako pravicová strana, lze očekávat, že se bude orientovat na voliče spíše pravicově zaměřené, a právě podnikatelé představují její konstantní silnou voličskou základnu. Je proto zcela přirozené, že se svým programem - v daném případě navíc pouze částí týkající se podpory podnikání - pokusí oslovit právě podnikatele, a nikoliv všechny občany, jak požaduje navrhovatelka. Stejně tak propagační materiály kandidujících subjektů mohou obsahovat pouze některou z částí volebního programu a nemusí být totožné. Takový postup je zcela v souladu s volebním zákonem a v žádném případě jej nelze považovat za diskriminační či klamavý. Údajné rozpory v letácích ODS se proto zcela mýlí s požadavky volebního zákona na způsob vedení volební kampaně.

Navrhovatelka dále zpochybňuje splnitelnost předvolebních slibů s odkazem na předchozí volby a na to, že ODS nebude vládnout sama, a nebude tak schopna svoje sliby splnit. Ani tato tvrzení však nejsou způsobilá platnost volby kandidátů zvrátit. Jak již je uvedeno výše, bylo by totiž třeba, aby došlo k porušení volebního zákona takovým způsobem, který by mohl výsledek volby kandidátů ovlivnit. Obecný poukaz na budoucí nesplnění předvolebních slibů však v daném případě nemůže být považován za rozporný s volebním zákonem, neboť ten neukládá absolutní povinnost předvolební sliby splnit a ani nelze dovozovat, že volební program nebude splněn. Subjekty účastnící se volební soutěže logicky nabízejí program realizovatelný pouze za situace, kdy dosáhnou volebního úspěchu, který jim plnění programu umožní. Zákon pouze vyžaduje, aby volební kampaň probíhala čestně a poctivě, zejména aby nebylo o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje (§ 16 odst. 2 volebního zákona). Takové skutečnosti však navrhovatelka netvrdí a ani soud je z předložených podkladů neshledal. Větší či menší nesplnění předvolebních slibů je pak zcela běžné ve všech demokratických zemích. Zásadně totiž nelze předpokládat, že by politická strana (a to ani ta, která ve volbách zvítězila) splnila bez výjimky celý svůj předvolební program, neboť míra promítnutí předvolebních slibů do reality, vedle volebních výsledků, zpravidla závisí na politickém vyjednávání v parlamentu. Sebevětší snaha určité politické strany svoje předvolební sliby prosadit pak mnohdy nestačí.

Volby do Poslanecké sněmovny: vedení volební kampaně

k § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu též „volební zákon“)

Nedostatek etiky prohlášení činěných v rámci předvolební kampaně není porušením zákona, v jehož důsledku by bylo možno považovat volbu některých kandidátů za neplatnou (§ 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 45/2006-17)

Věc: Ing. Jan H. proti Státní volební komisi o návrhu na neplatnost voleb kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Dne 15. 6. 2006 podal navrhovatel, který byl zapsán ve stálém volebním seznamu voličů v Jihomoravském kraji, u Nejvyššího správního soudu návrh na neplatnost voleb kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, v němž uvedl, že ODS, v čele se svým předsedou a za mimořádné podpory prezidenta republiky, nutně potřebovala vyhrát volby, a proto se uchýlila k nestandardnímu jednání a čtyři dny před volbami zveřejnila vážná obvinění proti předsedovi ČSSD Jiřímu Paroubkovi. Přitom se jednalo o věci, které jsou dosud ve stadiu vyšetřování. Tyto informace byly zneužity s cílem premiéra a předsedu ČSSD znemožnit, poškodit tak celou stranu před voliči, a naopak získat výhody pro ODS.

Nejvyšší správní soud návrh na neplatnost volby kandidátů v části týkající se kandidátů zvolených v Jihomoravském kraji zamítl, v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Navrhovatel se tak formálním vymezením petitu domáhá něčeho, co zá-

konná úprava vůbec neumožňuje. I takové podání je však třeba posoudit podle jeho obsahu, bez ohledu na jeho označení. Svým obsahem je podání navrhovatele, zpochybňující výsledek celých voleb, napadením volby všech kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny, a to z důvodu nečestného vedení volební kampaně ze strany ODS.

Volební zákon v § 16 odst. 2 stanoví, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje. Zákon neobsahuje výklad užitých pojmů „čestně a poctivě“ a soud toto ustanovení aplikující musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přihlížet k charakteru volební kampaně, která má jistě svá specifika vyplývající z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry, kteří se jednak snaží získat podporu pro svůj volební program, jednak podlomit důvěru k volebnímu soupeři. Volební střet je fakticky nejen soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním

smyslu (tedy vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností) ale i v negativním smyslu (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů). V již označeném nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl 73/04 (publikován ve Sbírce zákonů pod č. 140/2005), tento soud dospěl k závěru, že předmětné pojmy v prostředí voleb nelze ztotožňovat s dobrými mravy, tak, jak jsou chápány občanským zákoníkem, ani je nelze posuzovat z hlediska soukromého práva a obecné morálky. Ústavní soud vycházel z toho, že volební kampaň je bojem o hlasy voličů, jejíž negativní projevy nelze zákonem vyloučit. Stejně tak Evropský soud pro lidská práva v rozsudku z 11. 4. 2006 (stížnost č. 71343/01 ve věci *Brasilier proti Francii*) mj. uvedl, že v kontextu volební soutěže je konečně ostrost projevu tolerovatelnější než za jiných okolností. To jistě neznamená, že v rámci volební kampaně jsou možné jakékoliv osobní útoky, vždyť hodnocené ustanovení také výslovně zapovídá zveřejňování údajů nepravdivých. Pokud jde o zveřejnění zpráv z řízení dosud neskončených, nelze s určitostí říci, že šlo o tvrzení nepravdivá. Přitom bylo zjev-

né, že jde o podezření, která jsou šetřena, nikoliv o výsledek nějakého šetření, o jehož pravdivosti nelze pochybovat. Nedostatek etiky spočívající ve využití takových informací ve volební kampani ještě nečiní takové jednání protizákonným.

Argumentace užitá aktéry voleb ve volební kampani podléhá nepochybně kritickému posouzení ze strany voličů, kteří vnímají nejen obsah volebních prohlášení, ale i úroveň prostředků ve volebním boji užitých. O tom svědčí i navrhovatelem označený příklad postoje voličů k volební taktice ODS; stejně tak jistě podléhaly obdobnému hodnocení i prostředky použité jejich protikandidáty. Zmíněný výzkum pak je obrazem tohoto hodnocení, a nikoliv obrazem toho, že uvedené procento voličů neetickým praktikám podlehl, a že se tedy tyto prostředky volebního boje odrazily na výsledku voleb tak, že je jejich výsledek zpochybněn. Je objektivně vyloučeno zjištění, zda označené prostředky použité Občanskou demokratickou stranou měly vliv na volbu jednotlivých kandidátů či nikoliv: hlasování je tajné a žádný volič není povinen se „zpovídat“ z toho, koho volil a z jakých důvodů.

Místní referendum: náležitosti návrhu; nepřipustnost konání

k § 7, § 12 odst. 2 a § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

k § 46 odst. 1 písm. a) a § 91a písm. a) soudního řádu správního

I. Výzva k odstranění nedostatku náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda (§ 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů) je zvláštní podmínkou řízení o návrhu na určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky [§ 91a písm. a) s. ř. s.]. Není-li bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda zpochybněna, soud návrh na určení, že tento návrh nemá nedostatky, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba vyložit tak, že nezahrnuje toliko případy nepřipustnosti konání místního referenda vyjmenované v § 7 téhož zákona, ale také kogentní pravidla obsažená v jiných ustanoveních tohoto zákona.

III. Na území části obce, která není městskou částí ani městským obvodem, lze místní referendum konat, jen připouští-li to zvláštní zákon; jinak obecní zastupitelstvo místní referendum nevyhlásí.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 7. 2006, čj. 30 Ca 59/2006-48)

Prejudikatura: srov. č. 661/2005 Sb. NSS.

Věc: Přípravný výbor pro uspořádání místního referenda proti obci Jindřichovice o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a o vyhlášení místního referenda.

Přípravný výbor (navrhovatel) se návrhem ze dne 13. 6. 2006 domáhal určení, že jím podaný návrh na vyhlášení místního referenda ze dne 26. 4. 2006 nemá nedostatky. Obecní úřad v Jindřichovicích měl podle § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), v případě, že návrh neměl náležitosti podle § 10 a § 11 tohoto zákona nebo obsahoval nesprávné nebo neúplné údaje, neprodleně písemně vyzvat zmocněnce navrhovatele, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě odstranil. Současně měl obecní úřad návrh zmocněnci podle potřeby vrátit a o tomto postupu učinit zápis a přiložit k němu kopii návrhu. Nic z toho však obecní úřad neučinil a namísto toho předložil návrh zastupitelstvu obce, které jej neschválilo a místní referendum odmítlo vyhlásit z toho důvodu, že je nelze konat pouze na území části obce. O tom byl přípravný výbor vyrozuměn dopisem ze dne 6. 1. 2006 (zřejmě mělo být správně uvedeno 1. 6. 2006). Obě otázky jsou podle navrhovatele takového charakteru a formulace, že o nich lze místní referendum konat. Jsou jednoznačné, srozumitelné,

lze na ně odpovědět ano či ne a navrhovaná záležitost je v samostatné působnosti obce. Proto byla obec povinna místní referendum vyhlásit. Navrhovatel žádal, aby soud rozhodl jednak o určení, že návrh na vyhlášení místního referenda v obci Jindřichovice o zde specifikovaných otázkách nemá nedostatky, a jednak rozhodl o vyhlášení místního referenda v obci Jindřichovice o těchto otázkách.

Obec Jindřichovice (odpůrkyně) ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že reagovala na návrh sdělením ze dne 16. 5. 2006, ve kterém upozornila zmocněnce navrhovatele na to, že místní referendum lze konat v části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem pouze v případě, že tak stanoví zákon. Následně na svém veřejném zasedání dne 25. 5. 2006 zastupitelstvo obce návrh na vyhlášení místního referenda neschválilo. Sdělení o tom bylo zmocněnci doručeno dne 6. 6. 2006. Navrhovatel navrhl konání referenda pouze v části obce Jindřichovice, a to v katastrálním území Háj. Byť by návrh formálně splňoval náležitosti požadované ustanovením § 10 a § 11 zákona o místním refe-

rendu, nemohla odpůrkyně o věci rozhodnout jinak než referendum nevyhlásit pro nenaplnění zákonné podmínky uvedené v § 1 téhož zákona. Odpůrkyně rovněž uvedla, že navrhovatel má právo domáhat se ochrany u soudu, jestliže nesouhlasí s výzvou obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Odpůrkyně však k odstranění vad navrhovatele nevyzvala. V jeho možnostech nebylo nedostatků odstranit, když zákon v tomto případě místní referendum pro místní část nepřipouští. Pokud by měl navrhovatel považovat sdělení obce ze dne 16. 5. 2006 za výzvu k odstranění vad (tedy nedostatku údajů), pak je návrh podán k soudu opožděně.

Krajský soud v Plzni návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, odmítl a návrh na vyhlášení místního referenda zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve se soud zabýval první částí návrhu, tedy požadavkem na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

S vyjádřením odpůrkyně přdestírajícím, že sdělení ze dne 16. 5. 2006 lze považovat za výzvu k odstranění nedostatků ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, se neztotožnil. Proto také neodvozoval lhůtu k podání návrhu ode dne doručení tohoto sdělení, a nemohl tedy ani dospět k závěru, že je návrh opožděný. Ze správního spisu, jehož podstatný obsah byl výše rekapitulován, je zřejmé, že ani na jedné ze stran nevznikly pochybnosti o tom, že by návrh na konání místního referenda, doručený obecnímu úřadu dne 26. 4. 2006, měl nedostatky. Z koncepce celého záko-

na je zřejmé, že nedostatky, o nichž hovoří ustanovení § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, se míní absence náležitostí stanovených v § 10 a § 11 tohoto zákona či nesprávné nebo neúplné údaje. Výzva obecního úřadu podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu mívá na ty případy, kdy přípravný výbor v návrhu neuvede některou z náležitostí vyjmenovaných v § 10 a § 11 téhož zákona, popřípadě některý z údajů v návrhu je nepravdivý nebo chybí. Situace, jaká nastala v tomto případě, aplikaci ustanovení § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, tj. zaslání výzvy k odstranění vad, nevyžadovala. Obecní úřad žádným způsobem neprojevil pochybnosti o úplnosti podaného návrhu. Žádnou výzvu požadující nápravu proto přípravnému výboru nezaslal, takže ani nemohl započít běh desetidenní lhůty pro podání návrhu u soudu, v němž by byl prostor pro uplatnění veškerých námitek proti této výzvě [§ 57 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu]. Podstatné v této věci však je, že spor o to, zda návrh měl či neměl nedostatky, nebyl přinesen ani před soud. Je evidentní, že navrhovatel sepsal návrh na vyhlášení místního referenda tak, aby v něm byly obsaženy všechny zákonem požadované náležitosti. Odpůrkyně správně poukázala na rozpor v návrhu podaném u soudu, totiž že navrhovatel na jednu stranu žádá soud, aby závazně vyslovil, že jeho návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky, a zároveň tvrdí, že měl obecní úřad správně podniknout kroky k odstranění vad návrhu. Za této situace, kdy přípravný výbor trvá na tom, že návrh nemá nedostatky, a z žádného projevu obecního úřadu není seznatelné, že by byl opačného názoru, nenalezneme prostor pro soudní zkoumání, zda návrh na vyhlášení místního referenda měl či neměl nedostatky. Není-li sporu o tom, že

návrh, tak, jak byl podán, byl bezvadný a jako bezvadný byl také předložen k projednání zastupitelstvu obce, schází předmět soudního řízení o určení, že nemá nedostatky.

Předpokladem pro vedení soudního řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je to, že je návrh na vyhlášení místního referenda zpochybněn. Má-li navrhovatel za to, že podaný návrh byl v pořádku, a odpůrkyně (resp. obecní úřad) neprojeví jiné stanovisko (a naopak s ním nakládá jako s bezvadným), není o čem rozhodovat. Jelikož byl návrh předložen zastupitelstvu obce, aby o něm rozhodlo, byl zcela zřejmě považován za řádný. To platí i přesto, že o tom obecní úřad explicitně navrhovatele nevyrozuměl, jak mu to ukládá ustanovení § 12 odst. 1 zákona o místním referendu. Listina datovaná dnem 16. 5. 2006 pochází od obce, nikoli od obecního úřadu, a proto v žádném případě nenahrazuje úkon předvídaný v § 12 odst. 1 zákona o místním referendu. V tom lze jistě shledat pochybení obecního úřadu, avšak nikoli takové, které by mohlo mít vliv na výsledek.

Soud chápe výzvu podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu jako zvláštní podmínku řízení o návrhu na určení, že návrh na vyhlášení místního referenda, jehož se výzva týkala, nemá nedostatky. V případě, že není bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda zpochybněna, soud o návrhu na určení nemůže jednat a rozhodnout.

(...) Protože obecní úřad neshledal, že by návrh na vyhlášení místního referenda měl nedostatky, tedy je přípravnému výboru nevytkl, není splněna podmínka nutná pro řízení o návrhu na určení, že návrh na vyhlášení místního

referenda nemá nedostatky. Za této situace nezbylo než takový návrh usnesením odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z povahy zmíněné podmínky je zřejmé, že jde o nedostatek neodstranitelný, pro nějž nelze v řízení pokračovat.

(...) Pokud jde o druhou část návrhu, požadující vyhlášení místního referenda ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., úkolem soudu bylo přezkoumat, zda zastupitelstvo obce Jindřichovice rozhodlo v souladu se zákonem, že referendum o navržených otázkách nevyhlásí.

(...) Krajský soud v tomto řízení dospěl k závěru, že soubor výrazů užitých v ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tj. „o *navržené otázce nelze místní referendum konat*“, je třeba vyložit extenzivně (rozšiřujícím způsobem). Při úvahách o obsahu či významu tohoto slovního spojení nestačí mít na zřeteli toliko ustanovení § 7 zákona o místním referendu stanovící, v jakých případech je konání místního referenda nepřipustné (např. o místních poplatcích, odvolání starosty, schválení obecně závazné vyhlášky obce atd.), ale také ustanovení § 6 téhož zákona, které říká, že v místním referendu se rozhoduje o věcech, jež patří do samostatné působnosti obce, a navíc i další požadavky, jejichž respektování je předpokladem vyhlášení místního referenda v souladu se zákonem. Ačkoli jsou případy nepřipustnosti konání místního referenda zdánlivě koncentrovány toliko v ustanovení § 7 zákona o místním referendu, lze další striktní pravidla nalézt i v jiných ustanoveních tohoto zákona. Již zde byla zmínka o ustanovení § 6 zákona o místním referendu – z jeho znění *a contrario* plyne, že v místním referendu nelze rozhodovat o věcech náležejících do přenesené působnosti obce. Podobně i usta-

novení § 1 zákona o místním referendu kogentně vymezuje, kde lze místní referendum konat. Zákon zde zcela zřejmě vychází ze základního pravidla, že místní referendum se může konat na území obce, územně členěného statutárního města, hlavního města Prahy či v městské části nebo městském obvodu územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy. Písmeno c) prvního odstavce pak připouští výjimku z pravidla, že se místní referendum může konat toliko na území vyjmenovaných celků, a to pro část obce, která není městskou částí ani městským obvodem, avšak pouze za podmínky, že tak stanoví zvláštní zákon. Interpretací tohoto ustanovení nelze dospět k jinému závěru, než že na území části obce, jež nemá statut částečné správní autonomie (není správním obvodem), lze místní referendum konat, pouze připouští-li to zvláštní zákon. Takovým případem může být, jak správně podotkla odpůrkyně, situace popsaná v ustanovení § 21 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), upravujícím mechanismus oddělení části obce od celku. Ve všech ostatních případech je konání místního referenda

přípustné pouze na území obce, městské části nebo městského obvodu.

Obec Jinřichovice je malou obcí, jež není územně členěna. Navrhovatel se domáhal vyhlášení místního referenda na území části obce Jindřichovice (Jindřichovice - Háj), jež není městskou částí ani městským obvodem. Přivolení takovému návrhu, nerespektujícímu explicitně stanovený požadavek zákona, by způsobilo nezákonnost vyhlášení referenda. Obecní zastupitelstvo tedy předložený návrh, který splňoval všechny formální náležitosti, posoudilo správně. Není-li naplněn požadavek, který je jasně stanoven zákonem, není možné takový nedostatek přehlédnout a místní referendum na podkladě jinak formálně správného návrhu vyhlásit. V situaci, kdy není splněna zákonná podmínka území, na němž lze referendum konat, nelze hodnotit povahu navržených otázek, tj. zda vyhovují kritériím uvedeným např. v § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Jelikož soud dospěl k závěru, že postup obecního zastupitelstva byl v této věci správný a zákonný, návrh navrhovatele na vyhlášení místního referenda rozhodnutím soudu zamítl.

965

Samospráva: právo veřejnosti vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva kraje

k § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 231/2002 Sb.

k § 86 soudního řádu správního

Občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má i právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením; vyplývá to z § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 5. 2006, čj. 15 Ca 164/2005-41)

Věc: Jiří K. proti Zastupitelstvu Ústeckého kraje o možnost veřejnosti vyjadřovat se k programu zasedání kraje.

Žalobce v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, kterou podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem, požadoval, aby soud žalovanému přikázal nebránit ve výkonu práva žalobce zakotveného v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení a umožnit žalobci vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje stanoviska k projednávaným věcem. Na zasedání zastupitelstva konaném dne 29. 6. 2005 totiž předsedající udělil slovo všem přihlášeným vyjma hlásícího se žalobce. Po upozornění předsedající žalobci sdělil, že nemá právo vyjádřit se k projednání programu zasedání, ale že bude mít prostor vyjádřit se k projednávaným bodům v bodě 6 „*Stanoviska občanů*“. Tím však žalobci záměrně znemožnil vyjádřit se k programu zasedání, čímž dochází k trvajícimu zásahu do žalobcova zákonem garantovaného práva zakotveného v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení a v čl. 9 odst. 3 jednacího řádu žalovaného, který stanoví „*vyhlášení rozpravy, do které se přihlašují účastníci zasedání do jejího ukončení stisknutím tlačítka vedle mikrofonu nebo písemně. Při projednávání pravidelného bodu Stanoviska občanů k projednávaným bodům se veřejnost hlásí do diskuse zdvižením ruky*“.

Žalovaný k žalobě uvedl, že v době zasedání zastupitelstva měl žalobce právo vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva či k jeho projednávání, avšak nikoli před schválením programu, ale až v samostatném bodu „*Stanoviska občanů k projednávaným bodům*“. Krajským zřízením ani platným jednacím řádem žalovaného není dáno občanovi kraje oprávnění vznášet návrh na zařazení věci k projednání jako bod jednání zastupitelstva. V daném případě je třeba

vycházet z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, z něhož jednoznačně vyplývá, že občan kraje má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Žalobci přitom bylo vždy umožněno vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje stanoviska k projednávaným věcem. Dne 29. 6. 2005 nebylo žalobci umožněno pouze vyjádřit se k programu zasedání zastupitelstva v rámci bodu „*Program*“, nýbrž až v rámci bodu „*Stanoviska občanů k projednávaným bodům*“.

Dále žalovaný uvedl, že dne 26. 10. 2005 provedl změnu jednacího řádu v čl. 9 odst. 6, který v novém znění mj. stanoví, že „*...v určeném bodu programu Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem může k projednávaným věcem vyjádřit své ústní stanovisko občan kraje a jiná fyzická osoba, které zákon přiznává postavení občana kraje...*“; s tím, že slovo uděluje přihlášeným předsedající v pořadí, ve kterém se přihlásili, přičemž „*...předsedající vždy udělí slovo občanu kraje nebo společnému zástupci občanů kraje, kteří požádali o projednání určité záležitosti Zastupitelstva podle § 12 odst. 2 písm. d) krajského zřízení, a to přímo v rozpravě k tomuto bodu zasedání*“. Po změně jednacího řádu žalovaného tak již jsou občané kraje oprávněni vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva.

Krajský soud v Ústí nad Labem řízení zastavil.

Z odůvodnění:

Danou problematiku obecně upravuje zákon č. 129/2000 Sb., krajské zřízení.

To v § 12 odst. 2 písm. b) občanům kraje starším 18 let dává právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacími řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Z takto formulované zákonné dikce ovšem vyplývá, že občan kraje má právo vyjadřovat se ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva. Z § 42 odst. 2 krajského zřízení totiž jednoznačně vyplývá, že návrh programu jednání zastupitelstva předkládá zastupitelstvu ke schválení krajská rada. Odst. 3 téhož paragrafu pak stanoví, že o zařazení návrhů dalších bodů programu přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva rozhodne zastupitelstvo. Této zákonné úpravě pak koresponduje i čl. 7 a čl. 8 Jednacího řádu Zastupitelstva Ústeckého kraje a výborů zastupitelstev a kraje, který byl vydán s odkazem na § 44 krajského zřízení a jímž je v podrobnostech upravena příprava, organizace a vlastní průběh zasedání zastupitelstva. Jestliže krajské zřízení stanovuje, že program schvaluje zastupitelstvo, jinými slovy to znamená, že program zastupitelstvo projednává jako jakoukoliv jinou věc. Žalovaný tedy pochybil, pokud při zasedání zastupitelstva konaném dne 29. 6. 2005 žalobci jakožto občanu kraje neumožnil vyjádřit se k projednávanému programu ještě před jeho schválením, nýbrž mu to hodlal umožnit až po jeho projednání a schválení, a to v bodu programu Stanoviska občanů k projednávaným bodům.

Nicméně v předmětné věci je třeba mít na paměti, že žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je podle § 82 s. ř. s. možno domáhat se ochrany u soudu proti nezákonnému zásahu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Zvláštní

podmínkou projednání této žaloby je tedy existence tvrzeného nezákonného zásahu či jeho důsledků po celou dobu soudního řízení. Tomuto ustanovení pak koresponduje ustanovení § 87 odst. 1, které stanoví, že soud o této žalobě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. A na tato ustanovení dále navazuje ustanovení § 86 s. ř. s., které upravuje, že soud řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem zastaví tehdy, pokud zjistí, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu.

Z obsahu správního spisu přitom soud zjistil, že žalovaný provedl změnu jednacího řádu s účinností ode dne 26. 10. 2005, a to konkrétně čl. 8 odst. 5, který mj. upravuje proceduru projednávání programu zasedání zastupitelstva. V tomto ustanovení bylo nově výslovně stanoveno, že „...*předsedající zasedání seznámí zastupitelstvo s návrhem rady kraje na program zasedání a případnými návrhy na doplnění programu či jeho změnu. Návrhy na doplnění či změny programu má právo předložit každý člen zastupitelstva. O jednotlivých předkládaných návrzích rozhoduje zastupitelstvo. Poté předsedající vyzve občany kraje, zdali chtějí vyjádřit svá stanoviska k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem. Po jejich vyjádření, popř. nevyjádřili se nikdo, nechá předsedající hlasovat o programu jednání zastupitelstva jako celku...*“. Z právě citovaného ustanovení čl. 8 odst. 5 jednacího řádu, který do současné doby již nebyl dotčen pozdějšími změnami, jednoznačně vyplývá, že žalobci již není žalovaným upíráno právo vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva před jeho schválením.

Soud proto uzavírá, že změnou postojů žalovaného k možnosti veřejnosti vy-

jadřovat se k programu zasedání zastupitelstva před jeho schválením, která se zcela zřetelně projevila ve změně jednacího řádu žalovaného, došlo k situaci, že původně tvrzený nezákonný zásah u ža-

lobce již netrvá. Přitom nic nenasvědčuje tomu, že by hrozilo jeho opakování. S ohledem na právě uvedené soud rozhodl podle § 86 s. ř. s. o zastavení řízení o předmětné žalobě.

966

Církev a náboženské společnosti: právo duchovních zachovávat povinnost mlčenlivosti; právo ustanovovat duchovní

k § 7 odst. 1 písm. f) a k § 4 odst. 3 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)

I. Oprávnění k výkonu zvláštního práva duchovních zachovávat mlčenlivost v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství [§ 7 odst. 1 písm. f) zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech] lze, za splnění zákonem stanovených podmínek, přiznat jen církvím a náboženským společnostem, které mají duchovní.

II. Právo ustanovovat (a odvolávat) duchovní mají jen církve a náboženské společnosti nezávisle na státních orgánech (§ 4 odst. 3 zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech). Státním orgánům ani soudu nepřísluší posuzovat a zjišťovat, které osoby v církvi a náboženské společnosti plní úlohu duchovních. Tato skutečnost musí vyplývat ze základního dokumentu (statutu, řádu, stanov apod.) církve nebo náboženské společnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 5 As 25/2005-63)

Věc: Náboženská společnost S. proti Ministerstvu kultury o přiznání zvláštního práva duchovních zachovávat povinnost mlčenlivosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Ministerstvo kultury rozhodlo dne 28. 2. 2003, že se žalobkyni nepřiznává oprávnění k výkonu zvláštního práva „zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství“.

Ministr kultury dne 25. 6. 2003 rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl.

Žalobkyně se soudní cestou domáhala určení, že osoby odpovědné za vedení

sboru a projednávání záležitostí je nutné považovat za osoby postavené naroveň duchovním, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství. Městský soud v Praze žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl. Dospěl k závěru, že žalobkyni oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva nenáleží, protože nemá duchovní. Osoby uváděné žalobkyní není možné ztotožňovat s postavením duchovních v církvích a nábo-

ženských společnostech. Nejsou-li tyto osoby uvedeny a nadány tímto právem v oficiálních dokumentech příslušné církve či náboženské společnosti, nemohou být duchovními ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 písm. f) a § 11 odst. 5 zákona o církvích a náboženských společnostech (dále jen „zákon o církvích“).

Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem. Práva mlčenlivosti se nedomáhá pro všechny své členy, nýbrž pouze pro poměrně malý okruh svých členů, které lze zcela jednoznačně identifikovat. Jsou to pouze „starší“ neboli „dozorci“. Bližší podrobnosti o jejich postavení a službě jsou uvedeny v 5. kapitole knihy *„Organizování, abychom dovršili svou službu“*, kterou stěžovatelka předložila jako přílohu k registračním dokumentům, aby podrobně objasnila registrujícímu orgánu svou strukturu a způsob fungování. Stěžovatelka vede seznam jmenovaných „starších“ v jednotlivých sborech, a proto je jejich identita kdykoli ověřitelná. V Základním dokumentu stěžovatelky je uvedeno, že *„nemá třídu duchovních“* a že *„v každém sboru je rada starších, která se ujímá vedení ve sborové činnosti a vykonává pastýřskou práci“*. „Rada starších“ se skládá z jednotlivých „starších“. „Starší“ nemají v teologickém smyslu postavení duchovních (tedy privilegované třídy se zvláštním vzděláním), v organizačně právním smyslu jsou to ovšem muži, kteří vykonávají *„duchovní“* neboli *„pastýřskou“* péči o sbory, a to podle vnitřních předpisů předložených stěžovatelkou při její registraci. Proto lze „starší“ právem označit za „*osoby vykonávající duchovenskou činnost*“ stěžovatelky. „Duchovenská činnost“ spojená s povinností mlčenlivosti se týká výlučně *„pastýřské práce“*, která nemá po-

vahu veřejné služby; tu u stěžovatelky vykonávají „starší“ a týká se toho, že když se na ně členové sboru obrátí se svými osobními problémy, mají povinnost je vyslechnout, pomodlit se s nimi a dát jim vhodnou biblickou radu. Jednotliví příslušníci stěžovatelky by tedy měli mít jistotu, že pokud se „starším“ svěří se svými osobními problémy, bude jejich záležitost pokládána za důvěrnou a „starší“ budou vázáni povinností mlčenlivosti ve stejném rozsahu jako duchovní, k nimž členové jejich církve přicházejí ke zpovědi.

Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu. Institut povinnosti mlčenlivosti duchovních je podle něj omezen na osoby, které v příslušné církvi nebo náboženské společnosti představují jednoznačně definovanou a identifikovatelnou skupinu, zřetelně vymezenou oproti ostatním členům církve nebo náboženské společnosti, která je takto vnímána i třetími osobami, orgány činnými v trestním řízení, správními orgány apod. To lze dovodit i z ustanovení § 10 odst. 3 písm. g) zákona o církvích, podle kterého musí být v základním dokumentu církve nebo náboženské společnosti uveden způsob ustavování a odvolávání duchovních. Základní dokument je součástí veřejné části Rejstříku registrovaných církví a náboženských společností (ustanovení § 17 zákona). Smyslem veřejné přístupnosti údajů obsažených v rejstřících vedených podle zákona o církvích je ochrana právní jistoty a zajištění informovanosti třetích osob o registrovaných církvích a dalších subjektech podle tohoto zákona registrovaných nebo evidovaných. Veřejná informace o tom, jak může dojít k ustavení nebo odvolání duchovního, může být podstatná mj. i pro účely zjištění, zda určitá osoba má či nemá právo zachovat mlčenlivost o určitých skuteč-

nostech v situaci, kdy by jiná osoba („ne-duchovní“) měla např. povinnost vypo-
vídat. Tato informace však v základním
dokumentu stěžovatelky chybí a je
v něm uvedeno, že „Společnost nemá tří-
du duchovních“. Kromě toho je v pří-
slušné pasáži Základního dokumentu
uvedeno: „V každém sboru je rada star-
ších, která se ujímá vedení ve sborové
činnosti a vykonává pastýřskou práci.
Křesťanskou duchovenskou činnost
jsou oprávněni vykonávat všichni svěd-
kové Jehovovi. Ustavování a odvoláva-
ní členů Výboru Společnosti je popsáno
v bodě d), ustavování a odvolávání čle-
nů Výboru Sboru je popsáno v bodě f).“
To rovněž potvrzuje názor, že stěžovatel-
ka nemá zvláštní skupinu členů v posta-
vení obdobném duchovním. Žalovaný
nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že za
duchovní jsou považovány pouze osoby,
které mají „v teologickém smyslu posta-
vení duchovních (tedy privilegované tří-
dy se zvláštním vzděláním)“. Stěžovatel-
čin dvojí výklad pojmů „duchovenská“ či
„duchovní“ služba žalovaný odmítá. Na-
opak je nutné vůči každé církvi nebo ná-
boženské společnosti, která požádá
o přiznání oprávnění k výkonu zvláštních
práv podle zákona o církvích, postu-
povat vždy stejně dle shodných měřítek.

Nejvyšší správní soud kasační stíž-
nost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle čl. 16 Listiny základních práv
a svobod platí:

*(1) Každý má právo svobodně proje-
vovat své náboženství nebo víru buď
sám nebo společně s jinými, soukromě
nebo veřejně, bohoslužbou, vyučová-
ním, náboženskými úkony nebo zacho-
váváním obřadu.*

*(2) Církve a náboženské společnosti
spravují své záležitosti, zejména usta-
vují své orgány, ustanovují své duchov-
ní a zřizují řeholní a jiné církevní insti-
tuce nezávisle na státních orgánech.*

Podle přílohy k zákonu o církvích je
stěžovatelka – Náboženská společnost S.
– zařazena do seznamu registrovaných
církví a náboženských společností v Čes-
ké republice pod č. 17. To znamená, že
stěžovatelka již ke dni účinnosti zákona
o církvích vyvíjela svou činnost jako re-
gistrovaná náboženská společnost (§ 28
odst. 1 citovaného zákona). Stěžovatelka
v žalobě také uvádí, že byla registrována
dne 1. 9. 1993 a že od té doby právo za-
chovávat mlčenlivost vykonávala na zá-
kladě § 8 zákona č. 308/1991 Sb., o svo-
bodě náboženské víry a postavení církví
a náboženských společností (dále jen
„zákon č. 308/1991 Sb.“), a předtím již
nejméně 50 let, a že toto právo jí bylo
rozhodnutím žalovaného odňato v roz-
poru s ustanovením § 28 odst. 1 zákona
o církvích. Podle tohoto ustanovení cír-
kve a náboženské společnosti, které ke
dni nabytí účinnosti tohoto zákona vyví-
jely svou činnost jako registrované ze zá-
kona, se považují za registrované podle
tohoto zákona. Jejich seznam je uveden
v příloze k tomuto zákonu. Rozsah
oprávnění k výkonu zvláštních práv po-
dle § 7 odst. 1, která mají tyto církve a ná-
boženské společnosti ke dni nabytí účin-
nosti tohoto zákona, zůstává zachován.
Podle § 7 odst. 1 písm. f) citovaného zá-
kona o církvích registrovaná církev a ná-
boženská společnost může za podmínek
stanovených tímto zákonem k plnění
svého poslání získat oprávnění k výkonu
těchto zvláštních práv: zachovávat po-
vinnost mlčenlivosti duchovními v sou-
vislosti s výkonem zpovědního tajemství
nebo s výkonem práva obdobného zpo-
vědnímu tajemství, je-li tato povinnost

tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let; tím není dotčena povinnost překaziti trestný čin uložená zvláštním zákonem.

Rozhodnutím žalovaného a předtím rozhodnutím správního orgánu prvního stupně však toto právo stěžovatelce nebylo odňato (zrušeno podle ustanovení § 21 zákona o církvích), ale nebylo jí přiznáno. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatelka písemností ze dne 31. 1. 2003 žalovaného požádala „o přiznání zvláštního práva zachovávat mlčenlivost podle § 7 odst. 1 písm. f) zákona č. 3/2002 Sb.“. Je skutečností, že tak učinila až poté, kdy písemností ze dne 4. 7. 2002 žalovanému oznámila, v jakém rozsahu vykonávala ke dni účinnosti zákona o církvích zvláštní práva v návaznosti na ustanovení § 7 odst. 1 a § 28 odst. 1 citovaného zákona včetně zachovávání mlčenlivosti (v tomto směru uvedla: *„Naše náboženská společnost nemá duchovní ani nevyznává učení o zpovědi, zachovávala však a nadále chce zachovávat výkon práva obdobného zpovědnímu tajemství. Muži, kteří jsou ve sborech pověřeni projednáváním vážných hříchů, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o důvěrných věcech, které se při projednávání přestupků dozvěděli. Toto opatření trvá již více než 50 let.“*), a když ho současně požádala o potvrzení, že výkon zvláštních práv v jí uvedeném rozsahu akceptuje, a konečně když jí žalovaný písemností ze dne 29. 1. 2003 sdělil, že zvláštní právo zachovávat povinnost mlčenlivosti jí nebylo přiznáno a že o tom bude vydáno negativní rozhodnutí.

Předmětem přezkumné činnosti soudů tedy je rozhodnutí žalovaného o nepřiznání zvláštního práva zachovávat povinnost mlčenlivosti. Toto rozhodnutí v celém rozsahu, tedy ze všech žalobních

důvodů uplatněných stěžovatelkou v žalobě, městský soud přezkoumal, své závěry uvedl ve svém rozsudku a řádně je odůvodnil. S jeho závěry Nejvyšší správní soud souhlasí.

Správní orgány a městský soud dospěly, mimo jiné, ke shodnému závěru, že přiznat – poskytnout oprávnění stěžovatelce k výkonu zvláštního práva zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství nebylo možné, protože stěžovatelka – Náboženská společnost S. – nemá duchovní ve smyslu zákona o církvích. Pro posouzení, zda stěžovatelka může získat toto zvláštní oprávnění podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. f) citovaného zákona, je tato otázka zcela stěžejní, neboť toto ustanovení jednoznačně váže toto zvláštní právo na duchovní, nikoliv jiné osoby sdružené v církvi nebo náboženské společnosti. Podle již výše citovaného čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod církve a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech. Shodnou úpravu obsahuje i zákon o církvích v § 4 odst. 3 (a předchozí zákon č. 308/1991 Sb. ji obsahoval v § 5 odst. 2). Tím, kdo má právo ustanovovat duchovní a kdo je ustanovuje, je tedy církev nebo náboženská společnost, nikdo jiný. Církve a náboženská společnost vzniká dobrovolným sdružováním fyzických osob a svébytně rozhoduje o věcech spojených s vyznáváním víry, o organizaci náboženského společenství a o vytváření k tomu určených institucí (§ 4 odst. 1 zákona o církvích). Církve a náboženská společnost nebo svaz církví a náboženských společností jsou registrovány a registrované církvi a nábo-

ženské společnosti se přiznává oprávnění k výkonu zvláštních práv ke dni, kdy rozhodnutí o registraci církve a náboženské společnosti nebo svazu církví a náboženských společností nebo rozhodnutí o přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv registrované církvi a náboženské společnosti ministerstvem nabylo právní moci (§ 9 odst. 2 zákona o církvích). Návrh na registraci církve a náboženské společnosti musí obsahovat základní dokument církve a náboženské společnosti [§ 10 odst. 2 písm. d) zákona o církvích]. Základní dokument církve a náboženské společnosti musí obsahovat, mimo jiné, způsob ustavování a odvolávání duchovních [§ 10 odst. 3 písm. g) zákona o církvích]. Obdobnou úpravu obsahoval i předchozí zákon č. 308/1991 Sb. v § 13 odst. 1 písm. c), podle něhož k návrhu na registraci se přikládal základní dokument zakládané církve nebo náboženské společnosti (statut, řád, stanovy apod.), z kterého musel být patrný způsob ustanovování osob vykonávajících duchovenskou činnost a jejich odvolávání.

Podle obsahu přiloženého správního spisu stěžovatelka předložila žalovanému pro účely rozhodnutí o své žádosti o získání oprávnění k výkonu zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. f) zákona o církvích základní dokument Náboženské společnosti S. sestavený podle § 10 odst. 3 zákona o církvích, z jehož obsahu vycházely správní orgány i městský soud a vychází z něho i Nejvyšší správní soud. V něm, v části o způsobu ustavování a odvolávání duchovních, je uvedeno: „*Společnost nemá třídu duchovních. V každém sboru je rada starších, která se ujímá vedení ve sborové činnosti a vykonává pastýřskou práci. Křesťanskou duchovenskou činnost jsou oprávněni vykonávat všichni svědkové Jeho-*

vovi.“ V písemnosti ze dne 4. 7. 2002 adresované žalovanému a založené ve správním spisu stěžovatelka uvádí: „*Naše náboženská společnost nemá duchovní ani nevyznává učení o zpovědi, zachovávala však a nadále chce zachovávat výkon práva obdobného zpovědnímu tajemství. Muži, kteří jsou ve sborech pověřeni projednáváním vážných hříchů, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o důvěrných věcech, které se při projednávání přestupků dozvěděli. Toto opatření trvá již více než 50 let.*“ V písemnosti ze dne 31. 1. 2003 adresované žalovanému a rovněž založené ve správním spisu stěžovatelka uvádí, mimo jiné, že: „*Pokud jde o naši společnost, důvěrné věci, které si vyžadují zachování mlčenlivosti, projednávají ve sborech starší neboli dozorcí. Ti však podle vnitřních předpisů naší náboženské společnosti nemají postavení duchovních.*“ Nikoliv v žalobě, ale až v kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že v její náboženské společnosti „*Duchovenská činnost spojená s povinností mlčenlivosti se týká výlučně pastýřské práce, která nemá povahu veřejné služby. Tuto činnost vykonávají mezi svědky Jehovovými pouze jmenovaní starší a týká se toho, že když se na ně členové sboru obrátí se svými osobními problémy, mají povinnost je vyslechnout, pomodlit se s nimi a dát jim vhodnou biblickou radu.*“

Z toho, co sama stěžovatelka ve správním a v soudním řízení uvedla, a z toho, co vyplývá ze základního dokumentu stěžovatelky, lze vyvodit ten závěr, který již učinil městský soud a předtím správní orgány, že stěžovatelka jako Náboženská společnost S. nemá duchovní ve smyslu zákona o církvích, jeho § 7 odst. 1 písm. f). Oprávnění k výkonu zvláštního práva zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem

zповědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zповědnímu tajemství jí proto žalovaný přiznat nemohl. Ze stejného důvodu nemohla stěžovatelka toto oprávnění nabýt ani ke dni nabytí účinnosti zákona o církvích, tedy za účinnosti předchozího zákona č. 308/1991 Sb. Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že zvláštní právo nepožaduje pro všechny své členy, kteří jsou oprávněni vykonávat křesťanskou duchovenskou činnost, ale jen pro „starší“ neboli „dozorce“, z nichž se skládá „rada starších“, kteří nemají v teologickém smyslu postavení duchovních (tedy privilegované třídy se zvláštním vzděláním), v organizačně právním smyslu však, podle ní, tito muži vykonávají „duchovní“ neboli „pastýřskou“ službu,

a lze je právem označit za „osoby vykonávající duchovenskou činnost“ stěžovatelky – Náboženské společnosti S. Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud, má však za to, že jen stěžovatelka mohla uvést do souladu toto své prohlášení se svým základním dokumentem, který musí, mimo jiné, obsahovat způsob ustavování a odvolávání duchovních. Jinými slovy, duchovní si musí stěžovatelka jako registrovaná náboženská společnost ustanovit sama nezávisle na státních orgánech. To nemohou učinit správní orgány (ani soud), a to ani tak, že by posuzovaly, např. které osoby v náboženské společnosti stěžovatelky skutečně činnost duchovních vykonávají, jak vlastně stěžovatelka v průběhu řízení navrhovala.

967

Kompetenční spory: nemožnost správního odvolání proti rozhodnutí ve věci vkladu práva; k povinnosti správního orgánu vyvolat kompetenční spor

k § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb.

k čl. XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního

k § 129 soudního řádu správního

k § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

I. Proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na povolení vkladu práva do katastru nemovitostí není ani po 1. 1. 2003 přípustné odvolání; v úvahu připadá jen podání žaloby podle páté části občanského soudního řádu (§ 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve spojení s čl. XXV bodem 1 zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního).

II. Jestliže soud pro nedostatek své pravomoci zastavil řízení a věc postoupil správnímu orgánu, nemá tento správní orgán, domnívá-li se, že věc naopak do pravomoci soudu patří, jinou možnost než podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005-33)

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Brně a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně, za další účasti Stavební spořitelny M. jako žalobkyně a Miroslava a Věry C. jako žalovaných, ve věci zamítnutí návrhu na povolení vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí.

Žalobkyně se obrátila na zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů a požádala, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc (v dalším textu „kompetenční spor“), vzniklý mezi Krajským soudem v Brně a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně ve věci žaloby vedené u Krajského soudu v Brně o zamítnutí návrhu na povolení vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí.

Ze spisů soudních a správních vyplynulo:

Katastrální úřad v Blansku rozhodnutím ze dne 16. 9. 2003 zamítl návrh žalobkyně a žalovaných na vklad zástavního práva pro zajištění budoucích pohledávek k nemovitostem v rozhodnutí blíže určených. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu podle páté části občanského soudního řádu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud usnesením ze dne 29. 3. 2005 řízení o žalobě pro chybějící podmínku řízení zastavil a věc postoupil katastrálnímu úřadu. Ten věc předložil jako odvolání k rozhodnutí Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Brně; inspektorát rozhodnutím ze dne 24. 6. 2005 odvolání jako nepřipustné zamítl.

Krajský soud v usnesení o zastavení řízení uvedl, že od 1. 1. 2003 je proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu práva přípustné odvolání (§ 53 správního řádu). Žaloba podle § 244 a násl. o. s. ř. je pak přípustná až tehdy,

jestliže rozhodnutí katastrálního úřadu nabylo právní moci poté, co žalobce využil v řízení před správním orgánem řádný opravný prostředek ve správním řízení, tj. odvolání nebo rozklad [§ 247 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s čl. XXV bodem 1 zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního (dále jen „čl. XXV bod 1“)]. Platí tedy podle krajského soudu, že od 1. 1. 2003 jsou všechna správní řízení, jejichž předmětem je věc soukromoprávní, dvoustupňová.

Krajský soud argumentoval článkem XXV bodem 1, který stanoví, že ve věcech uvedených v § 244 o. s. ř., v nichž zvláštní předpis svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, lze ode dne účinnosti zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, podat žalobu podle části páté občanského soudního řádu za podmínek jím stanovených. Jednu z podmínek přípustnosti žaloby podle § 244 o. s. ř. stanoví § 247 odst. 2 o. s. ř.; žaloba je přípustná, nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci za předpokladu, že žalobce využil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky v linii správního řízení. Aby žalobce mohl využít řádný opravný prostředek, musí být tento opravný prostředek přípustný. Ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř. výjimku nepři-

pouští, a proto je proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech soukromoprávních přípustný opravný prostředek v linii správního řízení. V § 247 odst. 2 o. s. ř. je tak zřetelně vyjádřen úmysl zákonodárce. Podle § 53 správního řádu má účastník právo podat proti rozhodnutí správního úřadu odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Ustanovení § 5 odst. 4 věta třetí zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“), které stanoví, že o podaném opravném prostředku rozhoduje soud, sice nebylo přímo novelizováno, nicméně se dnem 31. 12. 2002 stalo obsoletním. Od 1. 1. 2003 totiž neexistuje soud, který by měl pravomoc o takovém opravném prostředku rozhodnout. Opravným prostředkem proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva je proto podle názoru krajského soudu odvolání. Proto také žalobu, která u něho byla podána, posoudil jako odvolání podle § 53 správního řádu, o němž musí rozhodnout příslušný zeměměřický a katastrální inspektorát [§ 4 písm. d) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech].

Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně (dále jen „inspektorát“) jako druhá strana sporu ale odvolání žalobce rovněž věcně nepřezkoumal a jako nepřípustné je zamítl. Zdůvodnil to tím, že účastník řízení sice má právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, avšak jen tehdy, pokud zákon nestanoví jinak. V daném případě takový zákon existuje a je jím zákon č. 265/1992 Sb., který v § 5 odst. 4 stanoví, že proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje soud. Inspektorát nesouhlasil s tím, že od 1. 1. 2003 je toto ustanovení neaplikovatelné. Skutečnost, že novelou ob-

čanského soudního řádu byla podmínka přípustnosti žaloby stanovena tak, že je tato podmínka za současné platnosti § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. nesplnitelná, nemusí nutně vést k závěru, že je posledně jmenované ustanovení neaplikovatelné. Naopak může jít o opomenutí zákonodárce odpovídajícím způsobem upravit i související právní předpis, nikoli o jeho záměrný úmysl, jak se domnívá krajský soud. Inspektorát upozornil i na odlišnou judikaturu jiných krajských soudů.

Žalobkyně jako navrhovatelka v návrhu na řešení kompetenčního sporu upozornila na skutečnost, že ani jedna ze stran kompetenčního sporu se její věci nezabývala meritorně, a bylo jí tak odňato právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Z tohoto důvodu je třeba, aby zvláštní senát rozhodl, v čí pravomoci je věc projednat a rozhodnout o ní. Sama žalobkyně se kloní k závěru, že věc by měl projednat a meritorně o ní rozhodnout krajský soud.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci je soud v občanském soudním řízení. Současně proto usnesení Krajského soudu v Brně o zastavení řízení zrušil.

Z odůvodnění:

Na úvod zvláštní senát konstatuje, že návrh zvláštnímu senátu na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněn podat i žalobce. Jeho aktivní legitimace k podání návrhu vyplývá z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“): byl účastníkem řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou. V důvodové zprávě k zákonu č. 131/2002 Sb. se k zahájení řízení (k ak-

tivní legitimaci k podání návrhu) podává, že zákonodárce předpokládal, že zpravidla kompetenční spor vyvolá soud či správní orgán. Umožnil však podání návrhu i samotnému účastníkovi konkrétního řízení, v němž kompetenční spor vznikl, neboť prý nelze vyloučit, že informaci o střetu kompetencí bude mít právě jen účastník řízení.

V souzené věci nejde o případ, kdy by strany kompetenčního sporu, kterých se věc týká, neměly povědomí o střetu kompetencí, ba naopak. Správní orgán, kterému byla věc postoupena poté, co krajský soud odmítl ve věci rozhodovat, si kompetenčního sporu byl dobře vědom (plyne to jednoznačně z odůvodnění rozhodnutí). Přesto návrh na řešení kompetenčního sporu nepodal a rozhodl tak, že mu věc rovněž nepřísluší. Nezvažoval přitom, že žalobkyně se tím dostane do situace, kdy bude muset sama vyvolávat řízení před zvláštním senátem, a vynakládat tak další prostředky. Byť s touto možností zákon počítá, je třeba ji vnímat jako možnost „poslední záchrany“. Znamená to tedy, že řešení kompetenčního sporu by měly iniciovat především samy strany kompetenčního sporu, resp. ta, která hodlá popřít svoji pravomoc jako druhá v pořadí, jak ostatně předpokládal i zákonodárce. Tento přístup pak bude efektivnější nejen pro účastníka řízení, ale i pro strany kompetenčního sporu, neboť rozhodování jedné z nich v mnoha případech zcela odpadne.

Podstata kompetenčního sporu, k jehož řešení byl zvláštní senát povolán, spočívá v tom, zda proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva (§ 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., ve znění zákona č. 90/1996 Sb.) je přípustné nejprve odvolání podle správního řádu a teprve poté může následovat žaloba k soudu podle nové páté

části občanského soudního řádu, či zda se proti zmiňovanému rozhodnutí podává rovnou žaloba k soudu.

K tomu zvláštní senát uvážil:

Výklad je třeba zahájit krátkým historickým exkursem. Při obnovení správního soudnictví v roce 1992 (zákonem č. 519/1991 Sb.) byla do tehdejší páté části občanského soudního řádu zařazena hlava třetí s názvem „*Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů*“; k jejím hlubším kořenům netřeba na tomto místě nic dalšího dodávat. Podle ustanovení této hlavy soud postupoval jako opravná instance přezkoumávající nepravomocné rozhodnutí správního orgánu (§ 250l o. s. ř.). Věci, které spadaly do tohoto režimu, byly vskutku rozličné. Patřily mezi ně i vklady práva do katastru nemovitostí, a to na základě § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., ve znění zákona č. 90/1996 Sb., který stanoví, že proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva je přípustný opravný prostředek, o němž rozhoduje soud. V daném případě se před podáním opravného prostředku uplatňovala jen jedna správní instance (existovaly podle třetí hlavy ale i případy, kdy bylo podmínkou pro přístup k soudu projednání ve více správních instancích).

S účinností od 1. 1. 2003 došlo k reformě správního soudnictví. Shora popísaná hlava třetí staré páté části občanského soudního řádu byla zrušena, aniž by nová právní úprava počítala s řízením obdobným. S věcmi, které pod tento režim spadaly, přitom bylo zapotřebí se legislativně vypořádat, a to vzhledem k potřebné kontinuitě právní úpravy. Pro množství a rozrůzněnost těchto věcí nebylo – ani z časových důvodů – reálné novelizovat všechny související zvláštní

správní předpisy. Tento způsob by nebyl ani účelný, ani spolehlivý. Byla tedy použita přechodná ustanovení (srov. zejm. zmíněný čl. XXV zákona č. 151/2002 Sb. a § 129 s. ř. s.), v nichž je stanoveno, jak postupovat v případech, kdy zvláštní zákony nadále obsahují ustanovení zakládající právo podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek k soudu. Tato přechodná ustanovení nepřímou novelizací založila právo podat v takových věcech buď žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního, nebo žalobu podle nové páté části občanského soudního řádu; dělicím kritériem je to, zda správní orgán rozhodoval o subjektivním veřejném právu, nebo ve věci soukromoprávní.

Součástí právního řádu tedy zůstalo v nezměněné podobě i ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., nicméně díky přechodným ustanovením se nejedná o ustanovení obsoletní, ale o ustanovení nepřímou novelizované článkem XXV bodem 1. Ten stanoví, že ve věcech uvedených v § 244 o. s. ř., ve znění účinném od 1. 1. 2003, tj. tam, kde správní orgán rozhodl podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), v nichž zvláštní předpis svěčuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, lze ode dne účinnosti tohoto zákona (zákon č. 151/2002 Sb.) podat žalobu podle (nové) části páté občanského soudního řádu za podmínek jím stanovených. Na ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. je tedy třeba nyní pohlížet tak, že se nepodává opravný prostředek k soudu, ale žaloba podle nové páté části občanského soudního řádu.

Takto pojmáná právní úprava přitom vylučuje odvolací řízení před správním orgánem, neboť i nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) obdobně jako jeho předchůdce (zákon č. 71/1967 Sb.) stanoví, že účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak (§ 81 odst. 1). Zákon však jinak nestanoví a nikde neupravuje řádný opravný prostředek, jímž by bylo možno ve správním řízení brojit proti zamítnutí vkladu: pod slovní slupkou „opravného prostředku“ ve smyslu § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. se totiž po 1. 1. 2003 v důsledku nepřímé novelizace ve skutečnosti skrývá žaloba ve smyslu části páté občanského soudního řádu. Ani nadále tedy nelze rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva napadnout odvoláním ve správním řízení; rozhodnutí katastrálního úřadu nabývá právní moci doručením stejnopisu jeho písemného vyhotovení účastníkům řízení (§ 72 odst. 1 a § 73 odst. 1 nového správního řádu). Pokud však chce účastník zpochybnit právními prostředky rozhodnutí o zamítnutí vkladu, odpadá v současnosti – na rozdíl od úpravy před 1. 1. 2003 – ta fáze řízení, v níž byl účastník povinen obracet se s opravným prostředkem nejprve na katastrální úřad, a na soud až tehdy, pokud mu v rámci autorematurity nevyhověl úřad.

Tomuto výkladu nebrání ani ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř., které stanoví, že *„žaloba je nepřipustná, jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním soudem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány“*, a to právě ve srovnání s § 68 písm. a) s. ř. s. stanoví, že *„žaloba je nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon“*.

Byť oba druhy soudního řízení jsou v mnohém rozdílné, mají i něco společného. Je to mimo jiné i požadavek na využití řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem předtím, než je podána příslušná soudní žaloba. Tento požadavek obsažený v obou zde posuzovaných soudních procesních řádech je přes jistou terminologickou nesouladnost obsahově a i funkčně shodný, a vyžaduje proto také shodný náhled; v tom, že v § 247 odst. 2 o. s. ř. chybí výslovný dodatek „*připouští-li zákonodárce jinak*“, nelze spatřovat záměr zákonodárce. K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se ostatně opakovaně vyslovil Ústavní soud (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS 1/96, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Konstatoval, „*že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)*“.

V tomto světle je tedy zapotřebí podmínku přípustnosti žaloby stanovenou v § 247 odst. 2 o. s. ř. interpretovat tak, že žaloba je nepřipustná v případě, kdy žalobce nevyužil v řízení před správním soudem přípustné řádné opravné prostředky, neboť takový přístup odpovídá jak výkladu logickému, tak teleologickému.

Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. musí být tedy nadále vykládáno jen ve spojení s přechodným ustanovením čl. XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb., a to jako celek. Cílem přechodného ustanovení bylo paušálně přetvořit pravomoc soudů k rozhodování o opravných prostředcích na pravo-

moc rozhodovat o žalobách. Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. se zmiňuje o „*opravném prostředku*“, kterým lze napadnout rozhodnutí o zamítnutí vkladu, jednak v souvislosti se správním úřadem (*Pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad nevyhoví v plném rozsahu...*), jednak v souvislosti se soudem (*...rozhoduje o podaném opravném prostředku soud*). „*Opravný prostředek*“ zde nebyl nijak přesněji pojmenován jednak proto, že k rozhodování o něm nebyl povolán nadřízený správní orgán (což je typickým znakem odvolání), nýbrž toliko správní orgán I. stupně; jednak též proto, že o něm – v podobě zcela totožné – rozhodovaly úřad i soud, a bylo by tak matoucí pojmenovávat jej jako odvolání. Toto označení je totiž v legislativním jazyce vyhrazeno pro řádný opravný prostředek buď v rámci řízení správního, nebo v rámci řízení soudního, nikdy však pro prostředek, který oba typy řízení pomyslně propojuje – tj. takový, jímž se lze u soudu domáhat nápravy správního rozhodnutí. Soud by tak stěží mohl rozhodovat o „*odvolání*“, o němž již před ním rozhodoval správní úřad, neboť by šlo o institut správního řízení, do řízení před soudem nepřenosný.

Stejně tak ale nemůže správní úřad rozhodovat o „*žalobě*“, kterýžto institut je z moci přechodného ustanovení článku XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb. vlastním obsahem pojmu „*opravný prostředek*“ obsaženého v § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. Nelze přitom připustit, aby pojem „*opravný prostředek*“ v rámci jediného ustanovení, ba jediného souvětí (*Pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad nevyhoví v plném rozsahu, rozhoduje o podaném opravném prostředku soud*), vyjadřoval dva různé významy a skrýval v sobě dva

zcela odlišné prostředky nápravy - totiž 1) opravný prostředek ve správním řízení, a 2) žalobu k soudu. Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. tak jistě není obsoletní jako celek, ani není - jak se domnívá krajský soud - obsoletní jeho věta třetí v té části, v níž se svěřuje pravomoc k rozhodnutí o opravném prostředku soudu; naopak je v důsledku přechodného ustanovení článku XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb. nadále nepoužitelná prvá část věty třetí, v níž se upravuje pravomoc katastrálního úřadu k takovému rozhodování.

Lze uzavřít, že pokud katastrální úřad zamítl návrh na povolení vkladu zástavního práva k nemovitostem, rozhodoval ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. o právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, jejichž projednání a rozhodování bylo zákonem svěřeno jinému orgánu než soudu. V takových věcech lze a je nutno podat rovnou žalobu podle nové páté části občanského soudního řádu. V souzené věci pak pro příslušnost soudu platí zvláštní pravidlo, kdy ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. zakládá k řízení o žalobě ve věcech vkladu práva k nemovitostem věcnou příslušnost v prvním stupni krajským soudům.

968

Opatření obecné povahy: schválení či změna územně plánovací dokumentace

Územní plánování: rozsah soudního přezkumu; k pojmu „vlastník dotčených pozemků“

k § 101a soudního řádu správního

k § 1, § 2, § 21 odst. 4 a § 22 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, ve znění zákonů č. 262/1992 Sb., č. 83/1998 Sb. a č. 239/2000 Sb.

I. Schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.

II. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.

III. Ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany

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

spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu věcně zasahovat.

IV. Vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastavěn či vyvlastněn, je vždy dotčen ve smyslu § 22 odst. 4 a též § 21 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona. Stejně tak jsou ale dotčenými vlastníky ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly zatěžovány hlukem nad obvyklou mírou, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74)

Prejudikatura: srov. č. 740/2006 Sb. NSS.

Věc: a) Ing. Petr H., b) Miloš B. proti hlavnímu městu Praze o zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatelé se návrhy ze dne 14. 06. 2006 domáhali zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z 939/05, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/16 ze dne 20. 10. 2005. Předmětem této změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy je realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasování rychlodráhy, to vše před rokem 2010. Tato stavba je zároveň prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou. Změnou dochází rovněž k přesunutí stavby ze směrné části územního plánu do části závazné a ke zvětšení plošného rozsahu koridoru této stavby; s tím souvisí změna navrhovaného funkčního využití některých ploch, dříve určených jako orná půda, louky, pastviny a přírodní nelesní zeleň, na dopravní a vojenská letiště.

Navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v k. ú. Nebušice. Uvedli, že v případě výstavby plánované letové dráhy by se jejich nemovitosti ocitly uvnitř ochranného hlukového pásma letiště Ruzyně. Realizace změny Z 939/05 a výstavba letové dráhy by znamenala zásah do jejich práv, mimo jiné práva na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Navrhovatelé dovodili též zásah do práva vlastnického, a to tím, že by své nemovitosti nemohli nadále užívat v dosavadním rozsahu a kvalitě. Výstavbou letové dráhy v sousedství nemovitostí dochází navíc k jejich znehodnocení, a v důsledku toho k výraznému poklesu tržní hodnoty. Druhý navrhovatel rovněž uvedl, že ve vztahu k jednomu z jeho pozemků znamená schválení územní změny ve spojení se zákonem č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, hrozbu vyvlastnění.

Územní plán, stejně jako jeho změna, jsou podle názoru navrhovatelů opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud je tudíž oprávněn k jejich přezkumu na základě § 101a a násl. s. ř. s. Navrhovatelé odkazují na materiální pojetí institutu opatření obecné povahy ve smyslu, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2004 Sb. NSS. Obsahem územního plánu obce je totiž vymezení podmínek budoucího využití konkrétního území a v něm se nacházejících pozemků, které musí být respektováno kterýmkoliv jejich budoucím vlastníkem či investorem. Územní plán nebo jeho změna je tedy správním aktem s konkrétním předmětem (regulace využití konkrétního území) a obecně vymezeným okruhem adresátů. Z tohoto důvodu jsou navrhovatelé přesvědčeni, že územní plán splňuje definiční znaky opatření obecné povahy.

Na tomto závěru podle navrhovatelů nic nemění skutečnost, že závazná část územního plánu a její změny jsou podle ustanovení § 29 odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vyhlášovány obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje. Závaznost územního plánu totiž nevyplývá z této vyhlášky, ale přímo ze stavebního zákona. Účelem vyhlášky je pouze zveřejnit závaznou část územního plánu, schváleného již dříve samostatným usnesením zastupitelstva kraje nebo obce. Územní plán jako celek právně existuje a působí zákonem předpokládané účinky samostatně a nezávisle na přijetí obecně závazné vyhlášky, kterou se navíc vyhláší pouze jeho závazné části.

Svůj návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plá-

nu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 939/05 navrhovatelé odůvodnili tím, že předmětná změna nebyla ve smyslu § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. vydána (tedy projednána a schválena) zákonem stanoveným způsobem. Mimo jiné navrhovatelé zdůraznili, že odpůrce nerozhodl o jejich námitkách. Z ustanovení § 23 odst. 1 stavebního zákona a z § 16 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, plyne, že povinnou součástí podkladů pro schválení územně plánovací dokumentace je návrh výroku o námitkách k návrhu dokumentace. Podle § 23 odst. 2 stavebního zákona je pak povinností pořizovatele dokumentace do 30 dnů od schválení návrhu sdělit vlastníkům nemovitostí, kteří uplatnili námitky k tomuto návrhu, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim bylo vyhověno nebylo.

Oba navrhovatelé tvrdí, že v zákonné lhůtě podali námitky k návrhu změny územního plánu č. Z 939/05. Jejich námitky však nebyly předmětem vypořádání v příloze č. 4 k usnesení č. 31/16 ze dne 20. 10. 2005, kterým Zastupitelstvo hl. m. Prahy změnu Z 939/05 schválilo. Jak dále uvádějí, do dne podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nedostali od pořizovatele změny žádnou odpověď či reakci na jimi vznesené námitky.

Další nezákonnost v postupu odpůrce při projednávání a schválení změny územně plánovací dokumentace spatřovali navrhovatelé v tom, že provedenou změnou došlo k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, a to v rozporu s § 5 odst. 1 zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

Podle ustanovení § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je od-

nětí půdy z tohoto fondu možné pouze v případech nezbytných a v míře nejnutnější. Schválením změny Z 939/05 došlo ke změně plánovaného funkčního využití značného rozsahu pozemků. Tyto pozemky byly do té doby součástí zemědělského půdního fondu s určením „*orná půda, louky a pastviny*“. Po změně je jejich funkce „*dopravní a vojenská letiště*“. Navrhovatelé tvrdí, že tyto pozemky nemají sloužit pouze k výstavbě samotné letové dráhy, ale také k manipulaci v okolí dráhy. Předmětné pozemky tak budou využity k výstavbě obslužných staveb, jako jsou skladiště či prodejní zařízení, které bezprostředně nesouvisí s provozem letové dráhy a pro které neměla být půda ze zemědělského půdního fondu vyňata.

Dále odpůrce podle navrhovatelů nerozhodl – v rozporu se Statutem hlavního města Prahy – o zásadních připomínkách městských částí, nevypočítal se s protichůdným stanoviskem Ministerstva životního prostředí, neprovedl povinné posouzení vlivu návrhu územního plánu na životní prostředí, nevymezil v územním plánu ochranná hluková pásma navrhované letové dráhy RWY 06R/24L a při projednávání změny územního plánu nezohlednil dopady změny na zatížení území, ochranu lidského zdraví a související zásahy do práv dotčených osob, mimo jiné navrhovatelů.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že závaznou část územního plánu obce vydává v případě hlavního města Prahy, které je v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, jak obcí, tak krajem, Zastupitelstvo hlavního města Prahy formou obecně závazné vyhlášky. Dále uvedl, že na projednávání územně plánovací dokumentace se nevztahují

obecné předpisy o správním řízení. Podle odpůrce není změna Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy opatřením obecné povahy, neboť jej za takové opatření platný stavební zákon neoznačuje. Ustanovení § 171 a následující zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jsou proto irrelevantní. Odpůrce proto soud vyzval, aby návrhy navrhovatelů odmítl v celém rozsahu. Poukázal přitom na to, že o zrušení obecně závazné vyhlášky územně samosprávného celku může rozhodnout jenom Ústavní soud. Všechny výtky vznesené navrhovateli považoval odpůrce za liché. K bodu návrhu týkajícímu se neprojednání námitek navrhovatelů uvedl, že navrhovatelé nejsou vlastníky žádných staveb nebo pozemků, které by byly předmětem navrhované změny územního plánu. Ustanovení § 24 odst. 4 stavebního zákona přiznává právo podat námitky pouze vlastníkům dotčených pozemků. Těmi navrhovatelé nejsou. V důsledku toho mohou podat pouze připomínky, ke kterým nemusí být odpůrcem přihlédnuto. K bodu namítajícímu nezákonné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu odpůrce konstatoval, že s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu vyslovil souhlas dotčený orgán státní správy, tedy Ministerstvo životního prostředí.

Na svých stanoviscích účastníci setrvali i při jednání.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud mj. zjistil, že zadání změny územně plánovací dokumentace bylo schváleno bodem II usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 17/06 ze dne 29. 04. 2004 „*k návrhu zadání změn 05 Územního sídelního útvaru hl. m. Prahy*“. Příloha 2 tohoto usnesení, na kterou bod II odkazuje, stanoví pod pořadovým číslem 939 předmět změny „*re-*

alizace letové dráhy RWY 06R/24L před r. 2010 (v koordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy), vyhlášení veřejně prospěšné stavby". Zastupitelstvo hlavního města Prahy, tedy zadavatel změny, zároveň schválilo zkrácený postup pořízení změny.

Veřejnou vyhláškou ze dne 6. 1. 2005 oznámil Magistrát hlavního města Prahy jako pořizovatel územně plánovací dokumentace v souladu s § 22 odst. 1 stavebního zákona vystavení návrhů změn 05 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen Změna 05 ÚP SÚ hl. m. P.). K vystavení podle § 22 odst. 1 stavebního zákona došlo v období od 10. 1. 2005 do 8. 2. 2005 v podatelně Sekce útvaru rozvoje hlavního města Prahy.

Stejnou veřejnou vyhláškou svolal pořizovatel veřejné jednání o návrhu Změny 05 ÚP SÚ hl. m. P., a to na 20. 1. 2005. Vyhláška obsahovala rovněž poučení o možnosti podávat stanoviska, námítky nebo připomínky k návrhu. K podávání námitek pořizovatel ve vyhlášce uvedl, že námítky mohou v souladu s § 21 odst. 4 a § 22 stavebního zákona podávat vlastníci dotčených pozemků. K podání námítky a jejímu posouzení vyžadoval pořizovatel výpis z listu vlastnictví, ze kterého bude patrné, že námitku podává skutečně vlastník dotčeného pozemku. Závěrem obsahovala vyhláška poučení, že pokud nebude námitka splňovat uvedené požadavky, bude vyhodnocena jako připomínka.

Podáním ze dne 23. 2. 2005, tedy učiněným v poslední den lhůty, formuloval první z navrhovatelů (společně s manželkou – spoluvlastníci pozemků v k. ú. Nebušice) námítky podle § 22 odst. 4 stavebního zákona. V příloze svého po-

dání doložil v originálu výpis z katastru nemovitostí ze dne 19. 1. 2005, který potvrzuje jeho vlastnické právo k předmětným nemovitostem. Druhý z navrhovatelů podal své námítky vůči změně 05 ÚP SÚ hl. m. P. dne 22. 2. 2005. Také on doložil vlastnictví vícero nemovitostí v k. ú. Nebušice originálem výpisu z katastru nemovitostí ke dni 17. 2. 2005.

Přípisem ze dne 6. 1. 2006 obeslal pořizovatel změny 05 ÚP SÚ hl. m. P. dotčené orgány státní správy ve smyslu § 22 odst. 2 stavebního zákona a také další orgány, mimo jiné odbory Magistrátu hlavního města Prahy, ústřední orgány státní správy, městské části, orgány územního plánování sousedních urbanistických obvodů a státní a jiné organizace. Několik obeslaných městských částí (Praha – Nebušice, Praha – Suchdol, Přední Kopanina, Praha – Lysolaje) vzneslo četné námítky. Mezi obeslanými orgány státní správy se mj. vyjádřil i Odbor ekologie krajiny a lesa Ministerstva životního prostředí; ten vyslovil na základě § 17 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu souhlas se změnami 05 ÚP SÚ hl. m. P. z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.

Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo jako nadřízený orgán ve smyslu § 25 stavebního zákona své stanovisko ke změně 05 ÚP SÚ hl. m. P. dne 12. 10. 2005. S výjimkou jednoho návrhu změny vyslovilo se všemi navrhovanými změnami souhlas, a to včetně změny Z 939/05. V bodu 5 stanoviska, který je označen „*Vyhodnocení procesu projednávání*“, nadřízený orgán uvedl, že návrh na vyřízení včas uplatněných námitek vlastníků dotčených pozemků a staveb pořizovatel připravil jako součást předkladu schvalujícímu orgánu, který rozhodne o způsobu jejich vyřízení. Vlastníkům, kteří uplatni-

li námitky k návrhu změn, sdělí pořizovatel do 30 dnů po schválení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.

Zastupitelstvo hlavního města Prahy schválilo návrh změn 05 ÚP SÚ hl. m. P. dne 20. 10. 2005 usnesením č. 31/16. Změny územního plánu hl. m. Prahy jsou obsaženy v příloze 2 k předmětnému usnesení, mezi nimi i změna č. Z 939/05. Předmětem této změny je „realizace letové dráhy RWY 06R/24L před r. 2010 (v koordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy), vyhlášení veřejně prospěšné stavby“. Sloupec „vyjádření pořizovatele“ obsahuje následující poznámky: „Návrh změny byl projednán. Doporučujeme ke schválení včetně doplňku k návrhu změny. Se změnou nesouhlasí MČ Lysolaje, Nebušice, Přední Kopanina a Suchdol, dále občanské sdružení, někteří místní obyvatelé a právnické osoby. Nedoporučuje MŽP ČR.“ Předmětným doplňkem změny je pak: „Respektovat podmínku DOSS-HS HMP: Před vydáním stanoviska Hyg. st. HMP k územnímu řízení na výstavbu paralelní dráhy RWY 06R/24L musí být na HS schváleno ochranné hlukové pásmo. Při předkládání žádosti pro umístění stavby na MHMP musí být současně předložena žádost na vyhlášení ochranného hlukového pásma.“

Zastupitelstvo bodem II.3 usnesení a přílohou č. 4 ke stejnému usnesení schválilo rozhodnutí o námitkách podaných ke změně 05 ÚP SÚ hl. m. P. V příloze č. 4 nejsou žádné námitky ke změně Z 939/05 uvedeny. Námitky tam uvedené se týkají pouze jiných návrhů změn.

Nejvyšší správní soud nejprve spojil ke společnému řízení návrhy obou navrhovatelů. Návrhy shledal přípustnými

a většinu vznesených námitek posoudil jako důvodné; proto zrušil napadenou změnu územního plánu jako část opatření obecné povahy.

Z odůvodnění:

(...)

Z § 101a odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Citované ustanovení tedy předpokládá, že návrh směřuje proti opatření obecné povahy. Právě v této otázce existuje mezi účastníky rozpor, neboť zatímco navrhovatelé změnu územního plánu za opatření obecné povahy považují, odpůrce tento právní názor popírá tvrzením, že platný stavební zákon změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje. Odpůrce rovněž poukazuje na to, že o zrušení obecně závazné vyhlášky územního samosprávného celku může rozhodnout jenom Ústavní soud.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval přípustností návrhu.

Odpůrcův právní závěr, poukazující na výlučnou pravomoc Ústavního soudu rušit obecně závazné vyhlášky, není důvodný; nedostatečně totiž identifikuje, co je předmětem řízení v dané věci. V tomto směru soud připomíná, že navrhovatel se nedomáhá zrušení obecně závazné vyhlášky, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu (resp. jeho změna) ve smyslu § 29 odst. 3 stavebního zákona. Návrh směřuje nikoliv proti této vyhlášce, ale proti samotné změně územního plánu, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy. Navrhovatel nespatřuje opatření obecné

povahy v obecně závazné vyhlášce, ale právě ve změně územního plánu, která byla formou obecně závazné vyhlášky toliko vyhlášena.

K tomu nutno podotknout, že mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a změnou územního plánu na straně druhé je třeba rozlišovat. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. Fakt, že je změna závazné části územního plánu tímto způsobem vyhlášována, ještě z celku nečiní právní předpis; je proto zcela nezbytné zabývat se otázkou, zda má změna samotná povahu opatření obecné povahy či nikoliv.

V rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyložil, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Zároveň vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitka odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, je proto lichá. Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření.

Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou jednak konkrétnost předmětu a jednak obecnost adresátů; oba uvedené znaky změna územního plánu – i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. – splňuje: územní plán obce podle § 10

odst. 1 stavebního zákona „*stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce*“. Z tohoto vymezení je zjevná jak konkrétnost předmětu (územním plánem obce se řeší využití určitého území), tak i obecnost adresátů (řešení se vztahuje ke konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude naopak dopadat na každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět, tj. na množinu osob vymezenou druhovými znaky).

Toto pojetí územního plánu není nijak nezvyklé, a to jak z hlediska historického, tak z hlediska právní úpravy, která teprve nabude účinnosti.

V této souvislosti lze poukázat např. na nález prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikovaného pod č. 1492 Bohuslavovy sbírky, v části A (rozhodnutí administrativní). V jeho právní větě I. se k regulačnímu plánu konstatuje: „*Plán polohy, stanově program budoucích regulací, není pouhou abstraktní normou, nýbrž generálním sice, avšak konkrétním opatřením, jímž se určují směrnice budoucích úprav závazně jak pro stavební úřady, tak i pro majitele pozemků plánem dotčených; proto stávají se dispozice jeho vůči interestům ihned účinnými a jsou schopny nabytí proti nim právní moci*.“ V důvodech se k tomu konstatovalo: „*Opatření toto má sice ráz generelní úpravy zahrnující ve svoji dispozici všechny pozemky v upraveném území i vztahující se na všechny majitele pozemků těchto. Nemá však charakter normy abstraktní, tj. nařízení, jež by nemohlo být předmětem samo-*

statné stížnosti, nýbrž podržuje si svoji povahu opatření konkrétního, majíc za předmět konkrétní určitou plochu, upravujíc směr, polohu i šířku určitých ulic, určujíc způsob zastavení určitých ploch apod.“

K tomuto pojetí územního plánu se ostatně znovu výslovně hlásí i nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., který v poslední větě § 43 odst. 4 stanovuje, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu konstatuje, že „*přístup k právní ochraně je kromě možnosti správních žalob podávaných občanskými sdruženími rozšířen i na zástupce veřejnosti. Nově byla novelou soudního řádu správního (zákon č. 127/2005 Sb.) upravena možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, kterým budou podle návrhu zákona vydávány územně plánovací dokumentace. Soudní přezkum opatření obecné povahy a rozhodnutí vydávaných podle stavebního zákona je zabezpečen podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a to nově podle § 101a a násl. s. ř. s. i opatření obecné povahy, přičemž návrhy mohou podávat ti, kteří tvrdí, že byli na svých právech zkráceni“.*

Z uvedených citací je zřejmé, že povaha územního plánu jakožto opatření obecné povahy je vcelku nepopiratelná. Jde o dlouhodobý stabilní názor, který plyne z charakteru územně plánovací dokumentace, a který – jak vidno – nepodléhá ani během desítek let žádným zásadním korekcím. Bylo by proto zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. měla být tato povaha upírána, přestože co do jeho podstaty jde

stále o totéž, o co šlo za dob prvorepublikového Nejvyššího správního soudu či přijde podle nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

V neposlední řadě je pak nutné zdůraznit, že vnímání územního plánu a jeho změny jako opatření obecné povahy, a tím umožnění účinné soudní ochrany pro jeho pořizování či změnu, je nezbytné s ohledem na mezinárodněprávní a komunitární závazky České republiky.

Mezinárodní právní rámec je určen Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla uzavřena v dánském Aarhusu dne 25. 6. 1998 (dále „Úmluva“). Česká republika Úmluvu podepsala dne 25. 6. 1998, ratifikační listina byla uložena u generálního tajemníka OSN, depozitáře Úmluvy, dne 6. 7. 2004. V souladu s čl. 20 odst. 3 Úmluvy vstoupila tato pro Českou republiku v platnost dne 4. 10. 2004. Publikována byla pod č. 124/2004 Sb. m. s.

Pro přezkum v projednávaném případě jsou klíčová následující ustanovení Úmluvy:

Čl. 6 (Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech)

1. Každá strana bude

(a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

(b) uplatňovat ustanovení tohoto článku – v souladu se svým vnitrostátním právem také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou

uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;

(...)

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

(...)

7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žádáním jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

8. Každá strana zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

Čl. 7 (Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí)

Každá strana přijme prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytla nezbytné informace veřejnosti. V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné orgány veřejné správy vymezí veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy. Každá strana bude usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu

příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.

V příloze I Úmluvy, na který odkazuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je v bodě 8 písm. a) jako jeden z povinných případů účasti veřejnosti podle Úmluvy stanovena „Výstavba tras pro dálkovou železniční dopravu a letišť s délkou základní přistávací a vzletové dráhy 2100 m a více“.

Čl. 9 (Přístup k právní ochraně)

Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

(a) mající dostatečný zájem, nebo

(b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy.

(...)

3. Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria,

pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

Z výše citovaných ustanovení plyne, že s účinností od 4. 10. 2004 se Česká republika zavázala, že osobám z řad „dotčené veřejnosti“, které „mají dostatečný zájem“, umožní přístup k soudu, a tím tedy soudní přezkum hmotných i procesních aspektů zákonnosti napadených rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti.

Územně plánovací dokumentace je, též s přihlédnutím k výše citovaným čl. 6 odst. 1 písm. a), čl. 6 odst. 4 a čl. 7 Úmluvy, aktem veřejné správy. Právě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. V okamžiku územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv; v této fázi již otázka nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Účast veřejnosti na územních plánech, které se týkají životního prostředí, pak výslovně předvídá čl. 7 Úmluvy.

Kdo je „dotčenou veřejností“ pro potřeby Úmluvy, definuje čl. 2 odst. 5 Úmluvy následujícím způsobem: „*dotčená veřejnost* je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních

organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

Je nesporné, že vlastník pozemku, na kterém má určitá stavba být postavena, a který proto může být v extrémním případě též vyvlastněn, je „dotčenou veřejností“. Dotčenou veřejností jsou však také všechny subjekty, které budou přímo zasaženy hlukem či spadem z letecké dopravy. Jejich zájem na ochraně jejich vlastnictví a zdravém životním prostředí je více než dostatečný. Rozbor relevantních ustanovení Úmluvy tak ukazuje, že nejpozději od 4. 10. 2004 měla Česká republika povinnost zajistit možnost soudní ochrany dotčených subjektů.

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (čl. 10 Ústavy České republiky). Česká republika navíc dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). První citované ustanovení článku 10 Ústavy je základem pro aplikační přednost ustanovení mezinárodních smluv. Čl. 1 odst. 2 Ústavy pak dává ústavní základ souladnému výkladu norm vnitrostátního práva s právem mezinárodním.

Právě imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodněprávními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a práv-

nických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.

Ke stejnému výsledku lze dojít na půdorysu práva Evropských společenství (práva komunitárního): rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo také Evropské společenství k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1). Úmluva se tak stala součástí práva komunitárního, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Jedná se o smlouvy, kde existuje dělená pravomoc mezi Evropská společenství a členské státy a kde se signatáři příslušné mezinárodní úmluvy stávají jak Společenství, tak členské státy.

Problematika informací a spoluúčasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí v kontextu územního plánování spadá do pravomoci Společenství [srov. článek 174 a článek 175 odst. 2 písm. a) Smlouvy o založení Evropského společenství a četnou legislativu v této oblasti, mimo jiné též Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, Zvláštní vydání Úředního věstníku EU, kap. 15, sv. 07, str. 375].

Skutečnost, že se Úmluva stala součástí práva komunitárního, jí propůjčuje systémové vlastnosti práva komunitárního, tedy především, za splnění příslušných podmínek předepsaných komunitárním právem, přednost a přímý účinek (srov. z bohaté judikatury Soudního dvo-

ra Evropských společenství k této otázce např. spojené věci 21 až 24/72, *International Fruit Company NV and others v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219; věc C-149/96, *Portugalsko v. Rada* [1999] ECR I-8395, či věc C-93/02 P, *Biret International SA v. Rada* [2003] ECR I-10497).

Nicméně i kdyby ustanovení Úmluvy přímého účinku v právních řádech členských států schopná nebyla, orgány členských států mají stále povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství (viz např. věc C-53/96, *Hermès* [1998] ECR I-3603, bod 35, a též spojené věci C-300/98 a C-392/98, *Parfums Christian Dior SA* [2000] ECR I-11307, body 47 – 48). Lze tedy uzavřít, že meritorně stejné řešení, tedy povinnost vyložit vnitrostátní právní úpravu tak, aby byl umožněn soudní přezkum územního plánu či jeho změny, vyžaduje též komunitární právo a členství České republiky v Evropské unii.

Zvolit takový výklad „jednoduchého“ práva, který poskytne účinnou právní ochranu subjektivních práv jednotlivců, vyžaduje v neposlední řadě též ústavní pořádek České republiky (srov. četnou judikaturu Ústavního soudu k této otázce, mimo jiné např. nález ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, publikován pod č. 121/1996 Sb., anebo nález ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 293/98, Sb. ÚS, sv. 13, č. 11, str. 71). Mezi základní práva a svobody, která jsou nemožností soudního přezkumu územního plánu či jeho změnou dotčena, bezpochyby patří právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) a právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny).

Schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou proto opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.

Návrhy jsou podány oprávněnými osobami. Aktivní žalobní legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části spojuje § 101a s. ř. s. s tím, že navrhovatel tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. Oba navrhovatelé tvrdí, že byli schválením opatření obecné povahy – změnou územního plánu zkráceni na svých právech, a to především na právu vlastnickém. Je proto na místě, aby Nejvyšší správní soud jejich návrhy věcně projednal.

Nejvyšší správní soud stanovil postup přezkumu opatření obecné povahy v bodě VII svého rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném jako č. 740/2004 Sb. NSS. Při přezkumu v rámci ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zjišťuje, zda:

(i) Správní orgán měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat.

(ii) Správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy zákonné meze své působnosti.

(iii) Bylo při vydávání opatření obecné povahy postupováno zákonem stanoveným způsobem.

(iv) Je opatření obecné povahy z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem.

(v) Je opatření obecné povahy přiměřené sledovanému cíli (test proportionality).

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertizu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy.

Na druhou stranu je nesporné, že volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu musí být zároveň umožněno osobám, kterých se změna týká, se k ní vyjádřit. Právo vyjádřit se přirozeně neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená pouze, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat.

Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 stavebního zákona) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. V rovině aplikace výše uvedeného postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast kladu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.

S ohledem na první dva kroky přezkumu opatření obecné povahy je možné konstatovat, že napadané opatření obecné povahy zákonné požadavky splňuje.

Zastupitelstvo hlavního města Prahy má pravomoc vydat změnu územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Tato pravomoc plyne z § 12 stavebního zákona ve spojení s § 59 odst. 2 písm. e) zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 59 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze vyhrazuje Zastupitelstvu hlavního města Prahy schvalovat po projednání s městskými částmi územně plánovací dokumentace pro území hlavního města Prahy a vyhlášovat jejich závazné části právním předpisem hlavního města Prahy.

Není rovněž patrné, že by odpůrce při přijímání změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy překročil svoji působnost. Působností je míněn okruh právních vztahů, které je daný orgán oprávněn regulovat a v jejichž rámci může svoji pravomoc k vydání opatření obecné povahy realizovat. Působnost správního orgánu je možné detailněji analyzovat s ohledem na působnost věcnou (tedy okruh věcných otázek, které je daný orgán oprávněn regulovat), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým opatření správního orgánu působí), působnost prostorovou (na jakém území opatření správního orgánu působí) a konečně též působnost časovou (pokud by měl správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

Změna územního plánu hlavního města Prahy byla vydána v rámci věcné působnosti územního plánu, vymezené v § 10 odst. 2 stavebního zákona. Z defi-

nice změny územního plánu coby opatření obecné povahy pak plyne, že změna působí vůči neurčitému okruhu osob. Její prostorová působnost je omezena na území hlavního města Prahy.

Pro účel dalšího přezkumu proto Nejvyšší správní soud považuje za prokázané, že změna Z 939/05 územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy byla vydána k tomu pravomocným orgánem a v rámci jeho působnosti. Další přezkum k jednotlivým bodům návrhu se proto zaměří na otázku, zda byly splněny další náležitosti vydávání opatření obecné povahy, tedy především zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Navrhovatelé předně tvrdili, že žalobce v rozporu s § 23 stavebního zákona nerozhodl o jejich námitkách. Odpůrce tvrdil, že o jejich námitkách nebyl povinen rozhodnout, neboť navrhovatelé nebyli vlastníky žádného pozemku či stavby, které by byly předmětem změny.

Ustanovení § 22 odst. 4 dává vlastníkům „dotčených nemovitostí“ právo uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námítky k návrhu územního plánu či jeho změny. Navazující § 23 stavebního zákona stanoví, že:

(1) Pořizovatel předloží schvalujícímu orgánu zprávu o projednání územně plánovací dokumentace spolu s vyhodnocením všech stanovisek a připomínek a s návrhem na rozhodnutí o námitkách a o nesouhlasech s vyřizováním námitek.

(2) Dotčeným orgánům územního plánování a vlastníkům, kteří uplatnili námítky k návrhu územně plánovací dokumentace nebo nesouhlas s vyřize-

ním svých námitek podaných ke konceptu řešení, sdělí pořizovatel do 30 dnů po schválení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.

Obsah klíčového termínu „*dotčená nemovitost*“ není stanoven zákonem a v kontextu územního plánování ani novější českou judikaturou. Výkladu tohoto termínu se však věnoval Nejvyšší správní soud prvorepublikový, a to v již výše citovaném nálezu ze dne 13. září 1922 č. 12496, publikovaném pod č. 1492 Boh. A. V této věci dva stěžovatelé napadli změnu regulačního plánu schváleného městským zastupitelstvem na Smíchově. Nejvyšší správní soud s ohledem na žalobní legitimaci rozlišil tři skupiny subjektů účastnících se změny plánu:

První skupinu tvoří ti, kteří mají na budoucí stavební úpravě obce zájem z titulu obecného blaha, např. z důvodů dobré komunikace a kanalizace, z ohledů estetických, z příčin zdravotních či požárních. Tato skupina má dle názoru Nejvyššího správního soudu postavení „*toliko publika povolaného k veřejné anketě*“. Má pomoci obecnímu zastupitelstvu nalézt nejlepší možné řešení. Tyto osoby však nemají v řízení o změně plánu postavení procesních stran. Nemají také nárok na to, aby „*o svých podmínkách dostaly vyřízení, nemohou si také do ignorování svých návrhů stěžovat*“. Druhou skupinu tvoří ti, kteří jako majitelé určitých pozemků zamýšlelou regulací dotčených z titulu svého vlastnického práva a z něho plynoucího subjektivního práva na libovolné zastavění své půdy mají zájem na tom, aby nebyli na tomto svém právu protizákonně zkracováni. Majitelé těchto „*dotčených*“ pozemků mají v řízení o změně plánu postavení procesních stran. Dle Nejvyššího správního soudu „*toto oprávnění*

zakládá pro ně legitimaci ke stížnosti do každé dispozice regulačního plánu, již by bylo do jejich práv ze zákona jim na základě práva vlastnického příslušejících proti zákonu stavebnímu zasaženo“. Jinými slovy, tito vlastníci mají jednak právo plně se účastnit řízení vedoucího ke schválení změny plánu a v jeho rámci předkládat připomínky, o kterých musí dostat „*vyřízení*“. Dále mají právo namítat před soudem jakýkoliv nezákonný zásah do jejich vlastnického práva, především tedy nezákonnost změny, resp. její rozpor se stavebním zákonem. Do třetí skupiny pak patří všichni ti, kteří již pravoplatným výrokem stavebního úřadu nabyli určitého formalizovaného práva stavebního, což je zmocňuje jejich pozemek určitým způsobem zastavět a hájit toto své právo proti dispozicím regulačního plánu. Tyto osoby získaly určitá nabytá práva, která nový regulační plán nemůže ohrozit. Tyto osoby mohou na základě platného rozhodnutí vydaného na základě předchozího plánu svůj pozemek zastavět i tehdy, pokud je to v rozporu s územním plánem současným; jejich nabytá práva jsou chráněna. Tyto osoby ale na druhou stranu nemohou nový územní plán napadat, protože se jich v podstatě netýká.

V návaznosti na výše uvedené členění by navrhovatelé spadali do druhé zmínované kategorie; jejich subjektivní právo na libovolné zastavění jejich půdy je změnou územního plánu dotčeno. V případě druhého z navrhovatelů, jehož pozemek se nalézá přímo na území plánované stavby letové dráhy, by se pak jednalo, a *fortiori*, o znatelně větší dotčení vlastnického práva – vyvlastnění.

Jistě inspirativní nálezy prvorepublikového Nejvyššího správního soudu je dále potřeba přizpůsobit moderním reá-

liím. Nejpalčivější otázkou pro vlastníky pozemků nebývají dnes již problémy lokální (statické) výstavby, jako kupříkladu trasování nové příčné ulice v šířce 14 metrů a zřízení veřejného sadu za farní budovou (jak tomu bylo ve výše uvedeném nálezů Nejvyššího správního soudu), ale spíše problémy „mobilní“, jako je hluk, spad, znečištění, které nejsou omezeny striktně lokálně. Za těchto okolností nemusí být největší hrozbou pro vlastníky pozemků otázka, jak si budou moci zastavět pozemek vlastní, ale spíše jak bude využit pozemek sousední.

Tvrzení odpůrce, že z přibližně 170 fyzických a právnických osob (včetně obou navrhovatelů), vlastnicích nemovitosti v okolí zamýšlené letové dráhy, není ani jeden dotčenou osobou ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona, je na-prosto neudržitelné. Tento závěr popírá smysl účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí v podobě podávání námitek dotčených subjektů a korelující povinnosti správního orgánu se s nimi kvalifikovaně vypořádat, zavedených právě za tímto účelem do stavebního zákona jeho novelou č. 83/1998 Sb.

Vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastavěn či vyvlastněn, je vždy dotčen ve smyslu § 22 odst. 4 a též § 21 odst. 4 stavebního zákona. Stejně tak jsou ale vlastníky dotčených pozemků také ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně.

S ohledem na skutečnost, že druhý navrhovatel vlastní pozemek, který se nalézá přímo pod budoucí letovou dráhou, o jeho „dotčení“ ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona není pochyb.

První z navrhovatelů však žádný takový pozemek nevlastní; své dotčení ve smyslu výše uvedeného ustanovení dovozuje ze svého práva vlastnického k nemovitostem ležícím v bezprostřední blízkosti plánované letové dráhy, a to především z hrozcího zvýšení hlukového zatížení.

Z obsahu správního spisu a ani z podání účastníků řízení nelze jednoznačně určit, zda je tvrzení prvního navrhovatele korektní. Důvodem je skutečnost, že pořizovatel změny územního plánu nevyznačil ochranná hluková pásma, která by určovala, jaké by po uskutečnění změny bylo v jednotlivých lokalitách zatížení hlukem, stejně jako neprovedl posouzení vlivu na životní prostředí. Toto pochybení odpůrce však není možné přičítat k tíži navrhovatele. Pochybnost o vlastnictví „dotčeného pozemku“ ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona je naopak nutné přičíst k tíži odpůrce; v opačném případě by nastal v materiálním právním státě nepřijatelný závěr, totiž že by odpůrce mohl ze svého pochybení a porušení práva profitovat na úkor nevinné strany, která by tím navíc byla zbavena jediné možnosti uplatnit své právo.

Oba navrhovatele je proto za tohoto stavu nutné považovat za vlastníky dotčených pozemků ve smyslu čl. 22 odst. 4 stavebního zákona. Odpůrce se však ve svém usnesení ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, kterým schválil změnu územně plánovací dokumentace, s jejich řádně podanými námitkami v rozporu s § 23 odst. 1 stavebního zákona nevypořádal. Stejně tak jim v rozporu s § 23 odst. 2 stavebního zákona do 30 dnů po schválení dokumentace nesdělil žádné důvody, pro které nebylo jejich námitkám vyhověno. Postup odpůrce byl proto nezákonný.

(...)

Závěrečným bodem návrhů je nepřiměřený rozsah půdy odňaté ze zemědělského půdního fondu (ZPF). Ochrana ZPF je upravena zákonem ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Tento předpis předně definuje, v § 1 odst. 2, obsah výrazu ZPF: zemědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není. ZPF je „základním přírodním bohatstvím naší země“ a jeho ochranou je také zajišťována ochrana životního prostředí.

Pro vyjímání půdy z fondu, tedy pro její účelové využití jiným způsobem, je stanovena série omezujících podmínek, které mají zabránit zbytečnému odnímání půdy ze ZPF. Ustanovení § 4 zákona o ochraně ZPF předně vyžaduje, aby bylo pro nezemědělské účely přednostně využito nezemědělské půdy. Není-li to možné, lze půdu ze ZPF odnímat jen v míře nezbytně nutné [§ 4 písm. b) zákona o ochraně ZPF].

Promítnutí těchto podmínek do územního plánování obsahuje § 5 zákona o ochraně ZPF. Ten v odstavci 1 stanoví: „Aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděná podle zvláštních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a zpracovatelé územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhované-

ho řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.“

V projednávaném případě vyslovil dotčený orgán státní správy, kterým je podle § 17 písm. a) zákona o ochraně ZPF Ministerstvo životního prostředí, s rozsahem vynětí v rámci tzv. páté vlny změn územního plánu hlavního města Prahy souhlas. I když § 5 zákona o ochraně ZPF ukládá povinnost pořizovatele územně plánovací dokumentace šetřit ZPF, lze jen stěží racionálně očekávat, že šetřit ZPF bude hlavním a jediným zájmem pořizovatele změny. Tento zájem má hájit právě Ministerstvo životního prostředí coby dotčený orgán státní správy, které tak předvídaným způsobem učinilo. Proti změně územního plánu č. Z 939/05 nevznoslo žádných připomínek.

Tvrzení navrhovatelů o tom, že rozsah vynětí je nepřiměřený, zůstává v rovině obecného nesouhlasu s vynětím, aniž by byly konkretizovány pozemky, které ze ZPF vyňaty být neměly. S názorem navrhovatelů, že nelze ze ZPF odnímat pozemky nad rámec půdorysu samotné letové dráhy, nelze souhlasit. Realizaci projektu podobného rozsahu a účelu lze jen stěží předpokládat bez příslušného zázemí, jako například právě manipulačního a skladištního.

Tento bod návrhu proto není důvodný.

Nad rámec tohoto bodu je vhodné konstatovat, že ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a na-

lézat tuto rovnováhu při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu věcně zasahovat.

O takovou situaci se však v tomto případě nejedná. Odpůrce se v průběhu pořizování změny č. Z 939/05 územního plánu sídelního útvaru hlavního města

Prahy dopustil série pochybení; nejedná se tedy o změnu dosaženou zákonným postupem. Soud proto dal za pravdu navrhovatelům: změna územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 939/05, schválená usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, je nezákonná. Jako část opatření obecné povahy ji proto v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil. Dnem zrušení soud zvolil, s ohledem na skutečnost, že není třeba odkládat výkon tohoto rozhodnutí, den vyhlášení tohoto rozsudku.

969

Správní trestání: povinnost podrobit se očkování

k § 46 odst. 1 a 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 274/2003 Sb. *)

k § 29 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 258/2000 Sb. a č. 164/2001 Sb.

k Úmluvě o lidských právech a biomedicině (uveřejněna pod č. 96/2001 Sb. m. s.)

Povinnost fyzické osoby podrobit se stanovenému druhu pravidelného očkování v souladu s vyhláškou č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, a odpovědnost zákonného zástupce za splnění této povinnosti u osoby, která nedovršila patnáctý rok věku (§ 46 odst. 1 a 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví), není v rozporu s Úmluvou o lidských právech a biomedicině (uveřejněna pod č. 96/2001 Sb. m. s.), kterou je Česká republika vázána (čl. 10 Ústavy).

Úmluva o lidských právech a biomedicině sice stanoví, že výkon práv a ochranných ustanovení v ní uvedených nelze nijak omezit (např. uvádí možnost provést jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas), ale připouští výjimku, pokud je stanovena zákonem a je nezbytná v demokratické společnosti v zájmu, mimo jiné, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 5 As 17/2005-66)

Věc: Pavel V. proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení pokuty za přestupek na úseku zdravotnictví, o kasační stížnosti žalobce.

*) Nyní též ve znění zákona č. 392/2005 Sb.

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje se sídlem v Praze uložila žalobci rozhodnutím ze dne 18. 12. 2003 pokutu za přestupek na úseku zdravotnictví, kterého se dopustil tím, že se ve stanoveném termínu nedostavil do zdravotnického zařízení se svojí nezletilou dcerou Kristinou V. a nezletilým synem Michaellem V. k pravidelnému očkování proti přenosné dětské obrně a virové hepatitidě B. Z nedbalosti tak nesplnil povinnost stanovenou v § 46 odst. 1 a 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve spojení s § 4 odst. 3, § 5 odst. 2 a § 7 odst. 3 vyhlášky č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem (dále též „vyhláška“). Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl.

Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze rovněž zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Cituje v ní čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 5 a 6 Úmluvy o lidských právech a biomedicině (dále též „Úmluva“), čl. 10 Ústavy a dochází k závěru, že Úmluva o lidských právech a biomedicině má přednost před zákonem o ochraně veřejného zdraví. Pokud tedy podle čl. 5 Úmluvy je možné jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas, a pokud Úmluva má přednost před zákonem, lze předmětné očkování provést pouze se souhlasem dotčených osob, tj. Kristiny a Michaela V., dětí stěžovatele. Protože v rozhodné době byly obě děti nezletilé, uplatní se ustanovení čl. 6 odst. 2 Úmluvy, podle kterého není-li nezletilá osoba způsobilá k udělení souhla-

su se zákrokem, nemůže být zákrok proveden bez svolení jejího zákonného zástupce, tedy stěžovatele jako rodiče. Z čl. 5 dále vyplývá, že dotčená osoba musí být předem řádně informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích, přičemž názor nezletilé osoby má být zohledněn jako faktor, jehož závažnost narůstá úměrně s věkem a stupněm vyspělosti nezletilé osoby. Podle čl. 6 odst. 4 Úmluvy musí být zákonný zástupce nezletilé osoby na základě stejných podmínek informován ve smyslu čl. 5 věty druhé Úmluvy. Stěžovatel neposkytl svobodný a informovaný souhlas ani žádné svolení s tím, aby jeho nezletilé děti byly očkovány; stejně tak nebyl předem řádně informován o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích, jak to má na mysli ustanovení čl. 5 a 6 Úmluvy. Toto svolení stěžovatel nedal z důvodu svého náboženského a filozofického přesvědčení; podle čl. 15 Listiny je přitom zaručena svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Výrok rozsudku městského soudu je v rozporu zejména s ustanovením čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny, s ustanovením čl. 5 a 6 Úmluvy o lidských právech a biomedicině a s ustanovením čl. 10 Ústavy ČR.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že zákon o ochraně veřejného zdraví není v rozporu s Úmluvou. Jak čl. 26 Úmluvy, tak i čl. 29 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv OSN ze dne 10. 12. 1948 umožňují zároveň omezení výkonu práv zákonem, a to k zajištění práv a svobod ostatních. Úmluva přitom výslovně vyjmenovává jednotlivé oblasti, v nichž lze zákonem omezit výkon práv a svobod; mezi ně patří i oblast ochrany veřejného zdraví. Je proto na základě čl. 26 Úmluvy přípustné, aby stát v zájmu ochrany zdraví populace a jejích skupin (veřejného zdraví) zákonem omezil právo osoby

udělit souhlas k zákroku v oblasti péče o zdraví, a to i pro případ, že k udělení souhlasu je příslušný zákonný zástupce nezletilé osoby. Zákon o ochraně veřejného zdraví omezil právo udělit souhlas mimo jiné na případy pravidelného očkování, kterému se v zájmu ochrany zdraví populace před infekčními nemocemi musí podrobit také všechny fyzické osoby, které jsou hlášeny k trvalému pobytu na území České republiky. K omezení práva osob udělit souhlas k zákroku v oblasti péče o zdraví vedly závažné důvody. K čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny žalovaný uvedl, že orgány ochrany veřejného zdraví v průběhu správního řízení, ani v rámci šetření provedených před jeho zahájením žádným způsobem neomezovaly svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání stěžovatele. Rozhodnutí jimi vydaná neodporují základním lidským právům uvedeným v Listině. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny zákonem. V daném případě je povinnost podrobit se pravidelnému očkování uložena zákonem a v jeho mezích prováděcí vyhláškou. Účelem této úpravy je přitom zajištění ochrany zdraví, tedy práva zaručeného samotnou Listinou. S ohledem na to je povinnost stanovená v § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví povinností uloženou v souladu s Listinou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

V daném případě mezi účastníky není sporný skutkový stav, ze kterého vy-

cházel správní orgány i městský soud. Stěžovatel je otcem nezletilých dětí Kristiny a Michaela V. a jejich zákonným zástupcem. Stěžovatel nepopírá to, že se s těmito dětmi před tím, než dosáhly věku 15 let, nedostavil k očkování, a to vědomě a záměrně z důvodu svého náboženského a filozofického přesvědčení, jak tvrdí v kasační stížnosti a předtím i v žalobě. Podle zprávy MUDr. Jitky B., praktického lékaře pediatra, ze dne 23. 5. 2003 založené ve správním spisu, rodiče Pavel V. a Marcela V. očkování dětí Michaela V. a Kristiny V. přes opakované pozvání odmítali. O tom, jakému očkování se mají děti stěžovatele podrobit, stěžovatel věděl a opak netvrdil ve správním řízení ani v soudním řízení. Krajská hygienická stanice Středočeského kraje se sídlem v Praze (správní orgán prvního stupně) zahájila se stěžovatelem (a rovněž i s matkou dětí Marcelou V.) řízení o přestupku podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle něhož přestupku se dopustí ten, kdo poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění. V rozhodnutí ze dne 18. 12. 2003 uvedl skutkový děj, z něhož vycházel, tedy to, že se stěžovatel nedostavil ve stanoveném termínu do zdravotnického zařízení se svým synem Michaellem V. k pravidelnému očkování proti tetanu, přenosné dětské obrně a virové hepatitidě B a se svou dcerou Kristinou V. k pravidelnému očkování proti přenosné dětské obrně a virové hepatitidě B, čímž z nedbalosti nesplnil povinnost stanovenou v § 46 odst. 1 a 4 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 4 odst. 3 a § 7 odst. 3 vyhlášky.

Podle ustanovení § 46 odst. 1 věty první zákona o ochraně veřejného zdraví, fyzická osoba, která má na území České republiky trvalý pobyt, cizinec, jemuž

byl povolen trvalý pobyt, cizinec, který je oprávněn k trvalému pobytu na území České republiky, a dále cizinec, jemuž byl povolen přechodný pobyt na území České republiky na dobu delší než 90 dnů nebo je oprávněn na území České republiky pobývat po dobu delší než 90 dnů, jsou povinni podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování.

Podle ustanovení § 46 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví, jde-li o osobu, která nedovršila patnáctý rok svého věku, odpovídá za splnění povinností podle odst. 1 až 3 její zákonný zástupce.

Vyhláška, již toto ministerstvo vydalo podle § 108 odst. 1 k provedení, mimo jiné, § 46 odst. 1 a 6 zákona o ochraně veřejného zdraví, v § 1 upravuje rozsah tak, že tato vyhláška upravuje členění očkování a podmínky provedení očkování, způsoby vyšetřování imunity, pracoviště s vyšším rizikem vzniku infekčního onemocnění, jakož i stanoví podmínky, za nichž mohou být v souvislosti se zvláštním očkováním fyzické osoby zařazeny na tato pracoviště a v § 2 nadepsaném „očkování“, odst. 1 písm. a) stanoví, že očkování proti infekčním nemocem se provádí jako pravidelné očkování, kterým se rozumí očkování všech fyzických osob určitých věkových skupin nebo očkování skupin fyzických osob vymezených vyšším rizikem infekce z důvodů jiných než pracovních. Pravidelné očkování proti tetanu upravuje tato vyhláška v § 4, pravidelné očkování proti přenosné dětské obrně upravuje tato vyhláška v § 5, pravidelné očkování proti virové hepatitidě B upravuje tato vyhláška v § 7.

Z uvedené právní úpravy účinné v rozhodné době vycházely správní or-

gány a vycházel z ní i městský soud. Městský soud vycházel z toho, že Parlament České republiky vyslovil souhlas a schválil Úmluvu na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluvu o lidských právech a biomedicíně jako mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách ve smyslu článku 10 Ústavy, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. 10. 2001 a je uveřejněna pod č. 96/2001 Sb. m. s. Městský soud dále vycházel z čl. 10 Ústavy, podle něhož vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Dospěl však k závěru, že v daném případě mezinárodní smlouva nestanoví nic jiného než zákon, z něhož správní orgány vycházely. S těmito závěry stěžovatel nesouhlasí.

Stěžovatel vychází z toho, že Úmluva v čl. 5 stanoví jako obecné pravidlo, že jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas, že tato osoba musí být předem řádně informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích, a že dotčená osoba může kdykoli svobodně svůj souhlas odvolat. Dále stěžovatel vychází z toho, že Úmluva v čl. 6 stanoví ochranu osob neschopných dát souhlas, a z jeho bodu 2, podle něhož jestliže nezletilá osoba není podle zákona způsobilá k udělení souhlasu se zákrokem, nemůže být zákrok proveden bez svolení jejího zákonného zástupce, úřední osoby či jiné osoby nebo orgánu, které jsou k tomu zmocněny zákonem, a také z toho, že názor nezletilé osoby bude zohledněn jako faktor, jehož závaznost narůstá úměrně s věkem a stupněm vyspělos-

ti. Stěžovatel namítá, že nedal souhlas s očkováním svých dětí, nebyl řádně poučen o důsledcích a rizicích očkování a nikdo se neptal na názor dětí. Protože zákon o ochraně veřejného zdraví v § 46 odst. 1 stanoví fyzické osobě povinnost podrobit se pravidelnému očkování, bez ohledu na její nesouhlas, a v odst. 2 stanoví odpovědnost za splnění uvedené povinnosti zákoněmu zástupci osoby, která nedovršila patnáctý rok svého věku, stanoví zákon, podle stěžovatele, něco jiného než Úmluva, a proto je třeba v tomto případě postupovat podle Úmluvy, nikoli zákona.

Přesvědčení stěžovatele však není v souladu s Úmluvou. Úmluva totiž obsahuje i kapitolu IX – upravující vztah této Úmluvy k ostatním právním předpisům a podle čl. 26 – omezení výkonu práv, bodu 1 platí: Žádná omezení nelze uplatnit na výkon práv a ochranných ustanovení v této Úmluvě kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. Bod 2 citovaného článku na případ stěžovatele nedopadá.

Zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví a soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnost a pravomoc. V § 2 vymezuje, mimo jiné, tyto základní pojmy:

(1) Veřejným zdravím je zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin. Tento zdravotní stav je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života.

(2) Ochrana a podpora veřejného zdraví je souhrn činností a opatření k vy-

tváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním. Ohrožením veřejného zdraví je stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny nebezpečí, z něhož míra zátěže rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví.

Ukládá-li citovaný zákon o ochraně veřejného zdraví v § 46 odst. 1 fyzické osobě povinnost podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování a v odst. 2 odpovědnost zákonného zástupce za splnění povinnosti podle odst. 1 u osoby, která nedovršila patnáctý rok věku, činí tak z důvodu ochrany veřejného zdraví. Úmluva v čl. 26 bodu 1 připouští uplatnění omezení na výkon práv a ochranných ustanovení v ní obsažených, která jsou stanovena zákonem a která jsou, mimo jiné, v zájmu ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. Povinnost podrobit se ve stanovených případech pravidelnému očkování je stanovena zákonem, přičemž na základě jeho zmocnění podle § 108 odst. 1 příslušný orgán, Ministerstvo zdravotnictví, vydal prováděcí předpis – vyhlášku č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem. Za této situace nelze dojít k závěru, že Úmluva stanoví něco jiného než zákon, protože Úmluva úpravu obsaženou v zákoně nevykládá, ale naopak ji připouští. Postupovaly-li správní orgány ve věci stěžovatele podle zákona o ochraně veřejného zdraví, nelze jejich postupu vytýkat nezákonnost.

K takovému závěru dospěl již městský soud a Nejvyšší správní soud s jeho závěrem souhlasí. Rozhodnutí městského soudu není v rozporu s čl. 5 a 6 Úmluvy ani čl. 10 Ústavy, ani čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny. Pokud má stěžovatel za to, že zákonem stanovenou povinností podrobit se pravidelnému očkování a zákonem stanovenou odpovědností zákonného zástupce za splnění této povinnosti u osob, které nedovršily patnáctý rok svého věku, bylo zasaženo do jeho svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání zaručených

v čl. 15 Listiny a do jeho práva je projevovat (čl. 16 Listiny), pak má Nejvyšší správní soud za to, že tomu tak není, protože nedošlo k zásahu do jeho práva na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Došlo jen k omezení výkonu tohoto práva v souladu s čl. 16 odst. 4 Listiny v uvedeném rozsahu na základě zákona, který sleduje vyšší cíle, a to ochranu veřejného zdraví, a je v souladu s čl. 31 Listiny, podle jehož věty první každý má právo na ochranu zdraví, tedy i stěžovatel a jeho děti, takže použitý zákon chrání i je.

970

Správní trestání: dozor nad bezpečností práce; přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů

k § 249 odst. 1 a odst. 2 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.), ve znění zákonů č. 188/1988 Sb., č. 74/1994 Sb. a č. 155/2000 Sb.*)

Přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů na základě smluvního ujednání zaměstnavatelů není možný, pokud s předmětnou smlouvou zákoník práce ani žádný jiný právní předpis takové právní následky výslovně nespojuje [§ 249 odst. 1 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.)].

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2006, čj. 10 Ca 250/2004-32)

Věc: Společnost s ručením omezeným A. proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty.

Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2004 uložil Inspektorát bezpečnosti práce pro Ústecký a Liberecký kraj podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení § 99 odst. 4 písm. a), § 132a odst. 1 a 3, § 133 odst. 1 písm. f), § 166 odst. 1 a § 167 odst. 3 zákoníku práce. Dne 19. 2. 2004 v 5:20 hodin totiž v provozovně společnosti S. došlo k pracovnímu úrazu, přičemž poškozeným byl Ro-

man D., zaměstnanec žalobce. Správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobce jako zaměstnavatel neměl nad pracovní činností poškozeného zaměstnance žádnou kontrolu a nemohl mu vytvořit bezpečné a zdravotně nezávadné zdravotní prostředí. Poškozený vykonával práce, které jsou interním bezpečnostním předpisem společnosti S. mladistvým pracovníkům zakázány. Žalobce nespolutracoval se společností S. v prevenci rizik týkajících se bezpečnosti práce své-

*) Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, je s účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce.

ho zaměstnance a bezdůvodně spoléhal na to, že bezpečnost práce zajistí tato společnost, která se zaměstnancem nebyla v žádném pracovněprávním vztahu. Podle § 233 odst. 2 zákoníku práce jsou zaměstnavatelé povinni vytvářet zaměstnancům vykonávajícím práce na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr příznivé pracovní podmínky zajišťující řádný a bezpečný výkon práce. K přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů na základě § 249 zákoníku práce může dojít jen za podmínek stanovených zákoníkem práce nebo zvláštním právním předpisem (např. v případě smlouvy o nájmu podniku, při konkursu apod.), nikoli na základě obchodní smlouvy.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 28. 6. 2004 odvolání. Nesouhlasil zejména s hodnocením právního významu smlouvy se společností S.; podle jeho názoru došlo na základě uvedené smlouvy a konkrétní objednávky k postoupení zaměstnanců žalobcovy chráněné dílny společnosti S. na dobu jednoho týdne, a to nikoli podle § 249 odst. 1 zákoníku práce, ale podle § 249 odst. 2 téhož zákona. S tímto převodem zaměstnanců na jiného zaměstnavatele došlo i k přechodu odpovědnosti za dodržování bezpečnostních předpisů. Zákoník práce v tomto ohledu nijak neomezuje smluvní volnost zaměstnavatelů uzavřít takovou smlouvu.

Český úřad bezpečnosti práce dne 3. 11. 2004 odvolání zamítl. V daném případě podle něj nedošlo k převodu zaměstnavatele nebo části zaměstnavatele či převodu jeho úkolů na jiného zaměstnavatele, nebylo tedy možné postupovat podle § 249 odst. 2 zákoníku práce; nelze aplikovat ani zvláštní předpis, jako je například zákon č. 328/1991 Sb., o kon-

kursu a vyrovnání, apod. Domněnka žalobce o nepoužitelnosti § 249 odst. 1 zákoníku práce na daný případ je mylná, neboť jde o uvozující ustanovení, které omezuje možnost přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů na případy uvedené v zákoníku práce, případně ve zvláštních právních předpisech. Smluvní volnost je tedy v tomto ohledu vyloučena.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou. Namítal především, že na základě smlouvy o náhradním plnění mezi žalobcem a společností S. ze dne 26. 5. 2003 došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů na jiného zaměstnavatele podle § 249 odst. 2 zákoníku práce. V době, kdy došlo k pracovnímu úrazu poškozeného zaměstnance Romana D., mu přiděloval pracovní úkoly a řídil a organizoval jeho práci nikoli žalobce, ale společnost S., která je tedy za pracovní úraz a za porušení pracovněprávních předpisů odpovědná. Převedení zaměstnance chráněné dílny v rámci plnění závazku vyplývajícího ze smlouvy mezi zaměstnavateli je podle žalobce zásadně přípustné. Z žádného právního předpisu nelze dovodit, že by smluvní volnost byla v tomto ohledu omezena. Ve smyslu § 242 odst. 2 zákoníku práce nečiní převod práv a povinností neplatným ani nesplnění některých podmínek nebo předepsané formy pro takový právní úkon. Přechod práv a povinností na jiného zaměstnavatele byl do 1. 10. 2004 výslovně upraven v § 38 odst. 4 zákoníku práce a v § 2 nařízení vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony (dále jen „prováděcí nařízení k zákoníku práce“), a to pro zaměstnance v pracovním poměru. U zaměstnanců na základě dohod mimo pracovní poměr sice obdobná úprava chyběla, ale to ne-

znamená, že by přejímající zaměstnavatel práva a povinnosti nepřevzal. Obdobně tyto vztahy upravuje i § 249 odst. 2 zákoníku práce. Převzal-li přejímající zaměstnavatel převedeného zaměstnance na základě smlouvy a svoji vůli převzít i tomu odpovídající práva a povinnosti nezpochybnil a zaměstnanec převedení neodmítl, k převzetí práv a povinností skutečně došlo. Odpovědnost přejímajícího zaměstnavatele je v daném případě zjevná i z toho důvodu, že přejímající zaměstnavatel poškozeného zaměstnance pověřil výkonem jiné práce, než na jakou byl žalobcem převeden.

Český úřad bezpečnosti práce ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že žalobce na jednu stranu uplatňuje přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů na jiného zaměstnavatele, na druhou stranu uvádí, že společnost S. převedla poškozeného zaměstnance bez vědomí žalobce jakožto jeho zaměstnavatele na jinou práci. Žalobci byla uložena pokuta za porušení předpisů týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nikoli za vznik pracovního úrazu. Odpovědnost žalobce za toto porušení je objektivní, zavinění se nezkoumá.

Zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2005, byl zrušen Český úřad bezpečnosti práce a jeho působnost k témuž dni přešla na nově zřízený Státní úřad inspekce práce, který se tak stal v této věci na základě § 69 s. ř. s. žalovaným.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud se nejprve zabýval žalobní námitkou, podle níž odpovědnost za do držování pracovněprávních předpisů přešla ze žalobce na jiný subjekt. Právní

úprava přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, ve výše uvedeném znění, byla přijata k provedení směrnice Rady č. 77/187/EHS, o sbližování zákonů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodu podniků, podnikání a částí podniků, ve znění směrnice Rady č. 98/50/ES. Základním smyslem tohoto evropského předpisu a z něho vycházející vnitrostátní úpravy je ochrana zaměstnanců při změnách v osobě zaměstnavatele nebo v předmětu jeho činnosti před ztrátou zaměstnání, případně jinými z toho vyplývajících negativními důsledky. Z důvodu této ochrany je v § 249 odst. 1 zákoníku práce stanovena základní zásada, která platí pro všechny případy přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, totiž že k nim může dojít jen v taxativně vymezených případech stanovených buďto samotným zákoníkem práce, nebo zvláštními právními předpisy. Zákoník práce pak takové případy stanoví v § 249 odst. 2, § 251, § 251a a pro případ organizačních složek státu v § 251b až § 251d. Zvláštními právními předpisy, které přechod těchto práv a povinností výslovně stanoví, jsou např. obchodní zákoník (§ 480, § 488e odst. 2 a 4), zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání (§ 27a), zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách (§ 30 odst. 2), zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (§ 17), atd.

V jiných případech tedy přechod práv a povinností možný není, neboť s právními úkony, které neodpovídají žádnému z uvedených ustanovení zákoníku práce či žádnému ustanovení jiných právních předpisů, zákon takové právní následky nespojuje. Žalobce se tedy mylí, pokud se domnívá, že v tomto ohledu disponoval neomezenou smluvní volností. Ostatně tato skutečnost vy-

plývá i z konstantní judikatury obecných soudů, viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1142/2000, v němž Nejvyšší soud nemožnost přechodu práv a povinností pouze na základě smluvního ujednání zaměstnavatelů, které neodpovídá žádnému z případů stanovených právními předpisy, výslovně konstatoval. Nejvyšší soud v tomto případě sice rozhodoval podle právní úpravy platné do 31. 12. 2000, uvedený princip se však ani po novele zákoníku práce č. 155/2000 Sb. nezměnil.

V předmětné věci má soud za to, že smlouva mezi žalobcem a společností S. neodpovídá žádnému z právních úkonů či jiných právních skutečností, s nimiž zákon spojuje přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů, a to ani právním úkonům podle § 249 odst. 2 zákoníku práce. Podle tohoto ustanovení totiž dojde k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů pouze tehdy, dochází-li k převodu zaměstnavatele nebo části zaměstnavatele nebo k převodu úkolů nebo činnosti zaměstnavatele na jiný subjekt. Tomu smlouva mezi žalobcem a jmenovanou společností neodpovídá: žalobce nepřenesl část své výroby nebo jiné činnosti na tuto společnost, nýbrž dočasně přidělil zaměstnance k výkonu práce u jiné osoby. Společnost S. nepokračovala v dosavadní činnosti žalobce ani na ni nenavázala žádnou činností obdobného druhu, jak vyžaduje § 249 odst. 2 zákoníku práce, nýbrž oba zaměstnavatelé se jednoduše dohodli, že zaměstnanci žalobce budou v případě potřeby vypomáhat druhé smluvní straně při její vlastní výrobě.

Z uvedeného je zřejmé, že § 249 odst. 2 zákoníku práce a právní úprava přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů vůbec je určena pro zcela jiné situace, než je předmětem rozhodování v da-

né věci. Aniž by soud hodnotil, zda je smlouvou mezi žalobcem a společností S. možné naplnit zákonný požadavek na zaměstnávání občanů se změněnou pracovní schopností, soud konstatuje, že pro účely uvedené smlouvy spočívající v dočasné výpomoci zaměstnanců jednoho zaměstnavatele druhému zaměstnavateli mohl žalobce v rozhodné době využít jiného právního institutu, kterým je dočasné přidělení zaměstnance k výkonu práce k jiné osobě podle § 38 odst. 4 zákoníku práce, v tehdejší znění. V takovém případě by ovšem žalobce musel dodržet zákonné podmínky, tedy především zaměstnávat dočasně přidělovaného zaměstnance v pracovním poměru, nikoli pouze na dohodu o pracovní činnosti, neboť na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr se uvedený institut nevztahoval, a dále s ním uzavřít písemnou dohodu o dočasném přidělení se všemi v tomto ustanovení uvedenými náležitostmi. V takovém případě by na základě § 2 odst. 1 prováděcího nařízení k zákoníku práce nesl odpovědnost za zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci po dobu dočasného přidělení subjekt, k němuž byl zaměstnanec dočasně přidělen. Této možnosti ovšem žalobce nevyužil; proto se nemůže dovolávat tohoto, že odpovědnost za dodržování předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci jeho vlastního zaměstnance přešla na jiný subjekt.

Soud též odkazuje na povinnost zaměstnavatelů vzájemně se písemně informovat o rizicích a vzájemně spolupracovat při zajišťování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci u svých zaměstnanců pracujících na jednom pracovišti podle § 132 odst. 4 zákoníku práce. Soud připouští, že povinnosti vyplývající z tohoto ustanovení mohla porušit i společnost S., avšak tato skutečnost nevylučuje ani nemožuje odpovědnost žalobce za delikt ní jednání, jehož se sám dopustil.

Důchodové pojištění: starobní důchod horníka

k § 2 odst. 5 vyhlášky č. 129/1979 Sb., o pracovním uplatnění a hmotném zabezpečení pracovníků v hornictví trvale nezpůsobilých k dosavadní práci, ve znění vyhlášky č. 145/1982 Sb.)*

k § 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády ČSFR č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům

k § 5 odst. 1 písm. d) nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení**)

k § 37 a § 43 odst. 1 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.)***)

Z výslovné výluky nároků nebo jiných plnění ve prospěch pracovníka podle předpisů o sociálním zabezpečení (mezi něž nutno řadit i předpisy o důchodovém pojištění či zabezpečení) z režimu § 2 odst. 5 vyhlášky č. 129/1979 Sb., o pracovním uplatnění a hmotném zabezpečení pracovníků v hornictví trvale nezpůsobilých k dosavadní práci, vyplývá, že pro účely posuzování nároků na starobní důchod je nutno s uvolněním do jiné organizace (ať již v rámci téže výrobní hospodářské jednotky či mimo ni) nakládat jako s jakýmkoli jiným běžným rozvázáním pracovního poměru a sjednáním pracovního poměru nového.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2005, čj. 4 Ads 45/2003-132)

Věc: Petr Š. proti České správě sociálního zabezpečení o mimořádný starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 8. 6. 2000 žalovaná zamítla žádost žalobce o přiznání mimořádného starobního důchodu. Žalobce totiž v pracovní kategorii I. AA odpracoval pouze 13 roků a 147 dnů, přičemž podmínkou pro přiznání mimořádného starobního důchodu podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a podle nařízení vlády ČSFR č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům, je odpracování nejméně 15 let v pracovní kategorii I. AA.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce opravný prostředek. Tvrdil, že potřebných 15 roků v pracovní kategorii I. AA nemohl odpracovat kvůli nařízení vlády o naplnění prašné expozice, neboť v roce 1990 byl na základě tohoto nařízení vyřazen z pracoviště v podzemí a převeden na práci na povrchu. Druhým důvodem nezískání potřebné doby odpracované v pracovní kategorii I. AA byl těžký pracovní úraz, na základě kterého byl žalobce v roce 1976 převeden z tehdejšího zaměstnání na OKD – Doprava

*) Vyhláška č. 12/1979 Sb. byla postupně nahrazena dvěma novějšími vyhláškami; druhá z nich, vyhláška č. 19/1991 Sb., byla s účinností k 1. 12. 2003 zrušena vyhláškou č. 405/2003 Sb.

**) S účinností od 1. 6. 1992 zrušeno zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení.

**) S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

a byl mu přiznán částečný invalidní důchod. Důvody, pro které nezískal dobu 15 let v pracovní kategorii I. AA, tedy nebyly na jeho straně.

Krajský soud v Ostravě však rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 26. 9. 2000 potvrdil. Vrchní soud v Olomouci toto rozhodnutí ze dne 15. 3. 2001 zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Po doplnění dokazování krajský soud dne 29. 5. 2001 přezkoumávané rozhodnutí opět potvrdil. Vrchní soud v Olomouci dne 5. 11. 2001 rozsudek krajského soudu ale znovu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v důsledku nové úpravy správního soudnictví poté projednal opravný prostředek jako žalobu; tu rozsudkem ze dne 25. 2. 2003 zamítl.

V odůvodnění uvedl, že žalobce odpracoval v pracovní kategorii I. AA celkem 2343 dnů, a to v letech 1969 – 1976 a 1984 – 1990. V důsledku pracovního úrazu byl roku 1976 ze zdravotních důvodů uznán za nezpůsobilého dosavadní práce horníka v rubání. Proto skončil u dosavadního zaměstnavatele (Ostravsko-karvinský revír, důl Paskov, národní podnik, Paskov) dohodou dosavadní pracovní poměr a uzavřel s jiným zaměstnavatelem (Ostravsko-karvinský revír, Doprava, národní podnik, Ostrava) v rámci tehdejší stejné výrobní hospodářské jednotky nový pracovní poměr jako manipulační dělník. V tomto zařazení setrval až do roku 1984, kdy opět začal pracovat jako horník. Změnu pracoviště v roce 1976 nutno podle soudu považovat za skončení původního a uzavření nového pracovního poměru; nešlo o převedení v rámci téže výrobní hospodářské jednotky. Doba zaměstnání u Ostravsko-karvinského revíru, Doprava, národního podniku, Ostrava, v letech 1976

– 1984 je sice obklopena dobou zaměstnání v hornictví v pracovní kategorii I. AA, není však jako doba odpracovaná v pracovní kategorii I. AA započitatelná podle § 5 odst. 1 písm. d) nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb., neboť nejde o dobu převedení pracovníka na jinou práci, k němuž je organizace oprávněna i bez jeho souhlasu ve smyslu § 37 odst. 3 zákoníku práce.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost; namítl nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Krajský soud prý nesprávně posoudil právní úkon učiněný mezi žalobcem a jeho tehdejším zaměstnavatelem dne 2. 8. 1976. Soud neměl uvedený úkon posoudit jako skončení pracovního poměru a uzavření pracovního poměru nového (v jiné organizační složce Ostravsko-karvinského revíru), nýbrž podle jeho obsahu jako převod z jedné organizační složky do druhé, a to z práce v podzemí na práci na povrchu. Krajský soud navíc měl dobu zaměstnání u nového zaměstnavatele považovat za dobu obklopenou zaměstnáním v pracovní kategorii I. AA, třebaže se formálněprávně nejednalo o dobu převedení na jinou práci v téže organizaci podle ustanovení § 37 zákoníku práce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Jak již krajský soud správně uvedl ve svém rozsudku, pracovní poměr žalobce u Ostravsko-karvinského revíru, dolu Paskov, národního podniku, Paskov, skončil ke dni 3. 8. 1976 dohodou ve smyslu § 43 odst. 1 zákoníku práce. Vzhledem k obsahu dohody, uzavřené

na podkladě formuláře, do něhož byly doplněny osobní údaje žalobce, datum uzavření dohody a důvody rozvázání pracovního poměru, a který jako takový zřejmě organizace používala pro uvedené případy opakovaně, není pochyb, že tímto dvoustranným projevem vůle mezi (podle tehdejší zákonné terminologie) organizací a pracovníkem byl mezi těmito dvěma subjekty práva jejich pracovní právní vztah ukončen. Na tom nemůže změnit nic ani skutečnost, že důvodem rozvázání pracovního poměru byl zdravotní stav žalobce. Pracovní smlouvou ze dne 4. 8. 1976 pak žalobce uzavřel s jiným subjektem práva, a sice Ostravsko-karvinským revírem, Doprava, národním podnikem, Ostrava, nový pracovní poměr, který nijak nesouvisel s pracovním poměrem předešlým.

Je nepochybné, že důvodem pro rozvázání starého pracovního poměru a uzavření nového pracovního poměru byl zdravotní stav žalobce – vzniklý, což je též nesporné, následkem pracovního úrazu – který mu neumožňoval v té době nadále vykonávat pro původního zaměstnavatele práci, již dosud vykonával, a sice hornickou činnost pod zemí v hlubinných dolech. Na uvedeném závěru nic nemění ani okolnost, že následně – poté, co k uvedeným pracovní právním úkonům došlo – byly původní i nová zaměstnavatelská organizace žalobce rozhodnutím ministra paliv a energetiky ke dni 31. 12. 1976 jako státní hospodářské organizace zrušeny, a staly se od 1. 1. 1977 součástí nově vytvořené státní hospodářské organizace Ostravsko-karvinské doly, koncern, se sídlem v Ostravě, která se členila na koncernové podniky, mj. Ostravsko-karvinský revír, Důl Paskov, koncernový podnik, Paskov, a Ostravsko-karvinský revír, Doprava, koncernový podnik, Ostrava. I koncernové

podniky totiž svým jménem vystupovaly v právních vztazích, mj. ve vztazích pracovní právních, v rozsahu stanoveném ve statutu koncernu (§ 8 odst. 2 nařízení vlády ČSSR č. 91/1974 Sb.), přičemž podle čl. 25 odst. 4 písm. b) Statutu výrobní hospodářské jednotky Ostravsko-karvinské doly, koncern, Ostrava, tuto kompetenci na úseku uzavírání a rozvázání pracovního poměru měly.

Ustanovení § 2 odst. 1 nařízení vlády ČSFR č. 557/1990 Sb. jako prováděcí nařízení k zákonu č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jako jednu z nutných podmínek nároku na mimořádný starobní důchod stanoví, že občan, kterému má být důchod poskytnut, byl zaměstnán nejméně 15 roků ve vybraných zaměstnáních v hornictví. Podle § 1 odst. 2 citovaného nařízení se vybranými zaměstnáními v hornictví pro účely tohoto nařízení rozumějí zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech, uvedená pod č. 1 až 7 a 11 v příloze č. 2 nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení. Podle § 1 odst. 3 citovaného nařízení se za dobu zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech pro účely tohoto nařízení považují jednak doba výkonu zaměstnání uvedeného v § 1 odst. 2 tohoto nařízení, jednak doby uvedené v § 18 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a v § 5 odst. 1 písm. a) až f) nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb., jestliže jsou obklopeny dobou výkonu zaměstnání uvedeného v odstavci 2.

Všechny důvody podle § 5 odst. 1 písm. a) až f) nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb. se zjevně váží na situace, kdy pracovník

je stále zaměstnán u stejného zaměstnavatele, avšak z různých, v tomto nařízení vlády taxativně vymezených, důvodů nevykonává pro zaměstnavatele práci vůbec nebo vykonává jiný než původně sjednaný či jinak určený druh práce. To platí i pro důvod podle § 5 odst. 1 písm. d) citovaného nařízení, podle něhož se jako doba zaměstnání I. (II.) pracovní kategorie započítává, jestliže je obklopena touto dobou, doba převedení pracovníka na jinou práci, k němuž je organizace oprávněna i bez jeho souhlasu. Převedení na jinou práci je ve smyslu pracovněprávních předpisů platných jak v době vydání nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb., tak v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (viz § 37 zákoníku práce), možné pouze v rámci organizace, tj. v rámci jednoho subjektu práva. Jakékoli „převedení“ pracovníka dohodou mezi dvěma zaměstnavatelskými organizacemi jako subjekty práva nelze pod ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) cit. nařízení zahrnout, a to ani za použití rozšiřujícího výkladu, protože takový výklad by šel zjevně za rámec záměru zákonodárce vyjádřeného v § 5 odst. 1 cit. nařízení vlády právě tím, že skutkové podstaty tam definované se týkají situací, kdy pracovník je stále v pracovněprávním vztahu k původnímu zaměstnavateli.

Ani poukaz na úpravu ve vyhlášce federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 129/1979 Sb. nemůže na nepřípustnosti extenzivního výkladu § 5 odst. 1 písm. d) nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb. nic změnit. Je pravda, že tato vyhláška (zrušená vyhláškou č. 102/1987 Sb., jež ji nahradila; vyhláška č. 102/1987 Sb. byla rovněž zrušena a nahrazena, a sice vyhláškou č. 19/1991 Sb., zrušenou bez obsahového nahrazení vyhláškou č. 405/2003 Sb.) i zmíněné další vyhlášky, které ji nahrazovaly, zaváděly (viz např. § 2 vyhlášky

č. 129/1979 Sb.) zvláštní zvýhodněný režim převádění pracovníků v hornictví, trvale nezpůsobilých k dosavadní práci, k jiným organizacím (zaměstnavatelům), přičemž i při uvolnění do jiné organizace v rámci téže výrobní hospodářské jednotky [§ 2 odst. 1 písm. c)] či při uvolnění do jiné organizace mimo výrobní hospodářskou jednotku [§ 2 odst. 1 písm. d)] zůstávala uvolněnému pracovníkovi zachována řada jeho nároků odvozených z jeho dosavadního zaměstnání. Všechny citované úpravy však vycházely ze zásady, že při převádění těchto pracovníků na jinou práci nebo při jejich uvolňování do jiné organizace (ať již případně v rámci jedné výrobní hospodářské jednotky či mimo ni) se postupuje podle příslušných ustanovení zákoníku práce [např. v § 2 odst. 3 vyhlášky č. 129/1979 Sb. se demonstrativně odkazuje na § 36, § 37 odst. 1 písm. a) a odst. 2, 4 a 5, § 43 a § 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce, tedy mimo jiné prostřednictvím odkazu na § 43 zákoníku práce též na skončení pracovního poměru dohodou], z čehož je zřejmé, že uvedená vyhláška neprováděla žádnou modifikaci zákonného režimu rozvázání pracovního poměru dohodou a sjednání nového pracovního poměru novou pracovní smlouvou. Kardinálním argumentem pro nepřípustnost extenzivního výkladu § 5 odst. 1 písm. d) nařízení vlády ČSSR č. 117/1988 Sb. je pak ustanovení § 2 odst. 5 vyhlášky č. 129/1979 Sb., podle něhož platí, že pokud nároky pracovníka či jiná plnění v jeho prospěch jsou podle příslušných právních předpisů, s výjimkou předpisů o sociálním zabezpečení, nebo podle příslušných ustanovení kolektivních smluv vázány na celkovou dobu zaměstnání (praxe) nebo na nepřetržitě trvání pracovního poměru, posuzují se tyto skutečnosti, jako kdyby ke změně nebo skončení předchozího pracovního poměru nedošlo.

Z výslovné výluky předpisů o sociálním zabezpečení, mezi něž nutno řadit i předpisy o důchodovém pojištění či zabezpečení, jednoznačně vyplývá, že pro účely posuzování nároků na starobní důchod je nutno s uvolněním do jiné organizace (ať již v rámci téže výrobní hospodářské jednotky či mimo ni) nakládat jako s jakýmkoli jiným běžným rozvázáním pracovního poměru a sjednáním pracovního poměru nového. Vyhlášky následující po vyhlášce č. 129/1979 Sb. sice výslovnou výlukou předpisů o sociálním zabezpečení neobsahují, z dikce jejich příslušných ustanovení (§ 2 odst. 5 vyhlášky č. 102/1987 Sb., § 4 vyhlášky č. 19/1991 Sb.) však zřetelně vyplývá, že posuzování nároků závislých na délce zaměstnání či nepřetržitém trvání pracov-

ního poměru v případech uvolnění k jiné organizaci (jinému zaměstnavateli) tak, jako kdyby ke změně či skončení předchozího pracovního poměru nedošlo, se týká nároků pracovněprávních, ne však nároků důchodových.

Nevztahovala-li se právní úprava uvedená v § 2 vyhlášky č. 129/1979 Sb. (resp. v pozdějších předpisech, jež ji nahradily) na předpisy o sociálním zabezpečení, tím spíše nelze takový nárok konstruovat v případě, že k relevantnímu pracovněprávnímu úkonu došlo ještě před vydáním vyhlášky č. 129/1979 Sb., tj. za neexistence jakékoli právní úpravy, jež by vůbec úvahy v intencích stěžovatelovy kasační stížnosti připouštěla (*argument a fortiori*).

972

Důchodové pojištění: starobní důchod horníka

k § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům

Pojištěnci, který dosáhl věku 50 let a získal 25 roků pojištění, avšak podmínku 10 roků pojištění ve vybraných zaměstnáních v hornictví v uranových dolech splnil a výkon tohoto zaměstnání v souvislosti s dovršením nejvyšší přípustné expozice ukončil až po 31. 12. 1990, nevzniká nárok na starobní důchod podle nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2006, čj. 3 Ads 49/2006-40)

Věc: Václav B. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 10. 11. 2005 zamítla žádost žalobce o starobní důchod pro nesplnění podmínek stanovených v § 76 a § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění uvedla, že po-

dle § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 557/1990 Sb.“), má na starobní důchod nárok občan, který dosáhl 50 let a byl zaměstnán alespoň 25 roků,

jestliže: a) byl zaměstnán nejméně 15 roků ve vybraných zaměstnáních v hornictví, b) dosáhl nejvyšší přípustné expozice a c) skončil výkon vybraného zaměstnání v hornictví do 31. března 1991, nebo podle odst. 2 téhož ustanovení také jestliže a) byl zaměstnán nejméně 10 roků ve vybraných zaměstnáních v hornictví v uranových dolech, b) překročil nejvyšší přípustnou expozici a c) skončil výkon vybraného zaměstnání v hornictví v uranových dolech do 31. prosince 1990 v souvislosti se snížením nejvyšší přípustné expozice. Podle žalované jsou s ohledem na rozhodnutí hlavního hygienika České republiky ze dne 12. 6. 1991 účastní výhod uvedeného nařízení vlády i pracovníci závodů Č., jestliže odpracovali více než 10 let ve vybraných zaměstnáních ve smyslu § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 557/1990 Sb., a to v uranových dolech nebo v dolech, které jsou jim z důvodu rizika ionizujícího záření postaveny naroveň, překročili nejvyšší přípustnou expozici a skončili výkon vybraných zaměstnání v takových dolech po 30. 6. 1991, nejdéle však do 31. 12. 1992. Podle potvrzení o skutečnostech rozhodných pro vznik nároku na starobní důchod podle nařízení vlády č. 557/1990 Sb. dosáhl žalobce nejvyšší přípustné expozice dne 13. 3. 1992; protože však nejvyšší přípustnou expozici nepřekročil, není podle žalované splněna podmínka podle § 2 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. 557/1990 Sb.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 2. 2006 rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Soud v odůvodnění uvedl, že z osobního listu důchodového pojištění žalobce ze dne 8. 11. 2005 vyplývá, že žalobce získal celkem 38 roků a 62 dnů pojištění. Z potvrzení vystaveného závody Č. je prokázáno, že žalobce tam byl zaměstnán od 11. 1. 1982 do

31. 5. 1992 jako horník – v kategorii I. AA odpracoval 3739 směn – a nejvyšší přípustnou expozici 2100 směn naplnil ke dni 13. 3. 1992. Z rozhodnutí hlavního hygienika České republiky uvedeného v napadeném rozhodnutí žalované vyplývá, že nejvyšší přípustná expozice byla stanovena celkovou dobou práce 2100 směn v podzemí. Krajský soud uvedl, že pokud vyřazení z rizika ionizujícího záření okamžikem naplnění nejvyšší přípustné expozice je zákonnou povinností zaměstnavatele, kterou mu ukládá zákoník práce a předpisy o bezpečnosti a hygieně práce, pak naplnění expozice musí být dostatečné i pro splnění podmínky podle § 2 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. 557/1990 Sb. Soud přisvědčil žalobci v tom, že naplnění expozice je rovno jejímu překročení, neboť jinak by nemohl nikomu vzniknout nárok na starobní důchod podle § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 557/1990 Sb., aniž by současně nedošlo k porušení zákoníku práce a předpisů o bezpečnosti a hygieně práce.

Žalovaná v kasační stížnosti namítla, že soud rozhodl v rozporu s platnou právní úpravou, neboť § 2 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. 557/1990 Sb. stanoví jako jednu z podmínek nároku na starobní důchod překročení nejvyšší přípustné expozice. Ustanovení § 2 uvedeného nařízení vlády stanoví taxativně podmínky, za nichž má občan uvedený v § 1 odst. 1 tohoto nařízení vlády nárok na starobní důchod, a to v odst. 1 při dosažení nejvyšší přípustné expozice a v odst. 2 při jejím překročení. Jestliže § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 557/1990 Sb. vyžaduje pro vznik nároku na starobní důchod překročení nejvyšší přípustné expozice, nelze dovodit, že tato podmínka je splněna při jejím pouhém naplnění. V souzené věci žalobce nejvyšší přípustnou expozici sice naplnil, avšak nepřekročil;

proto mu nevznikl nárok na starobní důchod podle nařízení vlády č. 557/1990 Sb.

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

Z odůvodnění:

Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil právní otázku, zda žalovaná rozhodovala o nároku žalobce na starobní důchod podle správného právního předpisu. Na případ žalobce se totiž nařízení vlády č. 557/1990 Sb., podle něhož žalovaná žádost žalobce o starobní důchod posuzovala, vůbec nevztahovalo. Podle § 2 odst. 2 tohoto nařízení vlády mohou o přiznání starobního důchodu žádat pracovníci uranových dolů, kteří byli zaměstnáni nejméně deset let ve vybraných zaměstnáních v hornictví v uranových dolech, skončili výkon zaměstnání hornictví v uranových dolech do 31. 12. 1990 [podle § 76 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, odpadá podmínka skončení výkonu zaměstnání v souvislosti se snížením nejvyšší přípustné expozice] a podmínku překročení nejvyšší přípustné expozice splnili pouze proto, že nejvyšší přípustná expozice byla snížena na 2100 směn, přičemž tito pracovníci měli tou dobou nově sníženou expozici již překročenou.

O takový případ se však nejednalo, neboť žalobce dosáhl nejvyšší přípustné

expozice 2100 směn až v roce 1992 a v témže roce skončil výkon zaměstnání v hornictví v uranových dolech. Žalobce je proto oprávněn žádat o starobní důchod nikoliv podle zmiňovaného nařízení vlády č. 557/1990 Sb., nýbrž podle zákona o důchodovém pojištění, podle něhož by mu mohl při splnění všech zákonných podmínek vzniknout nárok na starobní důchod až dosažením věku 55 let, tj. dne 4. 12. 2005.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy žalovaná rozhodla ke dni 1. 10. 2005 o nepřiznání starobního důchodu žalobci správně, avšak měla tak učinit z jiných důvodů. Jak již bylo výše uvedeno, nárok žalobce na starobní důchod nespadá pod režim nařízení vlády č. 557/1990 Sb., neboť přestože byl žalobce zaměstnán po dobu deseti let v dole postaveném naroveň uranovému dolu a dosáhl nejvyšší přípustné expozice 2100 směn, nesplnil podmínku ukončení práce ke dni 31. 12. 1990, protože možnost skončení výkonu zaměstnání v hornictví do 31. 12. 1992 se podle § 3 citovaného nařízení vlády vztahuje pouze na uhelné hornictví podle § 2 odst. 1 nařízení vlády. Jelikož však přezkoumávaná žádost žalobce požadovala přiznání starobního důchodu od 1. 10. 2005, nemohl mu na jejím základě být přiznán ani starobní důchod podle zákona o důchodovém pojištění, neboť žalobce ke dni 1. 10. 2005 ještě nesplňoval podmínku dosažení věku 55 let.

Řízení před soudem: nepřipustnost kasační stížnosti

k § 104 odst. 3 písm. b) soudního řádu správního

Usnesení krajského soudu, kterým byl žalobce vyzván k úhradě soudního poplatku, je rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]; kasační stížnost proti němu je nepřipustná.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2006, čj. 5 As 15/2005-47)

Věc: a) Radmila K., b) Ing. Zdeněk K. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, o kasační stížnosti žalobců proti výzvě k úhradě soudního poplatku.

Žalobci se žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud vyzval každého ze žalobců samostatným usnesením ze dne 29. 11. 2004 k úhradě soudního poplatku. Usnesení, kterým soud vyzval k úhradě soudního poplatku prvou žalobkyni, napadli kasační stížností oba žalobci (proti usnesení adresovanému druhému žalobci naopak nijak nebrotili).

Soudní poplatek ani jeden ze žalobců nezaplatil; krajský soud proto zastavil řízení ve věci žalobců usnesením ze dne 8. 12. 2004. Prvý z žalobců napadl toto usnesení kasační stížností; tu Nejvyšší správní soud v samostatném řízení odmítl poté, co prvý žalobce dodatečně zaplatil soudní poplatek a krajský soud sám napadené usnesení zrušil.

Kasační stížnost proti usnesení, jímž byla prvá žalobkyně vyzvána k úhradě soudního poplatku, Nejvyšší správní soud odmítl jako nepřipustnou.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v dané věci konstatuje, že podání kasační stížnosti právní úprava obecně připouští proti každému rozhodnutí krajského soudu

vydanému ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, anebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení rozhodnutí soudu, není-li v zákoně stanoveno jinak. Jinak zákon č. 151/2002 Sb., soudní řád správní, stanoví v § 104, kde připouští výjimky z jinak platné zásady připustnosti kasační stížnosti (viz § 103 s. ř. s.).

Podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Takovými rozhodnutími jsou v zásadě usnesení vydávaná v průběhu řízení, nemající vliv na rozhodnutí ve věci samé, tedy rozhodnutí, u nichž odněti možnosti brojiti proti nim kasační stížností stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Takovým usnesením je i usnesení, jímž byla prvá žalobkyně (resp. žalobci) vyzvána k úhradě soudního poplatku. Zastavil-li soud v důsledku nesplnění poplatkové povinnosti ve věci řízení, je zachována možnost obrany proti rozhodnutí o zastavení řízení formou připustné kasační stížnosti. Této možnosti ostatně žalobce Ing. K. využil, a to i přesto, že následně krajský soud usnesením ze dne 17. 12. 2004 rozhodnutí o zastavení řízení pro naplnění podmínek dle § 9 odst. 7 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zrušil.

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 79 a násl. soudního řádu správního

k § 29 odst. 1 a § 40 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Žaloba na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán přerušil správní řízení, přičemž okolnosti, za nichž tak učinil, odpovídají požadavkům, které pro tento procesní postup předpisy o řízení před takovým orgánem stanoví (§ 29 odst. 1, § 40 odst. 1 správního řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, čj. 6 Ans 2/2005-68)

Věc: Jiří V. a Mária V. proti Katastrálnímu úřadu pro Středočeský kraj o zápis do katastru nemovitostí, o kasační stížnosti žalobců.

Prejudikatura: srov. č. 456/2005 Sb. NSS, č. 487/2005 Sb. NSS.

Žalobci jako kupující uzavřeli kupní smlouvu s Pavlou Š. o prodeji nemovitostí. Následně obdržel Katastrální úřad pro Středočeský kraj (na nějž přešla působnost Katastrálního úřadu v Nymburku; dále jen „katastrální úřad“) návrh na povolení vkladu vlastnického práva ve prospěch žalobců.

V době mezi uzavřením smlouvy a doručením návrhu na vklad práva však bývalí spoluvlastníci prodávaných nemovitostí podali u Okresního soudu v Nymburku žalobu, již se domáhali určení neplatnosti smlouvy, na jejímž základě bylo vloženo vlastnické právo pro Pavlu Š.

Katastrální úřad proto vyznačil k žádosti spoluvlastníků poznámku signalizující, že nemovitosti jsou dotčeny žalobou na určení práva. Rozhodnutím ze dne 9. 12. 2003 pak řízení o povolení vkladu podle § 29 odst. 1 správního řádu přerušil do doby, než bude vyřešena otázka, zda strana převádějící nemovitosti je skutečně jejích vlastníkem. Uvedl, že o této otáz-

ce si nemůže učinit úsudek sám, neboť žádný právní předpis katastrální úřady neopravňuje k tomu, aby zkoumaly platnost nabývacího titulu strany převádějící. Žalobci vyjádřili s tímto rozhodnutím nesouhlas a stěžovali si na tento postup (neúspěšně) u Českého úřadu zeměměřického a katastrálního.

Žalobci podali u Krajského soudu v Praze žalobu proti nečinnosti katastrálního úřadu. V žalobě namítli, že správní orgán nepokračoval v řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, ač o to žalobci opakovaně žádali. Postup katastrálního úřadu nebyl v souladu se zákonem, neboť zápis poznámky nemá vliv na vznik nebo zánik práva, a nijak nebrání tomu, aby byl vklad povolen. V petitu žaloby navrhovali, aby soud stanovil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o povolení vkladu vlastnického práva do 15 dnů ve prospěch žalobců. Při soudním jednání změnili návrh petitu tak, že požadovali, aby krajský soud uložil žalovanému pokračovat v řízení a do 15 dnů od právní moci rozsudku ve věci rozhodnout.

*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen novým správním řádem (č. 500/2004 Sb.).

Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou, neboť dospěl k závěru, že se nejedná o nezákonnou nečinnost.

Proti rozsudku podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajský soud podle jejich názoru nesprávně posoudil důvodnost použití § 29 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 5 odst. 1 zákona ČNR č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“), stanoví, jaké okolnosti katastrální úřad zkoumá v řízení o povolení vkladu; zápis poznámky podle § 9 odst. 1 písm. b) nijak nezasahuje do povinnosti katastrálního úřadu rozhodnout o povolení vkladu (§ 5 odst. 2 část věty před středníkem). S vyznačením poznámky tento zákon nespojuje žádné podmínky ani omezení, jež by měly ovlivnit povinnost rozhodnout o vkladu vlastnického práva. Ani z ustanovení zákona ČNR č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), nelze dovodit, že by vyznačení poznámky [§ 5 odst. 3 písm. c) katastrálního zákona] bylo spojeno s nějakými podmínkami či omezeními. Poznámkou se podle § 14 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb. rozumí skutečnosti, které nemají vliv na vznik, změnu nebo zánik práva. Zápis poznámky v katastru tedy podle stěžovatelů nemůže vyvolat žádné pochybnosti správního orgánu příslušného k rozhodnutí o vkladu práva, které by jej mohly vést k přerušení řízení o vkladu práva. Stěžovatelé tu rovněž poukazují na § 27a katastrálního zákona, podle něhož je správní řád předpisem subsidiárním vůči katastrálnímu zákonu. Poněvadž s vyznačením poznámky nejsou spojovány žádné právní důsledky, mají stěžovatelé za to, že nebyl důvod k postupu podle § 29 odst. 1 správního řádu, tedy k pře-

rušení řízení. Stěžovatelé namítají porušení principu právní jistoty a práva na spravedlivý proces podle Ústavy a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Listiny základních práv a svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Podle svého přesvědčení splnili požadavky předepsané právním řádem, a přesto nedosáhli očekávaného výsledku v důsledku neodůvodněných obstrukcí státní moci. V doplnění kasační stížnosti pak poukázali na charakter žaloby podané u Okresního soudu v Nymburku, jež podle jejich názoru jako žaloba na určení neplatnosti kupní smlouvy nemůže sloužit – a to ani v případě, že by bylo o neplatnosti smlouvy soudem rozhodnuto – jako podklad pro zápis do katastru nemovitostí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jak zdejší soud již opakovaně judikoval (srov. např. rozsudek č. 670/2005 Sb. NSS), nelze prostřednictvím této žaloby dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu. Proto nemohl obstát původně stěžovateli navržený petit rozsudku, kterým se domáhali, aby krajský soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí, kterým bude vklad povolen – tento nedostatek byl odstraněn při jednání, jak výše objasněno. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu předpokládá podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nečinnost

žalovaného při vydání rozhodnutí (o konkrétních právech a povinnostech) nebo osvědčení. Předpokladem žaloby je, že správní orgán má povinnost rozhodnout či osvědčení vydat.

Nejvyšší správní soud nejprve považuje za potřebné připomenout, že ochrana proti nečinnosti se ve správním soudnictví poskytne, ať už správní orgán má rozhodnout o právu veřejném či soukromém. Určující je, že správní orgán nevydal rozhodnutí v materiálním smyslu, přestože tak byl povinen učinit. Povinnost bezvýsledně vyčerpat prostředky podle předpisů platných pro řízení u správního orgánu založená v § 79 odst. 1 s. ř. s. byla v podstatě *lex imperfecta*, norma bez právního účinku, neboť za účinnosti správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) byla dovozována neexistence takových prostředků, které mělo cit. ustanovení soudního řádu správního na mysli, a postup podle § 50 správního řádu za takový prostředek nebyl považován.

V projednávané věci je tak středobodem posouzení, zda žalovaný (jeho právní předchůdce do 1. 1. 2004) byl nečinný, tedy nekonal, přestože mu to zákon ukládá.

Podle § 1 odst. 1 zák. ČNR č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“), se do katastru nemovitostí zapisuje mj. i vlastnické právo; zápisem se podle odst. 3 téhož ustanovení rozumí vklad, záznam, poznámka nebo jejich výmaz. Vlastnické právo se zapisuje do katastru nemovitostí zápisem vkladu práva nebo výmazu vkladu práva (§ 2 odst. 1 cit. zákona), vlastnické právo vzniká, mění se nebo zaniká dnem vkladu do katastru, přičemž právní účinky vkladu vznikají na základě pravomocného rozhodnutí

o jeho povolení ke dni, kdy návrh na vklad byl doručen katastrálnímu úřadu (§ 2 odst. 2, 3 cit. zákona). Na řízení o povolení vkladu se vztahuje zákon o správním řízení, pokud zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem nestanoví jinak (§ 3 odst. 2 cit. zákona). Podle § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 265/1992 Sb. katastrální úřad v řízení o povolení vkladu před svým rozhodnutím zkoumá (mimo jiné), zda účastníci řízení jsou oprávněni nakládat s předmětem právního úkonu. Podle § 9 odst. 1 písm. b) cit. zákona zapíše katastrální úřad k doloženému návrhu toho, v jehož prospěch má být poznámka zapsána, poznámku, a to na základě podaného žalobního návrhu, kterým se navrhovatel domáhá, aby soud vydal takové rozhodnutí týkající se nemovitostí evidovaných v katastru, na jehož základě by mohl být proveden záznam do katastru podle § 7; poznámky jsou úkony, které jsou určeny k vyznačení skutečností nebo poměru vztahujícího se k nemovitosti nebo osobě a které nemají vliv na vznik, změnu nebo zánik práva (§ 14 odst. 3 cit. zákona). Zákon ČNR č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, v § 2 stanoví, že součástí katastru je evidence vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Podle § 1 odst. 3 téhož zákona je katastr zdrojem informací, které slouží mimo jiné k ochraně práv k nemovitostem; katastr je veřejný (§ 21 odst. 1 katastrálního zákona). Vklad věcného práva k nemovitosti má konstitutivní účinky, způsobuje vznik, změnu či zánik věcněprávního vztahu k nemovitostem evidovaným v katastru. Věcněprávní účinky kupní smlouvy nastávají poté, co bylo pravomocně rozhodnuto o povolení vkladu vlastnického práva k dotčeným nemovitostem. Rozhodnutí o povolení vkladu věcného práva do katastru je tedy výsledkem, jemuž předcházelo správní řízení spravující se správním řádem (viz shora cit. ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb.). Tímto rozhodnutím, jak

přiléhavě uvedl Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 48/1997, se dovršuje proces směřující ke vzniku, změně nebo zániku věcného práva k nemovitosti, jak to odpovídá vůli účastníků vyjádřené v písemném vyhotovení smlouvy. Katastrální úřad má přitom za povinnost před rozhodnutím zkoumat, a to ke dni podání návrhu na vklad, zda určité skutečnosti nebrání navrhovanému vkladu; mezi těmito skutečnostmi (§ 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 265/1992 Sb.) se nachází i přezkum toho, zda účastníci řízení jsou oprávněni nakládat s předmětem právního vztahu. Věcněprávní vztah se prokazuje tzv. nabývacím titulem, přičemž správnost těchto údajů zapsaných v katastru nemovitostí se přepokládá (§ 11 zákona č. 265/1992 Sb. stanoví, že ten, kdo vychází ze zápisu učiněného po 1. 1. 1993, je v dobré víře, že stav katastru odpovídá skutečnému stavu věci, ledaže musel vědět, že stav zápisu v katastru neodpovídá skutečnosti).

V projednávané věci katastrální úřad, jenž zahájil správní řízení o povolení vkladu práva k nemovitostem, ke dni podání návrhu na povolení vkladu práva zjistil, že se již vede (bylo zahájeno) občanskoprávní řízení, jehož předmětem je určení neplatnosti smlouvy, která představovala nabývací titul, a dále určení vlastnictví k nemovitostem dotčeným návrhem na povolení vkladu (charakter žaloby byl potvrzen Okresním soudem v Nymburku; skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí o přerušení řízení se hovoří pouze o žalobě na určení neplatnosti kupní smlouvy, jak upozorňují stěžovatelé v doplňku kasační stížnosti a jak učinili při jednání u krajského soudu, jež sama o sobě by podle judikatury soudů rozhodujících v občanskoprávním řízení nebyla způsobila vyvolat rozhodnutí, jež by bylo podkladem pro záznam katastrálním úřadem, nepředstavuje vadu, který by bývala mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí, neboť

v příslušném správním spise byla podaná žaloba založena a její petit, jak bylo shora uvedeno, požadoval od soudu též určení vlastnictví k dotčeným nemovitostem). Předběžnou je otázka, na jejímž posouzení závisí rozhodnutí, přičemž k jejímu posouzení není správní orgán, který vede správní řízení, příslušný. Určení, kdo je vlastníkem nemovitosti, která je zcizována, a to na základě podané určovací žaloby v občanskoprávním řízení u soudu, a k níž má být povolen vklad, poskytuje odpověď na otázku, zda vlastník zapsaný v katastru nemovitostí je oprávněn nakládat s předmětem právního úkonu, tedy na otázku, kterou je katastrální úřad povinen si položit, avšak není oprávněn o ní rozhodnout; podle § 29 odst. 1 správního řádu účinného do 31. 12. 2005 správní orgán přeruší řízení, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce. Pokud za shora uvedených skutkových okolností katastrální úřad přerušil řízení o povolení vkladu vlastnického práva, a to do doby, než bude výrokem soudu postaveno najisto, komu svědčí vlastnické právo k dotčeným nemovitostem, postupoval v souladu se správním řádem a nevybočil ani ze striktně mu vymezených hledisek v § 5 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., neboť nezkoumal platnost příslušné smlouvy, nýbrž pouze listinu, na základě které má být vklad povolen, a to pouze z hledisek uvedených v citovaném ustanovení. Řízení o povolení vkladu proto bylo přerušeno zákonným způsobem, lhůty po dobu přerušení řízení neběží (§ 29 odst. 5 správního řádu účinného do 31. 12. 2005) a stav řízení není možno hodnotit jako stav nečinnosti ze strany žalovaného. Vyznačení poznámky, která signalizuje všem subjektům nahlížejícím do katastrálních operátů, že u dané nemovitosti může být vlastníkem někdo jiný než ten, kdo je doposud jako vlastník v katastru zapsán, má pouze informativní význam, v tom zdejší soud zcela souhlasí s náhledem stěžovatelů

- samo vyznačení poznámky však nebylo určující příčinou přerušení řízení o návrhu na vklad vlastnického práva.

Obdobnými otázkami, jaké řešil Nejvyšší správní soud v tomto řízení, se zabýval rovněž Ústavní soud (sp. zn. II. ÚS 94/1999), přičemž ve svém nálezu ze dne 25. 1. 2000 dospěl k obdobným závěrům, jaké vyložil zdejší soud v tomto rozsudku.

Nejvyšší správní soud nepřehlédrl argumentaci stěžovatelů směřující k údajnému porušení principu právní jistoty a práva na spravedlivý proces; postup žalovaného považují za neodůvodněné obstrukce státní moci. Jakkoli může Nejvyšší správní soud rozumět roztrpčení stěžovatelů, kteří uza-

vřeli v roce 2003 kupní smlouvu jako strana kupující, přičemž do rozhodnutí zdejšího soudu nebylo řízení o povolení vkladu vlastnického práva skončeno, nelze žalovanému (a ani krajskému soudu) vytýkat, že, byť implicitně, ve svých rozhodnutích respektoval základní účel katastru nemovitostí, kterým je, jak Nejvyšší správní soud shora podal, rovněž ochrana práv k nemovitostem. Princip materiální publicity rovněž vyžaduje od katastrálních úřadů, aby postupovaly tak, aby dobrá víra těch, kdož vycházejí ze zápisu v katastru nemovitostí, byla co nejméně narušována rozpory mezi stavem skutečným a zapsaným. Proporcionalita ve vztahu k uvedeným základním principům tak nebyla podle názoru Nejvyššího správního soudu narušena.

975

Řízení před soudem: nesouhlas s rozhodováním bez nařízení jednání

k § 51 odst. 1 soudního řádu správního

Pokud marně uplyne dvoutýdenní zákonná lhůta podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neznamená to, že by účastník řízení pozbyl práva požadovat nařízení jednání k projednání věci. Pokud svůj nesouhlas s takovým postupem účastník řízení soudu sdělí do doby, než je o žalobě rozhodnuto, je nutné vycházet z toho, že s projednáním věci bez nařízení jednání nesouhlasí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Azs 216/2005-50)

Prejudikatura: srov. např. č. 859/2006 Sb. NSS.

Věc: Tereza S. (Moldavsko) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobu, prostřednictvím které žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného, zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem dne 10. 12. 2004. V odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že žalobkyně nevyjádřila svůj nesouhlas s projednáním věci bez nařízení jed-

nání ve lhůtě dvou týdnů. Zaslala sice soudu podání, v němž konstatovala, že nesouhlasí, aby bylo rozhodnuto bez jednání, příslušné poučení ovšem převzala dne 13. 5. 2004 a vyjádření odeslala nejdříve dne 29. 5. 2004, a stanovenou lhůtu tak zmeškala.

Žalobkyně (stěžovatelka) prostřednictvím své zákonné zástupkyně podala proti uvedenému rozhodnutí kasační stížnost, v níž zpochybňovala postup správního orgánu i hmotněprávní závěry krajského soudu. V doplnění pak uvedla, že v řízení před soudem došlo k procesním vadám, neboť nesouhlasila s tím, aby soud projednal věc v její nepřítomnosti. Tuto svou žádost soudu podala dne 19. 5. 2004, soud o žalobě rozhodl bez jednání až dne 10. 12. 2004.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti a jejímu doplnění mimo jiné konstatoval, že zákonná zástupkyně stěžovatelky převzala příslušné poučení podle § 51 odst. 1 s. ř. s. dne 13. 5. 2004, své vyjádření k soudu však odeslala až dne 29. 5. 2004. Stanovenou lhůtu tak stěžovatelka zmeškala, a proto soud rozhodl věc bez nařízení jednání.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Toto zákonné ustanovení stanoví předpoklady (fikci souhlasu), kdy může soud o žalobě rozhodnout bez jednání. Pravidlem při soudním rozhodování je vždy nařízení ústního jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. též čl. 38 odst. 2

Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky). Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání, tato výjimka však musí být vykládána zejména s ohledem na zájmy účastníka řízení, neboť je to tento účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje, a tento účastník také s řízením disponuje.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s právním názorem, že samotným uplynutím zákonné dvoutýdenní lhůty by účastník řízení pozbyl svého práva trvat na nařízení jednání, i když svým následným postupem dává najevo, že na nařízení jednání trvá. Uvedená lhůta slouží k tomu, aby účastník ve vymezené lhůtě měl možnost posoudit svůj postup v dané věci (např. i s ohledem na vyjádření druhého účastníka řízení) a zvážil své další procesní jednání. Pokud takovou lhůtu zmešká a svůj úkon (nesouhlas s projednáním věci bez nařízení jednání) soudu zašle až následně (nicméně však do doby, než soud o žalobě rozhodne), nelze vycházet z toho, že souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání samotným zmeškáním této lhůty. Jak bylo shora uvedeno, účastník řízení má obecně právo, aby věc byla projednána s nařízením jednání, může však souhlasit s tím, že tohoto svého práva nevyužije. Lhůta stanovená v § 51 odst. 1 s. ř. s. však není lhůtou propadnou, po jejímž uplynutí by účastník řízení již nemohl svůj procesní návrh učinit. Takový výklad by byl podle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Zásadou při projednání žaloby soudem je její veřejné projednání za přítomnosti účastníků řízení (již zmiňovaný článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy České re-

publiky). Rozhodování bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s. sice stanoví právní fikci souhlasu s takovým postupem, pokud účastník ve dvoutýdenní lhůtě svůj nesouhlas soudu nesdělí, nicméně samo o sobě ještě nestanoví takovou koncentraci řízení, aby po uplynutí této lhůty již účastník svého ústavního práva trvat na nařízení jednání nemohl využít. Úprava, kdy procesní předpis sám koncentraci řízení stanoví, musí vycházet z odůvodněných specifik různých druhů řízení a obecně nemůže být zdůvodněna pouze možností soudu rozhodnout věc bez nařízení jednání, ale především zájmy účastníků řízení. Pokud procesní předpisy s procesním úkonem ve stanovené lhůtě spojují koncentraci řízení, vždy tak musí učinit výslovně [srov. např. § 71 odst. 2 s. ř. s., který přímo neumožňuje rozšíření žaloby po skončení lhůty, § 119a odst. 1 o. s. ř., který stanoví, že později uplatněné rozhodné skutečnosti a důkazy jsou odvolacím důvodem pouze za splnění dalších podmínek, § 175 odst. 1 o. s. ř., který omezuje právo žalovaného podat námitky proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu do tří dnů].

Všechny shora uvedené případy tzv. koncentrace řízení jsou odůvodněny

především zájmy samotných účastníků řízení, tedy osob, které přímo s řízením disponují. Možnost rozhodnout věc bez nařízení jednání však takový přesah do právní sféry účastníků řízení nemá, neboť stanoví určitý procesní postup soudu při projednání věci. Účastník řízení podle názoru Nejvyššího správního soudu má ústavně zaručené právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Je pouze na jeho vůli, zda a jak toto své právo využije. Pokud účastník sám na využití tohoto svého práva netrvá, jedná se pouze o jeho rozhodnutí, a z něho potom případně vychází další postup soudu při projednání věci. Pokud však tohoto svého práva využít chce, nelze mu je upřít s ohledem na uplynutí dvoutýdenní zákonné lhůty podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť takový postup účastníkovi řízení bez rozumného důvodu upírá jeho ústavně zaručené právo na veřejné a ústní projednání věci.

Lze tak uzavřít, že právo účastníka trvat na nařízení ústního jednání nezanikne uplynutím lhůty podle § 51 odst. 1 s. ř. s., a pokud účastník svůj nesouhlas sdělí po uplynutí této lhůty, ale pouze do doby, kdy bude o žalobě rozhodnuto, musí soud tento jeho procesní návrh respektovat.

976.

Řízení před soudem: přezkoumání exekuční výzvy vydané v daňovém řízení

k § 73 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 65 a § 110 soudního řádu správního

Exekuční výzva (§ 73 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale úkonem, jímž se upravuje vedení řízení. Žalobu proti takové exekuční výzvě proto správní soud odmítne jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 70 písm. a) a c)

s. ř. s.]. Na tom nic nemění, uplatnil-li žalobce v žalobě proti exekuční výzvě materiální důvody proti dřívějšímu pravomocnému rozhodnutí v daňové věci samotné; takovými důvody se soud již zabývat nemůže.

Zabýval-li se však krajský soud přesto takovou žalobou meritorně a zamítl ji, zruší v řízení o kasační stížnosti takový rozsudek Nejvyšší správní soud a sám podanou žalobu odmítne (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2004, čj. 1 Afs 22/2004-72)

Prejudikatura: č. 187/2004 Sb. NSS.

Věc: Jiří J. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o odvod ze zisku, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce v minulosti (9. 10. 1995) napadl žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 1995, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti platebnímu výměru č. 116/92 ze dne 22. 5. 1992. Tehdy byl žalobci doměřen odvod ze zisku ve výši 1 758 800 Kč a penále ve výši 175 890 Kč. V žalobě žalobce nenamítal, že by sám nebyl daňovým subjektem: uváděl pouze důvody meritorního charakteru, týkající se uplatnění nákladů na rekonstrukci objektů. O žalobě tehdy rozhodl Krajský soud v Plzni tak, že ji zamítl. Rozsudek týkající se výše daňové povinnosti nabyl právní moci 9. 7. 1997.

Ve věci nyní přezkoumávané se žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni z 22. 11. 1999, které rozhodovalo o odvolání proti exekuční výzvě a zamítlo jej. Krajský soud žalobu věcně zamítl s tím, že výzva vydaná podle § 73 odst. 1 daňového řádu má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je úkonem správního orgánu, jímž se daňovému subjektu určuje povinnost k úhradě splatného daňového nedoplatku v náhradní stanovené lhůtě. Argumentoval tím, že tato výzva ve vztahu ke konkrétnímu daňovému nedoplatku závazně zakládá daňovému dlužníkovi po-

vinnost zaplatit ve stanovené lhůtě daňový nedoplatek a s nesplněním této povinnosti spojuje přímý následek, jímž je bez dalšího vymáhání nedoplatku. Krajský soud uvedl, že výzva podle § 73 odst. 1 d. ř. není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť z tohoto rozhodnutí nevychází další následné rozhodnutí povahy konečné, které by zasáhlo do práv a povinností dotčeného subjektu. Není ani úkonem, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. Tím soud vyloučil veškeré kompetenční výluky, které by mohly ze soudního přezkoumání tento typ rozhodnutí vyloučit; proto o žalobě rozhodl věcně.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost; Nejvyšší správní soud v řízení o ní rozsudek krajského soudu zrušil a sám rozhodl tak, že žaloba proti rozhodnutí krajského finančního ředitelství se odmítá.

Z odůvodnění:

Nezaplatí-li daňový dlužník splatný daňový nedoplatek včetně nedoplatku na pokutách uložených podle tohoto zákona v zákonné lhůtě, vyzve ho správce daně podle ustanovení § 73 odst. 1 d. ř., aby

daňový nedoplatek zaplatil v náhradní lhůtě, nejméně osmidenní, a upozornil ho, že po uplynutí této náhradní lhůty přikročí bez dalšího k vymáhání daňového nedoplatku. Proti výzvě se lze odvolat ve lhůtě patnácti dnů. Odvolání nemá odkladný účinek.

Z právní úpravy je zřejmé, že výzvou vydanou ve shodě s citovaným ustanovením správce daně pouze vyzývá daňový subjekt ke splnění povinnosti platit daňový nedoplatek, a to v náhradní lhůtě, neboť daň byla splatná již dříve. Výzva je tak institutem, jímž se smírnou cestou, před zahájením vlastního vymožení daňového nedoplatku, vyzývá daňový subjekt ke splnění povinnosti v náhradní lhůtě.

Výzva k uhrazení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě podle ustanovení § 73 odst. 1 d. ř. tedy má již jen povahu pouhého procesního úkonu a při jejím zasílání se vychází z toho, že její adresát již je v pozici daňového dlužníka s přesně stanovenou daňovou povinností. Doručením výzvy se tak adresátova práva či povinnosti nemění a tím méně zakládají. Výzva je pouze prvním úkonem daňové exekuce. Předmětné ustanovení dává daňovému dlužníkovi možnost podat odvolání (tedy možnost využitou i stěžovatelem v posuzovaném případě); takové odvolání však již nemůže měnit samotný daňový nedoplatek, ale například pouze upozornit na nesoulad mezi nezávisle existujícím daňovým nedoplatkem a vyšší částky, k jejímuž zaplacení je daňový dlužník vyzýván.

Právě uvedený názor o tom, že výzva je soudně nepřezkoumatelným úkonem, ostatně potvrdil i Ústavní soud (usnesení ze dne 17. 6. 1999, sp. zn. IV. ÚS 198/99, sv. 14, usnesení č. 43, str. 367 Sb. ÚS). Ústavní soud vyložil, že: „*Ze systematic-*

kého zařazení § 73 zákona České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, lze usuzovat, že výzva k zaplacení nedoplatku daně v náhradní lhůtě má povahu pouhého procesního rozhodnutí, neboť neřeší ani neukládá hmotněprávní povinnosti placení daně, nýbrž pouze upomíná o zaplacení daňového nedoplatku.“

Protože uvedená výzva neřeší ani neukládá hmotněprávní povinnost placení daně, ale svou podstatou je pouze upomínkou k zaplacení daňového nedoplatku, neukládá se jí daňová povinnost, ale pouze se jí určuje náhradní lhůta, v níž má povinný splnit povinnost již stanovenou a existující, kterou nesplnil v řádné lhůtě; není rozhodnutím o subjektivních právech chráněných právem veřejným, jež by podléhalo soudnímu přezkoumání (§ 65 s. ř. s.).

V této fázi řízení již nemůže daňový subjekt namítat to, co mohl uplatňovat v řízení nalézacím; kdyby však před zahájením exekučního řízení neměl možnost seznat rozhodný obsah exekučního titulu, zejména obsah týkající se povinnosti platit daňový nedoplatek, k jehož úhradě je vyzýván, mohl by se i v této fázi řízení bránit námitkou, že exekuční titul není proti němu právně účinný a vykonatelný.

Žalobce nyní ve skutečnosti znovu brojí proti rozhodnutí, které již soud pravomocně přezkoumal před více lety. Tuto otázku však nelze znovu k soudu vznést žalobou proti exekuční výzvě (§ 73 odst. 1 d. ř.). Krajský soud proto pochybil, pokud o žalobě věcně rozhodoval a žalobními námitkami se meritorně zabýval (žalobu zamítl), ač bylo na místě návrh jako nepřípustný odmítnout

[§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť žaloba směřovala proti úkonu, který není rozhodnutím a pouze se jím upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. a) a c) s. ř. s.].

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud současně s vyhověním kasační stížnosti, tedy se zrušením nesprávného rozsudku krajského soudu, sám podanou žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

977

Azyl: aplikace předpisu komunitárního práva

k Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, vyhlášenému pod č. 44/2004 Sb. m. s.

k § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění před novelou provedenou zákonem č. 57/2005 Sb.

Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (vyhlášený pod č. 44/2004 Sb. m. s.) je přímo účinným hmotněprávním předpisem komunitárního práva, jenž má aplikační přednost před právem vnitrostátním. Povinností správního orgánu je aplikovat Protokol za užití s ním konformní vnitrostátní procesní normy, kterou bylo v době před účinností zákona č. 57/2005 Sb. ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005-42)

Věc: Dorota B. a spol. (Slovenská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 10. 2004 odmítl žádost žalobců o azyl jako nepřipustnou s poukazem na Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (dále jen „Protokol“); podle tohoto protokolu se se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie považují členské státy navzájem za bezpečné země původu, a to pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě, který rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Dospěl

totiž k závěru, že Protokol ani jiný pramen komunitárního práva neupravují procesní postup orgánu členského státu při rozhodování o žádosti o udělení azylu příslušníka jiného členského státu, a je tedy nutné v tomto směru vycházet z příslušných vnitrostátních právních předpisů. V projednávané věci takovým předpisem je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, který jako možné způsoby rozhodnutí o žádosti o azyl upravuje udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení. Je-li žadatel o azyl občanem členského státu, který se považuje za bezpečnou zemi původu, nelze odmítnout žádost jako nepřipustnou. Uvedenou

situaci totiž řeší § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, které předpokládá zamítnutí takové žádosti jako zjevně nedůvodné, resp. neudělení azylu při nesplnění podmínek § 16 odst. 2 a 3 tohoto zákona.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a tvrdil, že § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu je určen pro případy žádostí o azyl žadatelů ze zemí mimo Evropskou unii, nikoli státních příslušníků členských zemí. Důvodně proto v daném případě užil normu komunitárního práva. Na podporu svého názoru pak poukázal na nové ustanovení § 10a zákona o azylu, které bylo doplněno zákonem č. 57/2005 Sb. a kterým se do tohoto zákona vložil právní institut nepřipustnosti žádosti o azyl, byla-li podána občanem Evropské unie, který nesplňuje podmínky stanovené právem Evropských společenství, resp. Protokolem. Rovněž stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 12. 2004, který jeho stanovisko v dané věci podpořil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Klíčovou otázkou pro posouzení projednávaného případu je vztah Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (dále SES) Amsterdamskou smlouvou [publikováno pod č. 44/2004 Sb. m. s. (str. 8332 – 8333)], k zákonu č. 325/1999 Sb., o azylu.

Dle jediného článku Protokolu se se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie považují členské státy navzájem za bezpečné země původu, a to

pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu. Žádost příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze v taxativně vypočtených případech, a to

a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodl poté, co vstoupila Amsterdamská smlouva v platnost, využívat článku 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přijmout opatření, která se na jeho území odchyľují od povinností vyplývajících z Úmluvy;

b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. F.1 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a Rada o něm ještě nerozhodla;

c) jestliže Rada na základě čl. F.1 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, dopouští závažného a dlouhotrvajícího porušování zásad uvedených v čl. F.1 odst. 1;

d) jestliže členský stát s ohledem na žádost státního příslušníka jiného členského státu o azylu rozhodl jednostranně; v takovém případě bude Rada neprodleně informována; při zkoumání žádosti se vychází z domněnky, že žádost je zjevně nedůvodná, aniž je jakýmkoliv způsobem ohrožena rozhodovací pravomoc členského státu.

Protokol tak stanoví vyvratitelnou právní domněnku, že se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie mají pro účely azylu členské státy navzájem postavení bezpečných zemí původu, nenaстанou-li okolnosti předvídané písmeny a) až d) Protokolu. Jinak řečeno, neklesla-li ochrana základních práv a svobod v zemi původu žadatele pod určitou úroveň, mají

být žádosti o azyl automaticky posuzovány jako zjevně nedůvodné. Pro stanovení této úrovně právní ochrany v zemi původu je pak činěn odkaz na další mezinárodně-právní instrumenty, a to Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, a dále pak na sankční mechanismus Smlouvy o Evropské unii (v dnešním znění Smlouvy o EU v článku 7). Ten je možné uvést do chodu v případě, že ze strany některého z členských států dochází k závažnému a trvajícím porušování zásad demokracie, právního státu a respektu základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že ustanovení Protokolu je přímo účinným právem Společenství, které jsou vnitrostátní soudy a orgány povinny aplikovat přímo, tj. bez potřeby jejich dalšího „provedení“ vnitrostátními předpisy. Ustanovení Protokolu má zároveň aplikační přednost před právem českým, což je dáno jednak dogmatikou komunitárního práva (srov. kupř. věc 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* [1964] ECR 585, str. 593, či věc 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, bod 3), z pohledu vnitrostátního práva pak článkem 10a Ústavy České republiky (srov. nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikovaný pod č. 154/2006 Sb.). Současně je však nutno vzít v potaz absenci komunitární procesněprávní úpravy, pro aplikaci obsahu Protokolu nutné, samotným Protokolem ovšem nijak nepředvídané. Říká-li se zde, že členský stát může žádost příslušníka členského státu o azyl (za taxativně vypočtených podmínek) „zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování“, je taková formulace přinejmenším velmi obecná a jistě z ní nelze vyvodit, jak konkrétně má členský stát s takovou žádostí procesně naložit. K jed-

noznačnému závěru pak nelze dospět konfrontací s jinými jazykovými verzemi Protokolu, resp. srovnávacím jazykovým výkladem. Lze se důvodně domnívat, že ani německému („berücksichtigt oder zur Bearbeitung zugelassen werden“), anglickému („taken into consideration or declared admissible for processing“) či francouzskému soudu („être prise en considération ou déclarée admissible“) by nebylo na první pohled patrné, jaký přesný procesní postup je od nich ze strany komunitární úpravy vyžadován.

Za výše popsané situace, kdy procesní úprava na komunitární úrovni prakticky chybí, je pak na místě uplatnění tzv. zásady procesní autonomie členských států, již Evropský soudní dvůr dovodil z článku 10 SES, tedy zásady loajální a upřímné spolupráce, která má panovat mezi orgány Společenství a členskými státy. Uvedená zásada stanoví, že tam, kde Společenství přijalo pouze hmotněprávní či pouze částečnou právní úpravu, jsou procesní ošetření a způsob vynucování této úpravy ponechány na členských státech. (Srov. např. věc 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, bod 5 či věc C-336/00, *Republik Österreich v. Martin Huber* [2002] ECR I-07699, bod 55.)

V době rozhodování stěžovatele upravovalo vnitrostátní právo situaci předvídanou Protokolem ustanovením § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle něhož bylo na místě žádost o udělení azylu zamítnout jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel přicházel ze státu, který ČR považuje za bezpečnou zemi původu, a nebylo-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Pro případ žadatelů přicházejících z tzv. bezpečné země původu tedy toto ustanovení předpokládalo zkrá-

cenou formu řízení s procesním důsledkem zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, kdy bezpečnost země původu žadatele představovala okolnost odůvodňující projednání žádosti pouze v omezeném rozsahu, aniž by bylo ve věci rozhodováno meritorně. Protokol přidal k této úpravě pouze výše zmiňovanou právní domněnku, podle níž pocházeli žadatel z jiného členského státu Evropské unie, je nutno tuto zemi považovat za bezpečnou zemi původu.

Obsah Protokolu byl následně do zákona o azylu promítnut zákonem č. 57/2005 Sb. Ten zavedl nový institut nepřípustnosti žádosti o azyl s procesním důsledkem zastavení řízení. Zákonodárce vycházel z již existujících forem procesních rozhodnutí, která bylo možno v azylovém řízení vydat, aniž by pro tuto situaci zaváděl formu novou. Zřejmým záměrem zákonodárce pak bylo zavést v souladu s Protokolem jemnější diferenciaci v rámci již existující kategorie žadatelů přicházejících z tzv. bezpečných zemí původu, a to na státní příslušníky zemí EU a ostatní, přičemž pro prvně jmenované nově stanovil ještě striktnější procesní postup,

než jaký upravovalo ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

Stěžovatel tedy sice korektně vycházel z názoru, že Protokol je přímo účinným pramenem práva, který má přednost před vnitrostátní právní úpravou, z výše uvedeného je však zřejmé, že již v době rozhodování správního orgánu existovala pro situaci, jaká nastala v projednávaném případě, vnitrostátní právní úprava s Protokolem obsahově konformní, neboť stejně jako Protokol předvíдалa pro žadatele přicházející z bezpečné země původu režim zkráceného správního řízení vylučujícího meritorní posouzení věci. Novela zákona o azylu pak pouze umocnila tento restriktivní přístup pro státní příslušníky členských zemí EU zavedením institutu nepřípustnosti žádosti o azyl. Pro uplatnění zásady aplikační přednosti komunitárního práva před právem národním tudíž nebyl za dané situace důvod, neboť právní úprava vnitrostátní nebyla s právní úpravou komunitární v obsahovém rozporu. Nic proto stěžovateli nebránilo aplikovat obsah Protokolu za použití § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, a využít tak pro aplikaci normy komunitárního práva kompatibilní vnitrostátní procesní předpis.

978

Azyl: vztah místa, kde k pronásledování dochází, a státní příslušnosti pronásledovaného; regionální definice uprchlíka

k § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb. k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, vyhlášené pod č. 208/1993 Sb.

I. Podmínky pro udělení azylu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ani podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků nejsou bez dalšího splněny, pokud byl žadatel o azyl vystaven atakům vojsk cizího státu při pobytu na teritoriu, které bylo rozhodnutím příslušného mezinárodního soudního orgánu potvrzeno jako součást státu, jehož žadatel není příslušníkem (zde: poloostrov Bakassi, který byl ve sporu mezi Federativní republikou Nigérií a Kamerunem uznán za součást Kamerunu).

II. Ochrana osob opouštějících zemi svého původu v důsledku mezinárodních ozbrojených konfliktů není primárně řešena Úmluvou o právním postavení uprchlíků, ani zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu.

III. Podle Úmluvy o konkrétních aspektech problémů uprchlíků v Africe, která byla v roce 1969 sjednána v rámci Organizace africké jednoty a která přihlíží k důsledkům agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek v zemi původu, platí v Africe rozšířená definice uprchlíka. Tuto rozšířenou definici však nelze užít v případě žadatele o azyl v České republice.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2006, čj. 6 Azs 307/2005-87)

Věc: Okoro O. (Federativní republika Nigérie) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 2. 2004 žalobci neudělil azyl podle § 12, § 13 odst. 1 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a současně vyslovil, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobce se nikdy politicky neangažoval; z informačních zdrojů shromážděných žalovaným [Zpráva MZV USA o stavu dodržování lidských práv v Nigerijské federativní republice za rok 2002, Informace MZV Velké Británie o Nigérii z dubna 2003, aktuální informace ČTK (30. 10. 2003, 11. 12. 2003)] vyplynulo, že oblast poloostrova Bakassi, kde žalobce žil, je sporným územím mezi Nigérií a Kamerunem, v minulosti o toto území probíhaly ozbrojené boje, v současné době bude naplněno rozhodnutí Mezinárodního dvora OSN v Haagu z října 2002 o této oblasti. Jednání kamerunských ozbrojenců nebyla prováděna, podporována či trpěna nigerijskými úřady, které ostatně žalobce o svých potížích ani neinformoval. Navíc: výpady kamerunských vojáků probíhaly podle tvrzení žalobce několik let, a jejich intenzita tedy nemohla dosahovat míry, jež by žalobce již dříve vedla k opuštění tohoto místa. Několikaměsíční pobyt v Lagosu pak svědčí o tom, že svou situaci mohl řešit i přestě-

hováním do bezpečnější části země. Žalovaný rovněž připomenul, že situace na poloostrově Bakassi se stabilizovala.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Krajského soudu v Praze, který žalobu rozsudkem ze dne 18. 11. 2004 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností. Tvrdil, že aby bylo možno posoudit, zda obava žadatele z pronásledování je skutečně odůvodněná, je nezbytné jeho obavu posoudit na základě informací o zemi původu žadatele. Toto posouzení se neobejde bez velmi dobré znalosti o politické, ekonomické a jiné situaci v daném státě. Přitom o stavu na poloostrově Bakassi je ve spisu pouze jediná zpráva z 30. 10. 2003 a na základě této zprávy nelze posoudit odůvodněnost obav stěžovatele z pronásledování, dokonce nelze ani učinit závěr, že obavy, pro které opustil Nigérii, pominuly. Informace o zemi původu se přitom musejí primárně vztahovat k místu, které žadatel o azyl jako místo svých problémů uvádí. Pokud se pak v řízení zjišťuje možnost tzv. vnitřního přesídlení, pak je důvodné opatřit si informace o celkové situaci v zemi původu. Při hodnocení možnosti vnitřního přesídlení

pak musí žalovaný *ex offio* zkoumat i možnost pronásledování, které žadatel sám neoznačil, a celkovou reálnou možnost se v jiné části země usadit. Při přemístění do severních teritorií státu by konkrétně stěžovateli hrozilo pronásledování pro náboženství, neboť je křesťan, ve městě Lagosu by byl ohrožen konfliktem mezi kmenem Yoruba a ostatními etniky apod.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel v průběhu řízení o udělení azylu neuváděl žádné relevantní skutečnosti, žalovaný obstaral před vydáním rozhodnutí potřebné informace o zemi původu stěžovatele, tyto informace jsou součástí správního spisu, přičemž tyto informace zahrnují jak celkový pohled na Nigérii jako celek, tak na situaci na poloostrově Bakassi. Námitka, že se žalovaný nezabýval dostatečně situací na poloostrově Bakassi, je bezpředmětná.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Důvodem pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu je pronásledování za uplatňování politických práv a svobod (což vůbec v posuzované věci nemohlo přijít v potaz) anebo situace odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má. Pronásledováním pak je ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována či trpěna úřady ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo pokud tento stát není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovýmto jednáním.

To, že stěžovatel subjektivně mohl pocítovat obavy z jednání kamerunských vojáků v období dlouhotrvajícího sporu o území poloostrova Bakassi, nelze nijak zpochybňovat; žalovaný však nevyhodnotil z hlediska objektivního takovéto obavy jako odůvodněné (dlouhodobost a intenzita ataků) a neshledal žádnou příčinnou souvislost s důvody taxativně zákonem vymezenými, pro které k atakům mělo docházet. Navíc současně neshledal naplnění pojmu pronásledování v posuzované věci, s ohledem na skutečnost, že stěžovatel se na nigerijské úřady neobrátil. Posuzovaná věc je specifitější o to, že stěžovatel tvrdí, že Nigérii opustil z obav o život po atacích kamerunských vojáků při konfliktu o teritorium poloostrova Bakassi. Tyto ataky tedy byly prováděny státem, jenž sporné území považoval za své, což bylo stvrzeno i rozhodnutím mezinárodního soudu OSN v roce 2002; žalobu přitom podával Kamerun v roce 1994 poté, kdy Nigérie vyvolala v roce 1993 na tomto území konflikt, a za agresora byla tedy považována Nigérie. Azylové zákonodárství vyžaduje, aby k pronásledování došlo na území státu, jehož má žadatel občanství, neboť nutnou podmínkou je, že na takovémto území má stát svého občana ochránit, pokud k útokům na jeho integritu dochází ze strany jakýchkoli osob. Pro ochranu osob přinucených opustit zem svého původu v důsledku mezinárodních ozbrojených konfliktů slouží jiné mezinárodní instrumenty než Úmluva o právním postavení uprchlíků se svým Protokolem z roku 1967 (č. 208/1993 Sb.). Důvodem konfliktu mezi Nigérií a Kamerunem byl spor o teritorium, takže nelze tvrdit, jak to činí stěžovatel v žalobě, že nájezdy kamerunských vojáků byly motivovány „národností“ stěžovatele. Navíc pojem „národnost“ užitý v § 12 zákona o azylu a rovněž tak v Úmluvě z roku 1951 splývá spíše s pojmem etnické příslušnosti. Ne-

lze nevidět, že Nigérie měla na území poloostrova po celou dobu rovněž umístěny vojenské síly, jež budou stahovány na základě dohody uzavřené prezidenty Kamerunu a Nigérie letos v červnu (12. 6. 2006 v Greentree, USA) za prostřednictví OSN, celý proces předání poloostrova Kamerunu je dlouhodobou záležitostí a je nyní předvídan touto dohodou na období až sedmi let se zárukami pro obyvatelstvo nigerijské státní příslušnosti (zde Nejvyšší správní soud vychází z veřejně přístupných zdrojů, zejména informací OSN).

Území poloostrova Bakassi tedy bylo již v roce 2002 oficiálně právně (rozhodnutím soudu v Haagu po sedmi letech řízení) uznáno za součást území Kamerunu, přitom se soud v Haagu opřel zejména o smlouvu mezi Německem a Velkou Británií z roku 1913. Pokud tedy stěžovatel opíral své tvrzení o skutečnost, že byl „pronásledován na poloostrově Bakassi“ (i když rovněž hovoří o hraniční řece a též o městě Calmar) a stát jeho původu mu nezajistil ochranu, pak nešlo o děje, jež by se odehrály na území státu, jehož má státní příslušnost (tedy území Federativní republiky Nigérie) a jehož státní orgány mu mají poskytnout ochranu před případným pronásledováním, a neučinili tak, je důvod k mezinárodněprávní ochraně. Situace v Africe poznamenaná spory teritoriálními, etnickými, chudobou a podobnými jevy a s tím spojenými masovými pohyby obyvatelstva vedla už v roce 1969 ke sjednání regionální Úmluvy o konkrétních aspektech problémů uprchlíků v Africe, jež rozšířila definici uprchlíka tak, že jde o „každou osobu, jež je v důsledku vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek, buď jen v části nebo v celé zemi jejího původu či státní příslušnosti, přinucena opustit místo svého obvyklého pobytu, aby vyhledala útočiš-

tě na jiném místě mimo zem svého původu či státní příslušnosti“. Je tedy zřejmé, že ani z definice uprchlíka v Úmluvě z roku 1951, a tedy ani z pojetí zákona o azylu, nelze přímou ochranu (*prima facie*) osob, které opouštějí zemi původu z důvodu ozbrojených konfliktů mezi státy, dovozovat. Tím není řečeno, že je zcela vyloučena, ovšem podmínky azylového zákonodárství musejí být splněny, přičemž prvou z nich je, že k pronásledování dochází na území státu, jehož je žadatel o azyl občanem (situace apatridů nyní není třeba řešit).

Zprávy, které žalovaný ve správním řízení použil, byly v době rozhodování zcela aktuální a není zcela jasné, jaké další skutečnosti měl žalovaný o zemi původu zjišťovat. Situace na poloostrově Bakassi byla v té době zcela taková, jak o ní informovaly zprávy ČTK, tedy krátce po vynesení rozhodnutí mezinárodního soudu v Haagu o příslušnosti poloostrova ke Kamerunu, celkové zprávy o Nigérii rovněž byly zcela odpovídající. O tom, že v Nigérii nepanovala dobrá bezpečnostní situace a byly zde problémy mezi severem a jihem z důvodu rozdílů náboženských, to vše z informací vyplývalo. Stěžovatel je křesťanského vyznání a z tohoto hlediska měl možnost života na rozsáhlých územích, kde k náboženským konfliktům nedochází (ze správního spisu také plyne, že žil ve státě Abia, státě Gross River a v Lagosu, a ani etnické, ani náboženské problémy nezmiňoval). Nejvyšší správní soud jako nikoli nepodstatnou skutečnost vidí fakt, že jeho postup po opuštění poloostrova Bakassi (otázkou také je, kde vůbec stěžovatel žil, neboť město Calmar neleží na tomto poloostrově) příliš snaze o záchranu před pronásledováním nenapovídal – nejprve žil tři měsíce v Lagosu, poté odcestoval letadlem do Spojených arabských emirátů a ani nevěděl, kam cestuje. V České republice požádal o azyl, protože mu to

poradili „*nějáci černoši, které potkal*“ (srov. protokol k důvodům žádosti), poté, co byl při vstupu na území České republiky odhalen jeho falešný pas. Stěžovatel vůbec neměl úmysl odcestovat do České republiky a hledat zde ochranu před pronásledováním, to je ze správního spisu zcela zřetelné, chtěl se dokonce vrátit do Nigérie, ale neměl peníze na návrat.

Nejvyšší správní soud tedy neshledává naplnění důvodu kasační stížnosti, jak byl stěžovatelem formulován; skutkový stav byl žalovaným zjištěn přiměřeně ve vztahu k tvrzením, která v řízení správním stěžovatel uvedl, a to jak pokud jde o polo-

ostrov Bakassi, tak o celkovou situaci v Nigérii. Nelze rovněž nevidět, že situace na takových problematických územích mají svůj vývoj v čase, jak se ostatně ukázalo i ve věci tohoto teritoria. Žalovaný však rozhoduje v určité době a soud přezkoumává jeho rozhodnutí podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. *Obiter dictum* ovšem Nejvyšší správní soud s ohledem na aktuální vývoj vztahů mezi Nigérií a Kamerunem vidí situaci nigerijských občanů na poloostrově Bakassi jako stabilizovanou (text dohody z 12. 6. 2006 mezi těmito státy je veřejně dostupný na různých internetových stránkách zabývajících se problematikou této části Afriky).

979

Daň z převodu nemovitostí: vznik povinnosti platit daň Daňové řízení: předběžná otázka

k § 8 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 1 písm. a) větě první zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb. a č. 322/1993 Sb.

k § 28 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)

k zákonu č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem

I. Povinnost platit daň z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 písm. a) věty první zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, nastane jen tehdy, převede-li se nebo přejde-li skutečně vlastnické právo k nemovitosti z jedné osoby na druhou. Závěr správce daně o tom, kdo je vlastníkem, proto nemůže být podložen pouze údajem zapsaným v evidenci katastru nemovitostí, pokud v době jeho rozhodování probíhá řízení o určení vlastnického práva k nemovitosti.

II. Namítá-li poplatník daně z převodu nemovitostí nebo jeho ručitel [§ 8 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí], že k převodu nebo přechodu vlastnického práva k nemovitosti ve skutečnosti vůbec nedošlo, a neřešil-li tuto otázku katastrální úřad ve vkladovém řízení podle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, musí si otázku, zda k převodu nebo přechodu vlastnického práva došlo, posoudit správce daně sám jako předběžnou otázku (§ 28 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 Afs 94/2004-50)

Věc: Společnost s ručením omezeným P. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad Brno II rozhodnutím ze dne 29. 5. 2001 vyzval žalobce jako ručitele podle § 57 odst. 5 daňového řádu a § 8 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“), k zaplacení daňového nedoplatku na dani z převodu nemovitostí ve výši 414 615 Kč.

Finanční ředitelství v Brně žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 11. 2. 2002 odvolání žalobce zamítlo. V rámci odvolacího řízení uvedl žalobce, že není jisté, zda je vlastníkem nemovitostí, jejichž úplatný převod má být předmětem daně z převodu nemovitostí (třebaže je v katastru nemovitostí jako vlastník zapsán), neboť u civilního soudu je na základě žaloby podané prodávajícím panem Š., od něhož měl žalobce nemovitosti na základě kupní smlouvy nabýt, vedeno řízení o určení vlastnického práva k nemovitostem, které dosud není pravomocně skončeno. Proto také podle něho není jisté, zda je žalobce ve vztahu k dani z převodu nemovitostí ručitelem poplatníka daně z převodu nemovitostí pana Š. Žalovaný správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí k této námitce uvedl, že mu není znám žádný obecně závazný právní předpis, který by rušil nebo odkládal povinnosti ručení v případech, kdy je veden spor o vlastnictví převedených nemovitostí, a že poplatníkem daně je prodávající a ručitelem kupující; kupující je osoba zapsaná jako vlastník převedených nemovitostí v katastru nemovitostí.

Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 27. 2. 2003 zrušil a vrátil

žalovanému k dalšímu řízení s odůvodněním, že se žalovaný ve svém rozhodnutí nevypořádal s předběžnou otázkou. Ta podle krajského soudu vyvstala, když žalobce v rámci správního řízení namítl, že právní úkon, na základě něhož mělo dojít k převodu nemovitostí, kterých se vyměřená daň z převodu nemovitostí týká, je absolutně neplatný a že v této souvislosti probíhá řízení, v němž možná bude shledáno, že žalobce není a nikdy se nestal vlastníkem nemovitostí, z jejichž převodu by prodávající pan Š. měl být povinen zaplatit daň a žalobce být ve vztahu k této dani jeho ručitelem.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost. Podle jeho názoru není rozhodné, zda smlouva o převodu nemovitosti mezi žalobcem jako kupujícím a panem Š. jako prodávajícím je či není platná, neboť pro vznik daňové povinnosti u daně z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb. je v daném případě určující, že na základě této smlouvy došlo rozhodnutím katastrálního úřadu ke vkladu vlastnického práva k nemovitosti ve prospěch žalobce. Žalovaný se cítí rozhodnutím katastrálního úřadu o této předběžné otázce vázán podle § 28 odst. 1 daňového řádu. Na tom podle žalovaného nemění nic ani skutečnost, že katastrální úřad zkoumá právní úkon, na základě něhož má být právo do katastru vloženo, pouze z hledisek taxativně vymezených v § 5 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a vklad může být povolen i na základě absolutně neplatné kupní smlouvy. Podle žalovaného nemohou

kroky učiněné stranami soukromoprávního vztahu po pravomocném rozhodnutí příslušného orgánu o soukromém právu (o vkladu práva do katastru nemovitostí) dopadat do oblasti daňového práva, neboť u daňové povinnosti jde o povinnost plynoucí ze zákona; změnu by mohla přinést teprve změna rozhodnutí zakládajícího daňovou povinnost.

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti s poukazem na to, že není správný právní názor žalovaného, podle něhož je případný spor o platnost či neplatnost převodu nemovitostí po vkladu vlastnického práva nabyvatele do katastru nemovitostí z daňového hlediska irelevantní. Žalobce setrval na svém stanovisku, že tuto skutečnost a z ní plynoucí předběžnou otázku si měl žalovaný v daňovém řízení posoudit, což však neučinil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 9 odst. 1 písm. a) věty první zákona č. 357/1992 Sb., ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), který se užije na posuzovaný případ, je předmětem daně z převodu nemovitostí úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem. Podle odst. 2 téhož paragrafu pak platí, že předmětem daně z převodu nemovitostí je rovněž úplatný převod vlastnictví k nemovitostem v případech, kdy dojde následně k odstoupení od smlouvy a smlouva se tímto od počátku ruší. Z uvedených ustanovení zákona č. 357/1992 Sb. jasně vyplývá, že předmětem daně je zde dokonaný a právně perfektní převod nebo přechod vlastnického práva k nemovitosti; jinými slovy, povinnost platit daň z převo-

du nemovitostí nastane jen tehdy, převede-li se nebo přejde-li skutečně vlastnické právo k nemovitosti z jedné osoby na druhou. Jen za splnění této podmínky se původní vlastník [v terminologii § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. převodce] stane poplatníkem daně a nový vlastník [v terminologii § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. nabyvatel] ručitelem. I v případě upraveném v § 9 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb. platí, že podmínkou vzniku daňové povinnosti je převod vlastnického práva, který je teprve následně, po odpadnutí závazkověprávního právního úkonu (kupní smlouvy), anulován a vrácen do stavu před provedením převodu vlastnického práva. *A contrario* tedy platí, že daňová povinnost nevznikne, nedojde-li vůbec k převodu či přechodu vlastnického práva.

Zákon č. 357/1992 Sb. neobsahuje samostatnou úpravu posuzování přechodu vlastnického práva k nemovitostem pro účely daně z převodu nemovitostí, takže nutno mít za to, že i zde platí pro posuzování této otázky předpisy práva občanského. V první řadě je použitelné ustanovení § 133 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož převádí-li se nemovitá věc na základě smlouvy, nabývá se vlastnictví vkladem do katastru nemovitostí podle zvláštních předpisů, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Na toto ustanovení pak navazují příslušná ustanovení zákona č. 265/1992 Sb. Nelze však pominout, že ne vždy musí být zápis vkladu do katastru v souladu se skutečným stavem věci; zákon č. 265/1992 Sb. na to bere ohled ve svém § 11, který stanovuje, že ten, kdo vychází ze zápisu v katastru učiněného po 1. lednu 1993, je v dobré víře, že stav katastru odpovídá skutečnému stavu věci, ledaže musel vědět, že stav zápisů v katastru neodpovídá skutečnosti. Zápis v katastru může být

v rozporu se skutečným stavem věcí ohledně vlastnického práva k nemovitosti právě kupříkladu z důvodu absolutní neplatnosti právního úkonu, který měl být právním podkladem převodu vlastnického práva (viz zejm. § 37 až § 40 občanského zákoníku); v takovém případě věcněprávní účinky právního úkonu vůbec nikdy nenastanou, třebaže v rámci vkladového řízení tato skutečnost nemusí být zjištěna, a nemůže tedy ani dojít ke změně v osobě vlastníka, jakkoli v katastru nemovitostí bude vklad vlastnického práva pro tohoto vlastníka ve vkladovém řízení proveden.

Nedojde-li ve skutečnosti k převodu vlastnictví k nemovitosti, nemohou být splněny ani předpoklady pro vznik povinnosti platit daň z převodu nemovitostí, neboť ty zákon č. 357/1992 Sb. ve svém § 9 odst. 1 písm. a) větě první váže – jak již shora uvedeno – na skutečnost úplatného převodu nebo přechodu vlastnictví.

Otázka, zda došlo k převodu vlastnického práva (tedy také, zda právní úkon, který měl být podkladem převodu, je platný), je tedy klíčová pro posouzení, zda určitou osobu stíhá povinnost platit daň z převodu nemovitostí a jinou osobu případná k této povinnosti se vztahující povinnost ručitelská. Zpravidla posouzení této otázky nebude činit obtíže, neboť ji posuzoval jiný orgán, a sice katastrální úřad v rámci vkladového řízení. Objevili se však v rámci daňového řízení pochybnost, zda vůbec k převodu vlastnického práva došlo, nemůže správní orgán tuto skutečnost přejít pouhým konstatováním, že ve vkladovém řízení příslušný orgán určitým způsobem rozhodl a že toto rozhodnutí je pro správní orgán v daňovém řízení za každých okolností závazné. Jestliže žalobce v daňovém řízení před odvolacím orgánem namítal, že možná

není a nikdy nebyl vlastníkem nemovitostí, jejichž převod měl být předmětem daně z převodu nemovitostí, neboť smlouva, která měla být závazkověprávním podkladem převodu vlastnického práva, je absolutně neplatná, měl se správní orgán touto námitkou věcně zabývat a vypořádat se s ní. Poukaz žalovaného na to, že je s ohledem na § 28 odst. 1 daňového řádu vázán rozhodnutím katastrálního úřadu ve vkladovém řízení o předběžné otázce převodu vlastnického práva, je chybný, neboť pomíjí skutečnost, že po vydání tohoto rozhodnutí se objevily nové skutečnosti, které katastrální úřad v rámci vkladového řízení ani vůbec nezkoumal, neboť mu nebyly známy.

Předběžnou otázkou je podle nauky správního a finančního práva taková otázka, jejíž řešení nepřísluší orgánu, který ve věci rozhoduje, ale o které je nutno si učinit úsudek, aby vůbec ve věci mohlo být rozhodnuto. Podle některých názorů je předběžnou otázkou každá otázka, jež se neřeší v řízení, o které jde, ale o které je nutno si učinit úsudek, aby vůbec ve věci mohlo být (nějak) rozhodnuto (Kindl – Telecký – Válková: Zákon o správě daní a poplatků. Komentář. C. H. Beck, Praha 2002, str. 199). Ohledně vázanosti správního orgánu rozhodnutími jiných správních nebo soudních orgánů platí v daňovém řízení ustanovení § 28 daňového řádu. Vyskytne-li se podle odst. 1 tohoto ustanovení v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Jinak si může správce daně o takové otázce učinit úsudek nebo dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení. Správce daně si nemůže jako o předběžné otázce učinit úsudek o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin nebo přestupek, nebo o osobním stavu občana.

Správní orgán rozhodoval o doměření daně v situaci, kdy zde sice existovalo rozhodnutí katastrálního úřadu o vkladu vlastnického práva ve prospěch žalobce, kdy však zároveň žalobce zpochybnil, že vůbec k převodu vlastnického práva na jeho osobu došlo, neboť právní úkon, který měl být podkladem převodu vlastnictví, je podle žalobce možná neplatný. O této žalobcem namítané skutečnosti žádné rozhodnutí příslušného orgánu k dispozici nebylo (v občanském soudním řízení bylo ve věci žaloby o určení vlastnického práva žalobce pana Š. proti žalované společnosti s ručením omezeným P., kde byla namítána absolutní neplatnost kupní smlouvy na nemovitosti, sice rozhodnuto zamítavě, avšak nikoli pravomocně, rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 14. 6. 1999). O před-

běžné otázce si proto měl správní orgán učinit úsudek sám, v intencích § 28 odst. 1 daňového řádu, a své úvahy ohledně posouzení předběžné otázky měl odůvodnit. Pokud tak neučinil, porušil jednu ze základních zásad daňového řízení vyjádřenou v § 2 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., neboť se s tvrzeními žalobce a jím navrhanými důkazy nevypořádal. Při rozhodování nepřihlédl ke všemu, co v daňovém řízení vyšlo najevo, a námitky žalobce v podstatě pominul.

Pokud krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], postupoval zcela správně. Nejvyšší správní soud proto nedůvodnou kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

980

Zemědělství: „podnikatel s chmelem“

k § 4 odst. 1, 2 zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění zákona č. 68/2000 Sb.^{*)}
k § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském)

Pokud vznikne spor mezi dvěma podnikateli s chmelem o tom, kdo z nich má být zapsán do evidence chmelnic (§ 4 odst. 1 a 2 zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele), musí správní orgán posoudit, který z těchto dvou podnikatelů splňuje definici „podnikatel s chmelem“. Takové rozhodnutí nijak neupravuje vzájemné vztahy mezi těmito dvěma podnikateli ve smyslu soukromoprávním, ale pouze určuje, který z podnikatelů bude v evidenci chmelnic zapsán.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, čj. 7 As 26/2005-67)

Věc: Ing. Zdeňka P. a spolčníci (právní nástupci původního žalobce, zemělého RNDr. Miloslava P.) proti Ministerstvu zemědělství o zápis do evidence chmelnic, o kasační stížnosti žalobců.

^{*)} Nyní srov. další novelu provedenou zákonem č. 322/2004 Sb.

Žalobce žádal, aby byl zapsán v evidenci chmelnic ve smyslu § 4 zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění účinném do 27. 5. 2004, ve vztahu k chmelovým konstrukcím a pozemkům v k. ú. H., ve vztahu k nimž byla do evidence zapsána Alena N. Rozhodnutím Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „ústav“) ze dne 17. 10. 2003 byl návrh zamítnut. Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2004 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 1. 2005 žalobu proti posléze uvedenému rozhodnutí zamítl.

V zamítavém rozsudku městský soud uvedl, že žalobce podepsal dne 30. 1. 2003 se správcem konkursní podstaty V., v. o. s., dvě smlouvy, a to kupní, z níž vyplývá, že prodávající je vlastníkem chmelnic, tj. chmelničních konstrukcí a porostů chmele na parcelách uvedených ve smlouvě, a další smlouvu inominátní, nicméně nový správce konkursní podstaty úpadce A., spol. s r. o., je označil dne 30. 10. 2003 za neplatné, neboť kupní smlouvou byly prodávány věci, které nepatřily, ani nemohly patřit, do konkursní podstaty. Co se týče druhé inominátní smlouvy, neměl A., spol. s r. o., ani správce konkursní podstaty úpadce V., v. o. s., ke dni jejího uzavření platné užívací právo k chmelnicím v ní citovaným. Žalobce tak ke dni vydání napadeného rozhodnutí neprokázal, že je podnikatelem s chmelem na uvedených chmelnicích. K žalobní námitce, že změny v obhospodařování chmelnic jsou podřízeny pouze ohlašovací povinnosti, a že proto správní orgán I. stupně překročil svou pravomoc, když zahájil správní řízení a přisvojil si právo zasahovat do vlastnických vztahů, městský soud konstatoval, že ustanovení § 13 zákona o ochraně

chmele stanoví, že správní řád se nevztahuje na rozhodování o označování a ověřování, z čehož *a contrario* vyplývá, že se na evidenci chmelnic vztahuje. Správní orgány proto nepochybily, když zahájily správní řízení.

Proti tomu rozsudku podal v zákonné lhůtě žalobce kasační stížnost. Podle jeho názoru i soud překročil svoji pravomoc, neboť mu příslušelo přezkoumat napadené správní rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů, což neučinil, neboť hodnotil správnost či důvody odvolání správce konkursní podstaty jako argument pro závěr o neplatnosti smluv. Ve správním soudnictví však soudu takové rozhodování o platnosti těchto smluv nenáleží. Dne 30. 8. 2004 byla u Okresního soudu v Lounech podána žaloba na vyklizení pozemků s chmelnicemi; v řízení musí být vyřešena předběžná otázka platnosti smluv uzavřených se správcem konkursní podstaty, a tuto pravomoc má podle názoru žalobce pouze soud v nalézacím řízení, a nikoliv správní orgán při ohlašovací povinnosti podle zákona o ochraně chmele. Dále žalobce vyjádřil nesouhlas s tím, že pravomoc rozhodnout je založena ustanovením § 13 zákona o ochraně chmele. Pokud by tomu tak bylo, zůstalo stranou pozornosti soudu to, že ústav žalobce nejprve do evidence zapsal, aby později „zahájil řízení“ a návrh na zápis „zamítnul“, ačkoliv žalobce již od 20. 5. 2003 zapsán byl. Nutno dodat, že bez jakéhokoliv řízení. K tomu, aby o zápisu do evidence probíhalo nějaké správní řízení, a to ještě s posuzováním vlastnických vztahů, které přísluší pouze soudu, by musel být vytvořen procesněprávní i hmotněprávní rámec právě zákonem o ochraně chmele. Jestliže jeho jediné ustanovení (§ 4 odst. 2) hovoří pouze o ohlašovací povinnosti a nelze z něho dovodit takovýto rozšiřující

cím výkladem pravomoc k vedení dokazování o vlastnických vztazích, nepříslušelo podle přesvědčení žalobce takovéto zkoumání správnímu orgánu. Žalobce nemůže nést odpovědnost za to, jestli správce konkursní podstaty postupoval v jiných záležitostech odpovědně, ani snášet libovůli nového správce konkursní podstaty, který mu prostě oznámí, že smlouvy jsou neplatné.

Po smrti původního žalobce vstoupili do řízení jako stěžovatelé jeho dědicové.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V dané věci se jednalo o zápis chmelnice do evidence podle ustanovení § 4 odst. 1, 2 zákona o ochraně chmele. Podle tohoto ustanovení podléhají veškeré chmelnice evidenci, kterou vede ústav. Při založení nové chmelnice je podnikatel s chmelem povinen předat ústavu kopii katastrální mapy s vyznačením produkční a pomocné plochy nejpozději do 30. dubna každého kalendářního roku. Ústav přidělí nově založené chmelnici registrační číslo, kterým je podnikatel s chmelem povinen chmelnici označit. Zrušení nebo změny v obhospodařování chmelnice je podnikatel s chmelem povinen ohlásit ústavu ve lhůtě jednoho měsíce ode dne vzniku nových skutečností.

Protože podle ustanovení § 13 zákona o ochraně chmele se správní řád nevztahuje na rozhodování o označování a ověřování, lze výkladem *a contrario* dospět k závěru, že na jiné činnosti ústavu než zde vymezené se správní řád vztahuje. Této argumentaci pak odpovídá i zákonem vymezená působnost ústavu [srov. § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 147/2002 Sb.,

o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „zákon č. 147/2002 Sb.“ – podle něhož ústav mj. provádí správní řízení a vykonává jiné správní činnosti, odborné a zkušební úkony a kontrolní a dozorové činnosti podle zvláštních zákonů na úseku ochrany chmele]. Ústav tak má svou působnost vymezenou zákonem mj. tak, že provádí správní řízení a vykonává jiné správní činnosti na úseku ochrany chmele. Při zapsání podnikatele do evidence chmelnic tedy ústav postupuje podle správního řádu (v době rozhodování ústavu podle zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Podle § 1 odst. 1 správního řádu se tento zákon vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy.

V případě, že podnikatel s chmelem podá návrh na zápis do evidence chmelnic, nebo kdy ohlásí zrušení nebo změny v obhospodařování chmelnice (§ 4 odst. 1, 2 zákona o ochraně chmele), musí ústav postupovat podle správního řádu, neboť se jedná o řízení, v němž rozhoduje o právech podnikatele s chmelem na provedení příslušného zápisu (§ 1 odst. 1 správního řádu), přičemž tak rozhoduje v zákonem svěřené působnosti na úseku státní správy [§ 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 147/2002 Sb.], aniž by aplikace správního řádu byla vyloučena (§ 13 zákona o ochraně chmele). Práva podnikatele, o nichž ústav v tomto řízení rozhoduje, spočívají v tom, že podnikatel se domáhá příslušného zápisu do evidence chmelnic, což ústav osvědčuje příslušnými doklady, a ústav po provedeném řízení musí o takovém návrhu rozhodnout.

V rozhodnutí o tomto návrhu musí ústav posoudit, zda podnikatel s chmelem splňuje zákonné podmínky pro zápis do evidence chmelnic či nikoliv. Zákonná úprava neumožňuje ústavu takové rozhodnutí vydat bez toho, že by předtím vedl příslušné správní řízení. Nelze tak souhlasit se žalobcem, že provedení změny v evidenci chmelnic je pouze ohlášením, o němž by nemuselo být ve správním řízení rozhodováno. Ačkoliv zákon o ochraně chmele v ustanovení § 4 odst. 2 hovoří o ohlášení zrušení nebo změny v obhospodařování chmelnice, vztahuje se toto ohlášení ke stanovení povinnosti podnikateli s chmelem takový úkon vůči ústavu učinit. I při tomto ohlášení však nemůže ústav vyjít pouze z takového úkonu a takové ohlášení bez dalšího zapsat do evidence, neboť ústav jako správní orgán, který je povinen vést příslušnou evidenci, odpovídá i za správnost údajů v této evidenci. Ústav i po ohlášení podnikatele s chmelem musí posoudit, zda jsou naplněny zákonné náležitosti podle citovaného ustanovení. Až po takovém řízení, které musí být vedeno podle správního řádu, má ústav podklady pro své autoritativní rozhodnutí, zda došlo ke zrušení nebo změně v obhospodařování chmelnice (§ 4 odst. 2 zákona o ochraně chmele).

Ústav musí postupovat podle správního řádu rovněž v takové situaci, kdy se práva být zapsán do evidence jako podnikatel s chmelem ke stejným chmelnicím domáhá více subjektů. V takovém případě každý z podnikatelů, který se zápisu domáhá, bude tvrdit a osvědčovat, že splňuje zákonný znak „podnikatel s chmelem“ podle § 4 odst. 1, 2 zákona o ochraně chmele, neboť pouze takový podnikatel může být do příslušné evidence zapsán. Ústav v takovém případě musí vyhodnotit, který z těchto podnikatelů tento zákonný znak splňuje. V pří-

padě, kdy dospěje k závěru, že je to jeden z podnikatelů, toho do evidence chmelnic jako podnikatele s chmelem zapíše, a návrh druhého (či dalších) pak musí zamítnout. Tím ústav rozhodne o právech všech podnikatelů, kteří se zápisu do evidence chmelnic domáhali.

Proto není důvodná stížní námitka, že ústav i městský soud překročily svou pravomoc, když hodnotily správnost či důvody odvolání správce konkursní podstaty pro závěr o neplatnosti smluv. Jak ústav, tak i městský soud hodnotily pouze skutečnosti rozhodné pro posouzení, který z podnikatelů splňuje zákonný znak „podnikatel s chmelem“ (§ 4 odst. 1, 2 zákona o ochraně chmele), aby mohl být proveden příslušný zápis do evidence, nikoliv však proto, aby autoritativně rozhodly o právech a povinnostech těchto podnikatelů mezi sebou, příp. aby tyto vztahy do budoucna mezi podnikateli upravily. Takové rozhodnutí o sporu mezi podnikateli přísluší pouze příslušnému nalézacímu soudu v občanskoprávním řízení, jak na to také důvodně poukazuje žalobce v kasační stížnosti. Ústav řeší ve správním řízení pouze otázky, které jsou relevantní pro potřeby evidence chmelnice, aniž by jakkoliv řešil, resp. vyřešil, soukromoprávní spor mezi podnikateli. Aby v daném případě ústav mohl v rámci své kompetence provést zápis do evidence, musel posoudit, který z podnikatelů tyto chmelnice užívá a z jakého právního titulu. Jak vyplývá z napadeného správního rozhodnutí i z rozhodnutí I. stupně, správní orgány po provedeném dokazování zjištěné skutečnosti právně posoudily a dospěly k závěru, že právní důvod užívání chmelnic svědčil Aleně N., a proto jí do evidence chmelnic zapsaly, přičemž návrh žalobce zamítly. Vyřešení této otázky bylo podstatné pro vydání správního rozhod-

nutí, který z podnikatelů bude v evidenci chmelnic zapsán, aby správní orgány mohly o návrzích rozhodnout. Tímto postupem však ústav nijak svou pravomoc nepřekročil, neboť kompetenci k takovému správnímu rozhodnutí mu vymezuje ustanovení § 4 odst. 1, 2 zákona o ochraně chmele a ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 147/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Žalobce dále v kasační stížnosti namítal, že v evidenci již zapsán byl a následně byl jeho návrh na zápis bez jakéhokoli řízení zamítnut. Jak bylo shora uvedeno, skutečnost, že žalobce byl v evidenci zapsán, není neměnná. Pokud se zápisu do evidence ke stejným chmelnicím, k nimž byl jako podnikatel s chmelem zapsán žalobce, domáhá osoba jiná, ústav musí takový návrh na zápis posoudit a provést příslušné správní řízení, jehož účastníky jsou oba podnikatelé, tedy jak podnikatel, který v evidenci zapsán je, tak i podnikatel, který se zápisu do evidence ke stejným chmelnicím domáhá. Není důvodné tvrzení žalobce, že jeho návrh na zápis byl zamítnut bez jakéhokoli řízení, neboť ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl dopisem ústavu ze dne 13. 8. 2003 vyzooměn o zahájení správního řízení ve věci zápisu změny v evidenci chmelnic. Tento dopis mu byl doručen dne 15. 8. 2003, přičemž v něm bylo žalobci oznámeno, že dne 17. 2. 2003 podal *„Hlášení o evidenci, zrušení, změně v obhospodařování chmelnic“*, ačkoliv k těmto chmelnicím byla do dne 17. 2. 2003 zapsána v evidenci chmelnic Alena N., a zá-

roveň byl poučen o svém právu vyjádřit se k podkladu rozhodnutí i způsobu jeho zjištění podle § 33 odst. 2 správního řádu. Žalobce se pak v průběhu správního řízení k věci samé vyjadřoval v dopisech ze dne 20. 8. 2003 a 5. 9. 2003, a až následně bylo v této věci vydáno správní rozhodnutí. Je tedy patrné, že příslušné správní řízení probíhalo, žalobce o něm byl vyzooměn a svá práva během něho mohl uplatňovat.

Pokud žalobce v kasační stížnosti vyjádřil svůj nesouhlas s postupem správce konkursní podstaty, je nutné uvést, že tyto skutečnosti s přezkoumávaným rozhodnutím nijak přímo nesouvisí a Nejvyšší správní soud je nemůže v řízení o kasační stížnosti řešit. Jak bylo již uvedeno, příslušný správní úřad v tomto řízení pouze rozhodoval o zapsání chmelnice do evidence, aniž by sám spor mezi dvěma podnikateli autoritativně řešil. Při tomto rozhodování svou pravomoc nijak nepřekročil, neboť otázku, kdo ze dvou podnikatelů splňuje zákonnou podmínku „podnikatel s chmelem“, musel v tomto správním řízení sám vyřešit, aby vůbec mohl o návrhu rozhodnout.

Nejvyšší správní soud pouze dodává, že pokud bude v příslušném soudním řízení spor mezi dvěma podnikateli vyřešen jinak, než jak jej posoudil ústav pro potřeby evidence chmelnic, nic nebrání tomu, aby stěžovatelé vyvolali nové správní řízení o zápisu chmelnice do evidence na základě pravomocného soudního rozsudku o vyřešení tohoto sporu mezi podnikateli.