

SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

1 2010 / VIII. ročník / 29. 1. 2010

OBSAH

1962. Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků.....	1	Opatření obecné povahy: vydání zákonem stanoveným způsobem.....	40
1963. Řízení před soudem: nepřipustnost kasační stížnosti; neveřejné části správního spisu.....	4	1972. Právo na informace: povinnost veřejné instituce poskytovat informace.....	58
1964. Řízení před soudem: kompetenční výluka Daňové řízení: záznamní povinnost.....	6	1973. Důchodové pojištění: starobní důchod; souběh doby pojištění a vyloučené doby.....	64
1965. Daňové řízení: přezkoumání daňového rozhodnutí.....	8	1974. Důchodové pojištění: doby účasti na pojištění.....	70
1966. Daňové řízení: skutečnosti rozhodné pro nařízení exekuce.....	10	1975. Správní trestání: provozování rozhlasového a televizního vysílání; popis skutku ve výroku rozhodnutí.....	75
1967. Daňové řízení: k postupu správce daně před vydáním dodatečného platebního výměru.....	20	1976. Rozhlasové a televizní vysílání: k pojmu „pořad“; ohrožení vývoje u dětí a mladistvých Správní trestání: provozování rozhlasového a televizního vysílání.....	81
1968. Správní řízení: účastenství v řízení Odpady: řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů.....	23	1977. Provozování her a loterií: povolení k provozování „jiné podobné hry“.....	85
1969. Spolkové právo: kritéria přípustnosti zásahu do sdružovacího práva; rozpuštění občanského sdružení.....	29	1978. Provozování her a loterií: provoz výherních hracích přístrojů.....	89
1970. Stavební zákon: pojem „uzavřený prostor existujících staveb“.....	27	1979. Státní památková péče: prohlášení věci za kulturní památku Správní řízení: aktivní legitimace k podání odvolání.....	91
1971. Územní plánování: námitky proti návrhu územního plánu; podstatná úprava návrhu územního plánu; plocha nadmístního významu			

Rízení před soudem: osvobození od soudních poplatků

k § 36 odst. 1 a 3 soudního řádu správního

Účastník řízení, který požádal o osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.) a který byl soudem řádně poučen (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), je povinen uvést a prokázat veškeré skutečnosti rozhodné pro posouzení žádosti. Vyplyne-li z uvedených údajů či obsahu spisu, že jsou nevěrohodné, popř. neúplné, soud žádost zamítne.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 As 39/2009-88)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS.

Věc: Tomáš H. proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o osvobození od soudních poplatků, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal rozklad proti usnesení žalovaného o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004 (č. 500/2004 Sb.). Žalovaný rozklad dne 23. 4. 2008 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, ten ji ovšem usnesením odmítl. Proti tomuto usnesení podal žalobce kasační stížnost a současně požádal o osvobození od soudních poplatků a ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti. Oba návrhy byly zamítnuty usnesením městského soudu ze dne 20. 2. 2009. Městský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že žalobce nedoložil hodnověrným způsobem, že nemá dostatečné prostředky k úhradě soudního poplatku z podané kasační stížnosti ve výši 3 000 Kč. Městský soud nepochyboval o tom, že žalobce plní živovací povinnost ke své nezletilé dceři, pečuje o dvě nezletilé děti své družky, hradí náklady nevyhnutelně spojené s provozem nemovitostí, dále náklady spojené s běžným provozem domácnosti a motorového vozidla a přitom ještě zamýšlí uzavřít s bankou hypoteční smlouvu, ze které hodlá splatit svůj dluh vůči věřiteli, jenž mu půjčil částku 2 300 000 Kč na pořízení nemovitosti. Soud považoval za nemožné, aby při současných cenách hradil všechny tyto náklady ze svého jediného přiznaného příjmu, který činí 11 700 Kč měsíčně. Žalobce tedy musí mít i jiné zdroje příjmů, které však soudu zamlčel. Městský soud dospěl k závěru, že žalobce věrohod-

ným způsobem neprokázal své majetkové a výdělkové poměry, a tudíž nesplnil zákonné předpoklady pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků je rozhodné pro posouzení návrhu na ustanovení advokáta, proto soud zamítl i tento návrh.

Proti usnesení soudu o zamítnutí návrhu na přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení advokáta podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že jestliže městský soud tvrdí, že měl stěžovatel příjmy i z jiných zdrojů, zpochybňuje tím pravomocný platební výměr Finančního úřadu pro Prahu 5 na daň z příjmů za rok 2007. Soud nepřihlédl ke dvěma skutečnostem, a to dlouhodobému chronickému plicnímu onemocnění stěžovatele a péči o dvě nezletilé děti jeho družky, na které jejich otec dlouhodobě nehradí výživné. Soud taktéž nevzal na vědomí, že stěžovatel žije v domácnosti s družkou, která má též vlastní příjem, o němž se však v potvrzení nezminil, neboť tyto údaje v něm nebyly předtištěny. Městský soud hodnotil zjištěný skutkový stav nikoliv volně, nýbrž svévolně. Z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 1 Listiny základních práv a svobod vyplývá princip důvěry v právo, předvídatelnost soudních rozhodnutí a princip rovnosti, tedy i právo na to, aby soudy ve skutkově a právně obdobných věcech rozhodovaly shodně a nikoliv odlišně. Stěžovatel na základě obsáhlé argumentace zdůraznil, že byl ve dvou jiných věcech vedených před městským soudem osvo-

bozen od soudních poplatků, resp. byl mu ustanoven zástupce z řad advokátů. Ačkoliv tato rozhodnutí vydaly jiné senáty městského soudu, vycházely ze stejných poměrů a údajů o osobních, majetkových a výdělkových poměrech. Rozdílné rozhodování o osvobození od soudních poplatků na základě stejných údajů představuje libovůli v rozhodování a porušení principu rovnosti v právech.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

III.A

Tvrzená nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu

[9] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku č. 133/2004 Sb. NSS: *„Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“* Za nepřezkoumatelné se považuje též rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body (např. rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74). Jelikož předmětem usnesení, které bylo napadeno touto kasační stížností, není přezkum správního rozhodnutí, nýbrž posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků, nelze hovořit o pomnutí žalobních bodů ze strany městského soudu, nýbrž o nezohlednění všech skutečností uváděných stěžovatelem.

[10] Stěžovatel vytýká městskému soudu, že nijak nehodnotil dvě skutečnosti, které uvedl, a to svůj nepříznivý zdravotní stav a péči o dvě děti své družky, na něž jejich otec dlouhodobě neplatí výživné. Nejvyšší správní soud ve spise ověřil, že stěžovatel uvedl tyto dvě skutečnosti v potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech v bodě X. – jiné skutečnosti (č. l. 42). Městský soud v napadeném usnesení přihlédl k tomu, že stěžovatel pečuje o dvě nezletilé děti své družky. Stěžovatel se tedy v tomto bodě mylí. Nicméně je pravda, že se městský soud nikterak nevyjádřil k nepříznivému zdravotnímu stavu stěžovatele.

[11] Pro posouzení námitky nepřezkoumatelnosti je nezbytné vyjít z důvodů, pro něž městský soud neosvobodil stěžovatele od soudních poplatků a neustanovil mu zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti. Rozhodnutí městského soudu není postaveno na závěru, že by stěžovatel měl dostatek prostředků, a nejsou tudíž u něj dány důvody pro osvobození od soudních poplatků. Městský soud pouze dospěl k závěru, že stěžovatel věrohodným způsobem nedoložil své majetkové a výdělkové poměry. Městský soud tento svůj závěr srozumitelně a logicky odůvodnil. Nejvyšší správní soud připomíná, že i v případě žádosti o osvobození od soudních poplatků stíhá stěžovatele břemeno tvrzení a důkazní, které nelze naplnit uváděním nevěrohodných tvrzení, resp. zamlčením některých dalších významných skutečností. Z tohoto pohledu je naprosto nerozhodné, jestli je zdravotní stav stěžovatele neuspokojivý, resp. zda se stěžovatel léčí s určitou chorobou. Skutečnost, že městský soud se nikterak nevyjádřil ke zdravotnímu stavu stěžovatele, je pouze dílčím nedostatkem odůvodnění, který nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí. V situaci, kdy městský soud nevyhověl návrhu na osvobození od soudních poplatků a ustanovení advokáta z důvodu nevěrohodnosti, resp. neúplnosti tvrzení stěžovatele, nehraje nepříznivý zdravotní stav žádnou roli při posuzování žádosti stěžovatele. Tato námitka je tedy nedůvodná.

[12] Nejvyšší správní soud podotýká, že svým rozsudkem ze dne 22. 7. 2009, čj. 4 As 18/2009-132, zrušil usnesení městského soudu čj. 8 Ca 335/2005-111 o neosvobození od soudních poplatků, které se týká jiné stěžovatelovy věci. NSS posoudil usnesení městského soudu jako nepřezkoumatelné, jelikož z odůvodnění nelze zjistit, zda soud přihlédl k nepříznivému zdravotnímu stavu stěžovatele, péči o dvě nezletilé děti jeho družky a skutečnosti, že kvůli administrativním pochybením v exekučním řízení nemůže získat hypotéku. Ačkoliv se mohou obě usnesení městského soudu (čj. 8 Ca 335/2005-111 a čj. 9 Ca 248/2008-64) jevit, pokud jde o pomínutí zhodnocení nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele, jako podobná, jedná se pouze o zdání. Obě jsou totiž postavena na naprosto odlišné logice, což také opodstatňuje odlišný závěr Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci. Na straně jedné v usnesení čj. 8 Ca 335/2005-111 městský soud uvedl, že srovnal finanční situaci stěžovatele s výší soudního poplatku a dospěl k závěru, že stěžovatel vzhledem ke svým majetkovým poměrům nesplňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Naproti tomu v této věci (usnesení čj. 9 Ca 248/2008-64) městský soud nevyhověl žádosti o osvobození od soudních poplatků z toho důvodu, že tvrzení stěžovatele posoudil jako nevěrohodná a evidentně neúplná. Soud neučinil závěr, že zjištěná majetková situace stěžovatele vylučuje naplnění podmínek osvobození od soudních poplatků. Zatímco tedy v prvním případě přistoupil městský soud k meritornímu posouzení splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků, v druhém případě je pro stěžovatele nepříznivé rozhodnutí nutno chápat jako procesní sankci reagující na jeho evidentně neúplná a nevěrohodná tvrzení. Opomenutí zhodnotit nepříznivý zdravotní stav stěžovatele mohlo zatížit nepřezkoumatelností pouze rozhodnutí městského soudu, které je opřeno o meritorní hodnocení majetkových poměrů stěžovatele, nikoliv rozhodnutí, jež není založeno na hodnocení majetkových poměrů, nýbrž sankcionuje neunesení břemene tvrzení a důkazního (viz bod [11] shora).

[13] K uvedenému lze ještě obecně doplnit, že krajský soud jistě musí vzít v potaz zvýšené náklady vyplývající ze zdravotních potíží a jejich léčení. Příkladem budiž rozsudek ze dne 24. 9. 2008, čj. 1 As 63/2008-34, kterým bylo zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků. Jakkoliv v oné věci ze soudu předložených důkazů vyplývalo jen to, že žadatelka o osvobození od soudních poplatků je v pravidelné péči lékaře, aniž by z nich jakkoli vyplývala částka, jíž je nucena za léčení hradit, není možné tuto skutečnost dle názoru NSS „zcela ignorovat, jak to učinil krajský soud“. V dané věci totiž mohly hrát značnou roli též tzv. regulační poplatky ve zdravotnictví spojené s léčbou žadatelky. „Krajský soud proto pochybil, pokud se v napadeném usnesení ke stěžovatelčiným výdajům na zdravotní péči vůbec nevyjádřil. Pokud však z těchto předložených důkazů nebylo možné dostatečně posoudit stěžovatelčiny majetkové a sociální poměry a ověřit si její tvrzení, měl ji soud poučit v tom smyslu, jakým způsobem může svá tvrzení prokázat, aby v řízení neutrpěla újmu.“ (bod 14 a násl. cit. rozsudku). Ovšem i v případě řešení před zdejším soudem pod sp. zn. 1 As 63/2008 krajský soud hodnotil majetkovou situaci žadatelky meritorně, když se sice pokusil komplexně hodnotit její majetkové poměry, zůstal však nepřipustně pasivní co do zjištění důvodů pro své rozhodnutí (srov. body 2, 3 a 15 cit. rozsudku). Naproti tomu v právě řešeném případě městský soud v žádném případě nebyl pasivní, nevzal bez dalšího za relevantní toliko data uváděná v potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, ale naopak vyzval stěžovatele k poskytnutí dalších informací a podkladů (viz výzva městského soudu ze dne 23. 12. 2008, čj. 9 Ca 248/2008-48). Teprve z informací získaných na základě této výzvy městský soud vyvodil svůj přehledně a srozumitelně vyjádřený závěr. Nazíráno perspektivou závěru městského soudu by zjišťování dalších informací ohledně zdravotního stavu stěžovatele bylo v každém případě irrelevantní.

[14] Lze tedy uzavřít, že závěr krajského soudu, podle něhož jsou tvrzení uváděná stěžovatelem nedůvěryhodná a neúplná, přičemž pokud on sám je subjektivně „přesvědčen o tom, že je schopen splácet bance pravidelně splátky hypotéky [ve výši 2 300 000 Kč], nemohou být jeho majetkové poměry natolik

nepříznivé, aby mu znemožňovaly úhradu soudního poplatku [ve výši 3000 Kč]“, je plně přezkoumatelný a je založen na důvodech, které městský soud srozumitelně v odůvodnění svého rozhodnutí předkládá. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

1963

Řízení před soudem: nepřipustnost kasační stížnosti; neveřejné části správního spisu

k § 45 odst. 3, § 46 odst. 1 písm. d), § 53 a § 102 soudního řádu správního

I. Sdělení předsedy senátu krajského soudu, kterým nebylo vyhověno žádosti účastníka řízení (žalobce) o nahlížení do neveřejné části správního spisu (§ 45 odst. 3 s. ř. s.), není rozhodnutím ve smyslu § 53 s. ř. s. a z tohoto důvodu proti němu není přípustná kasační stížnost (§ 102 *a contrario* s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost směřující proti uvedenému sdělení předsedy senátu odmítne pro nepřipustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.).

II. Nesprávnou aplikaci § 45 odst. 3 s. ř. s. může účastník řízení namítat v kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci samé jako jinou vadu řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, čj. 7 Afs 28/2007-47)

Prejudikatura: srov. č. 15/2003 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Martin K. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o nahlédnutí do neveřejné části správního spisu, o kasační stížnosti žalobce.

Proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 1. 6. 2006 podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. V tomto řízení, které dosud není skončeno, sdělil soud žalobci přípisem ze dne 15. 12. 2006 [s poukazem na § 23 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“)], že jeho žádosti o nahlédnutí do neveřejné části správního spisu nelze vyhovět.

V kasační stížnosti proti tomuto sdělení městského soudu žalobce (stěžovatel) zejména namítal, že napadené rozhodnutí nemá charakter soudního rozhodnutí, když postrádá jeho náležitosti (např. výrok, odůvodnění, poučení o odvolání). Poukázal na to, že součástí neveřejné části správního spisu jsou

kromě utajovaných písemností i materiály, které zvláštní ochraně nepodléhají (např. faktura č. 6/2000 a rozsudek Okresního soudu v Havlíčkově Brodě). Tyto materiály stěžovatel žádal, aby mohl řádně zpracovat repliku k podanému vyjádření Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu. Pokud tuto možnost pro utajení části spisu nedostal, nemůže dostát ani povinnosti uložené mu výzvou městského soudu ze dne 16. 11. 2006. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že se mu umožňuje nahlédnout do neveřejné části správního spisu tak, aby se mohl vyjádřit k vyjádření žalovaného finančního úřadu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

Úprava práva nahlížet i do příloh soudního spisu souvisí s charakterem správního soudnictví, jehož těžiště spočívá především v přezkoumávání správních rozhodnutí, při kterém musí mít soud k dispozici správní spisy (§ 74 odst. 1 s. ř. s.). Tyto spisy pak tvoří přílohu soudního spisu. Účastníci řízení, jejich zástupci a osoby zúčastněné na řízení proto mají právo nahlížet do soudního spisu a jeho příloh, s výjimkou protokolu o hlasování, a pořizovat si z něj výpisy a opisy nebo žádat, aby jim byl takový výpis nebo opis vydán (§ 45 odst. 1 s. ř. s.). Při předložení spisu správní orgán vždy označí ty části spisu, které obsahují utajované informace chráněné zvláštním zákonem nebo jiné skutečnosti chráněné podle zvláštních zákonů. Předseda senátu tyto části spisu vyloučí z nahlížení. To platí přiměřeně i o spisech soudu (§ 45 odst. 3 s. ř. s.). Z nahlížení nelze vyloučit části spisu uvedené v odstavci 3, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem, a z nahlížení nelze dále vyloučit ani ty části spisu, do nichž měl účastník právo nahlížet v řízení před správním orgánem (§ 45 odst. 4 s. ř. s.). Do částí spisu uvedených v odstavci 3, které podle odstavce 4 z nahlížení nebyly vyloučeny, smí nahlížet pouze účastník a jeho zástupce, popřípadě též osoba, která se prokáže osvědčením pro příslušný stupeň utajení projednávaných skutečností chráněných zvláštním zákonem, prokáže-li na nahlížení právní zájem (§ 45 odst. 5 s. ř. s.).

Ve věci samé rozhoduje soud rozsudkem; usnesením jen tam, kde to zákon stanoví (§ 53 odst. 1 s. ř. s.). V jiných věcech soud rozhoduje usnesením tam, kde to zákon stanoví (§ 53 odst. 2 s. ř. s.). Proti rozhodnutí soudu jsou opravné prostředky přípustné, jen stanoví-li tak tento zákon (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak (§ 102 s. ř. s.).

Z výše uvedeného vyplývá, že ve věci samé rozhoduje soud rozsudkem, popř. usnesením, stanoví-li tak zákon. V jiných věcech než ve věci samé pak soud rozhoduje pouze usnesením, a to v případech, kde to zákon stanoví. Pro úkony soudu podle § 45 s. ř. s. není stanoveno, že je soud činí formou usnesení. Podle stávající právní úpravy je tedy možné rozhodnout usnesením jen tam, kde to stanoví zákon. V jiných případech formy usnesení užít nelze. Uvedenému výkladu odpovídá i postup, který zvolil městský soud, když reagoval na žádost stěžovatele o nahlédnutí do neveřejné části správního spisu. Z použité formy je zřejmé, že ani po této stránce nejde o rozhodnutí (chybí např. odůvodnění, poučení o opravném prostředku), ale jen o sdělení. V tomto případě (nahlížení do spisu), kde nejde o meritorní vyřízení věci a § 45 s. ř. s. není zahrnut do výčtu věcí, v nichž je rozhodováno usnesením, nemá soud jinou možnost než věc vyřídít přípisem. Městský soud právě tímto způsobem postupoval. Jelikož s. ř. s. v kontextu uvedených ustanovení (nahlížení do spisu) neumožňuje, aby účastníci řízení nebo osoby zúčastněné na řízení podaly proti sdělení krajského, resp. městského, soudu kasační stížnost (arg. kasační stížnost je přípustná jen proti rozhodnutí), nelze než dovodit (za použití logického výkladu důkazem opaku ve vazbě na § 53 odst. 3 s. ř. s.), že kasační stížnost proti napadenému sdělení městského soudu přípustná není.

Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti poukázat i na usnesení ze dne 26. 6. 2003, čj. 6 A 164/2002-8, č. 15/2003 Sb. NSS. V tomto usnesení je vysloven právní názor, že: „Rozhodnutí správce daně o rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností (§ 23 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a to i přesto, že je přezkoumatelné hierarchicky vyšším správcem daně v odvolacím řízení (§ 23 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb.). Na taková rozhodnutí se vztahuje kompetenční vyluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s. a žaloba ve správním soudnictví není podle § 68

písm. e) s. ř. s. přípustná. Vady způsobené nesprávnou aplikací § 23 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. lze ve správním soudnictví napadnout jedinečně po vyčerpání řádných opravných prostředků v daňovém řízení žalobou směřující proti meritornímu rozhodnutí správce daně o daňové povinnosti poplatníka.

Nejvyšší správní soud z tohoto judikátu pro danou věc dovozuje, že je-li rozhodnutí správce daně o rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností (§ 23 odst. 2 d. ř.) jen rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení bez možnosti meritorního přezkoumání, tím spíše není důvod přezkoumat

v řízení o mimořádném opravném prostředku sdělení městského soudu o nevyhovění žádosti o nahlédnutí do neveřejné části správního spisu, které není ani rozhodnutím. (...)

Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel není na svých právech zkrácen, neboť buď-li mít za to, že městský soud nesprávnou aplikací ustanovení § 45 s. ř. s. porušil jeho práva jako účastníka řízení, lze takovou vadu namítat v rámci řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí městského soudu ve věci samé jako jinou vadu řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

1964

Řízení před soudem: kompetenční výluka Daňové řízení: záznamní povinnost

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

k § 39 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Rozhodnutí správce daně o uložení záznamní povinnosti, vydané podle § 39 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jeho přezkoumání správním soudem je proto podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno.

Tímto rozhodnutím ještě nedochází k zásahu do veřejného subjektivního práva (hmotněprávní pozice) daňového subjektu. Tomuto závěru svědčí i samotná dikce § 39 odst. 2 věty první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle které se proti rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti nelze samostatně odvolat. Hmotná práva mohou být zasažena až následným rozhodnutím ve věci samé, tj. stanovením daňové povinnosti, či uložení pokuty podle § 37 citovaného zákona. Teprve při přezkoumávání těchto rozhodnutí by k námitce daňového subjektu byla přezkoumána i zákonnost a rozsah uložení záznamní povinnosti a její vztah k věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2007, čj. 7 Afs 176/2006-38)

Věc: Společnost s ručením omezeným IDEAL REALITY Hradec Králové proti Finančnímu úřadu v Hradci Králové o uložení záznamní povinnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný uložil žalobci rozhodnutím ze dne 25. 8. 2005 evidenční (záznamní) povinnost dle § 39 d. ř.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 28. 4. 2006 odmítl. Dospěl k zá-

věru, že napadeným rozhodnutím žalovaného nebyla zkrácena veřejná subjektivní práva žalobce. Žalobou se lze totiž domáhat zrušení pouze takových rozhodnutí správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak

(§ 65 s. ř. s.). Krajský soud z § 39 d. ř. dovedl, že rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti není rozhodnutím ve věci samé, resp. že se jedná o rozhodnutí, které nezasahuje do hmotných práv žalobce. Napadené rozhodnutí finančního úřadu je tudíž vyloučeno z přezkumné činnosti soudu podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména namítal, že napadené rozhodnutí žalovaného je nutno posuzovat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel má za to, že toto rozhodnutí zasahuje do jeho práv, protože pokud by mohl namítat nezákonnost rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti až v rámci jiného správního rozhodnutí, vystavoval by se riziku uložení pokuty. Naopak, pokud by se rozhodnutí podřídil, zbavil by se možnosti domáhat se jeho přezkumu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Pod pojmem „rozhodnutí“ je nutno, ve smyslu legislativní zkratky obsažené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., chápat jen taková rozhodnutí (úkony správních orgánů), jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Soudnímu přezkumu tedy nepodléhají veškerá rozhodnutí (úkony) správních orgánů, ale pouze ta, jež zasahují do subjektivních práv účastníka řízení a do jeho hmotněprávní pozice – tj. možnosti chovat se způsobem garantovaným objektivním právem, resp. která jsou způsobilá porušit veřejnoprávní subjektivní práva účastníka řízení.

Napadeným rozhodnutím finančního úřadu bylo stěžovateli uloženo vést ve zvlášť vyčleněné vázané knize s předem očíslovanými stranami s nepřerušenou číselnou řadou evidenci za 1) všech smluv o zprostředkování či jiných smluv podobného obsahu uzavřených ústně i písemnou formou, za 2) všech zakázek, na které ještě nebyla smlouva uzavřena, ale s jejichž realizací již bylo započato, tzn.

nabízení nebo poptávání nemovitého majetku či pronájmu, např. prostřednictvím inzerce, na vývěskách, apod., a za 3) veškerého nemovitého majetku, který je zahrnutý do obchodního majetku anebo vlastní majetek (nezahrnutý do obchodního majetku) nabízený k prodeji či pronájmu. Rozhodnutí bylo odůvodněno charakterem provozované činnosti a zájmem na správném prokazování daňového základu.

Daňové subjekty jsou *ex lege* povinny vést celou řadu různých evidencí, např. účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Protože však mohou nastat situace, kdy řádné plnění povinností vyplývajících z citovaného zákona nemusí být postačující pro správné a úplné vyměření daně, opravňuje daňový řád správce daně, aby daňovému subjektu svým rozhodnutím stanovil povinnost vedení zvláštních záznamů. V § 39 d. ř. není stanoveno, jaké skutečnosti mohou nebo mají být důvodem pro stanovení záznamní povinnosti. Jediným kritériem obsaženým v citovaném ustanovení je potřeba správného stanovení daňového základu a daně. Je tedy ponecháno zcela na úvaze správce daně, aby posoudil potřebu vedení těchto zvláštních záznamů. Nebylo proto vyloučeno, aby rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti bylo vydáno i na základě zjištění závažných a opakujících se nedostatků ve vedení evidence vyplývajících ze zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2006, čj. 7 Afs 132/2005-68, dostupný na www.nssoud.cz).

Napadené správní rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti má sice formální znaky rozhodnutí, jedná se však pouze o úkon umožňující správci daně plnění povinností uložených daňovým řádem, tj. mimo jiné zajištění shromáždění potřebných podkladů pro správné stanovení daňového základu a daně. Rozhodnutím o uložení záznamní povinnosti ale nejsou zasažena subjektivní hmotná práva stěžovatele. Rozhodnutími, jimiž by v daném případě mohla být zasažena jeho subjektivní hmotná práva, jsou až rozhodnutí navazující na toto správní rozhodnutí. Podanému výkladu § 65 a § 70 s. ř. s. ostatně svědčí i projev

vůle zákonodárce, jenž v § 39 odst. 2 větě první d. ř. stanovil, že proti rozhodnutí vydanému podle odst. 1 citovaného ustanovení se nelze samostatně odvolat, tj. podat řádný opravný prostředek. K zásahu do veřejného subjektivního práva (hmotněprávní pozice) stěžovatele proto může dojít až následným rozhodnutím ve věci samé, tj. např. rozhod-

nutím správce daně podle ustanovení § 46 d. ř. o stanovení (dodatečném stanovení) daňové povinnosti či rozhodnutím o uložení pokuty podle § 37 citovaného zákona. Teprve při přezkoumávání těchto rozhodnutí by k námitce daňového subjektu byla přezkoumána i zákonnost a rozsah uložené záznamní povinnosti a její vztah k věci samé.

1965

Daňové řízení: přezkoumání daňového rozhodnutí

k § 55b odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Jestliže předmětem řízení (po povolení přezkumného řízení podle § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) bylo přezkoumávání již pravomocného rozhodnutí (po ukončeném odvolacím řízení) a příslušný správní orgán dospěl k závěru, že zákonné podmínky pro přezkoumání rozhodnutí splněny nebyly, pak může nastat jediná varianta jeho rozhodnutí, totiž že přezkoumávané rozhodnutí potvrdí. Jinou možnost postupu správní orgán nemá.

Proto výrok, jímž příslušný správní orgán (zde finanční ředitelství) zamítl odvolání, je navýsost nesrozumitelný a toto rozhodnutí obstát nemůže. Takový výrok není přesný a určitý, neodpovídá odůvodnění rozhodnutí a neodpovídá ani výše citovanému požadavku § 55b odst. 1 uvedeného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, čj. 1 Afs 129/2006-70)

Prejudikatura: srov. č. 14/2003 Sb. NSS, č. 178/2004 Sb. NSS, č. 320/2004 Sb. NSS a č. 1113/2007 Sb. NSS.

Věc: Marie V. proti Ministerstvu financí o povolení přezkoumání daňového rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný dne 15. 8. 2003 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 8. 4. 2003, kterým finanční ředitelství přezkoumávalo (podle § 55b d. ř.) své dřívější rozhodnutí ze dne 9. 4. 2002.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, ve které zejména tvrdila, že žalovaný vyvodil ze skutkových zjištění nesprávné závěry. Žalobkyně byla spolupracující osobou s panem V. (dělila tedy dohodnutým způsobem své příjmy a výdaje s manželem), který podnikal rovněž v oboru „Reklamní a propagační činnost“. Zásadní otázkou v daňovém řízení bylo totiž posouze-

ní, zda výdaje, které vynaložil podnikatel V. na závodní činnost svého nezletilého syna Michala V., lze posoudit jako náklady vynaložené na dosažení, zajištění či udržení příjmů z podnikatelské činnosti podnikatele V.

Městský soud v Praze dne 15. 3. 2006 žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí zejména uvedl, že výdaje, které podnikatel V. vynaložil, aby se syn mohl zúčastnit motokárových závodů, jsou výdaje přímo výlučně související jen s tím, aby se syn mohl tohoto sportu zúčastnit, a to bez ohledu na to, zda podnikatel V. realizoval při závodech reklamní či propagační činnost. Podstatný je obsah uzavřených smluv, podle nichž reklama

a propagace měla být realizována umístěním reklamního loga, rozšiřováním dodaných prospektů a propagačních materiálů a verbální komunikací s masmédií, pořadateli a ostatními partnery. Náklady související s touto propagační činností jsou výdaji daňově uznatelnými. Avšak výdaje vynaložené na to, aby se mohl syn podnikatele V. závodů zúčastnit, nejsou výdaji související s příjmy z jeho reklamní činnosti. Jsou to výdaje, které by musel vynaložit k zajištění účasti syna v závodech i bez toho, zda vykonával reklamu či propagaci.

Toto rozhodnutí Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Podstatou jejích námitek bylo mimo jiné tvrzení, že výdaje na účast syna v závodech byly výdaji ovlivňujícími základ daně a daň. Předně § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nevyžaduje, aby výdaje souvisely bezprostředně s dosaženými příjmy z předmětu podnikatelské činnosti. Dále pak stěžovatelka zpochybnila vlastní existenci napadeného rozhodnutí a považuje je za nicotné. Rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 8. 4. 2003 bylo vydáno v rozporu s § 55b d. ř.; pokud totiž správce daně v přezkumném řízení dospěje k témuž závěru, který učinil v rozhodnutí přezkoumávaném, pak měl toto původní rozhodnutí potvrdit a ne zamítnout odvolání. Takový postup § 55b d. ř. nezná. Stejnou chybu pak učinil žalovaný, neboť obě rozhodnutí tvoří jeden celek. Žalovaný si měl chyby povšimnout a napravit ji. Uvedeným rozhodnutím finančního ředitelství tak bylo ve stejné věci stejným orgánem prakticky rozhodováno dvakrát.

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

Z odůvodnění:

(...) V souzeném případě rozhodl žalovaný o povolení přezkoumání již pravomocného rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 9. 4. 2002. To tedy přezkoumalo zmíněné rozhodnutí a dospělo k závěru, že nebyly splněny podmínky přezkoumání, a rozhodnutím ze dne 8. 4. 2003 zamítlo

odvolání stěžovatelky. Ustanovení § 55b d. ř. však takovýto výrok neumožňuje.

Podle § 55b odst. 1 d. ř. může být na žádost daňového subjektu nebo z úřední povinnosti rozhodnutí správce daně, které je v rozporu s právními předpisy nebo se zakládá na podstatných vadách řízení, a okolnosti nasvědčují tomu, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši, zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno. Shledá-li správce daně po přezkoumání rozhodnutí, že podmínky pro povolení tohoto přezkoumání nebyly splněny, přezkoumávané rozhodnutí potvrdí.

Toto ustanovení tak rozlišuje dva možné způsoby řešení. Buďto přezkoumávající správní orgán (zde finanční ředitelství) dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy či se zakládá na podstatných vadách řízení a současně okolnosti nasvědčují tomu, že daň byla stanovena v nesprávné výši, pak toto rozhodnutí zruší, nebo jej nahradí jiným a nebo jej změní. Dospěje-li však k závěru, že ony zákonné podmínky pro přezkoumání rozhodnutí splněny nebyly, pak může nastat jediná varianta jeho rozhodnutí, totiž že přezkoumávané rozhodnutí potvrdí. Jinou možnost postupu, a tedy formulace výroku svého rozhodnutí, správní orgán nemá.

V daném případě však dospěl správní orgán (finanční ředitelství) k závěru, že podmínky pro přezkoumání svého rozhodnutí splněny nebyly, měl tedy své původní rozhodnutí potvrdit. Nutno je připomenout, že přezkoumávané bylo již pravomocné rozhodnutí správního orgánu. Pouhým povolením či nařízením přezkoumání rozhodnutí jsou pouze zpochybněny zákonné okolnosti pro jeho vydání, odvolací řízení je však již skončeno. Z odst. 5 citovaného ustanovení je však zřejmé, že od vydání rozhodnutí o povolení přezkoumání rozhodnutí do doby pravomocného skončení přezkumného řízení je sice odložena vykonatelnost tohoto rozhodnutí, avšak přezkoumávané rozhodnutí je i nadále pravomocné.

Výrok, kterým finanční ředitelství zamítlo odvolání, je tedy matoucí, nesrozumitelný, zakládající vadu takové intenzity, že k ní měl

přihlížet sám žalovaný v odvolacím řízení, a to i bez výslovné výtky stěžovatelky, neboť výrok rozhodnutí neodpovídá jeho odůvodnění, ani zákonem nastaveným limitům. Ten však tuto vadu přehlédl.

Požadavek na určitost a přesnost výroku správního aktu obecně vyplývá v posuzované věci jednak z obecných principů, na nichž nutně spočívá právní stát (srov. např. čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož je možno státní moc uplatňovat pouze způsoby, které stanoví zákon), jednak z procesní normy, kterou byl daňový řád.

Jestliže předmětem řízení bylo přezkoumávání již pravomocného rozhodnutí (jednalo se tedy o řízení po již dříve ukončeném odvolacím řízení), pak výrok, jímž finanční ředitelství zamítlo odvolání je navýsost nerosumitelný a takovéto rozhodnutí obstát nemůže. Jeho důsledkem je totiž narušení principu právní jistoty. Takový výrok není přesný a určitý, neodpovídá odůvodnění rozhodnutí a neodpovídá ani výše citovanému požadavku § 55b odst. 1 d. ř.

1966

Daňové řízení: skutečnosti rozhodné pro nařízení exekuce

k § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 120/2001 Sb.

Exekuční řízení není ani pokračováním nalézacího řízení, ani duplicitním nalézacím řízením. Prekluze práva vyměřit celní dluh je vadou nalézacího řízení, přičemž jakékoli námitky, jež jsou svým charakterem námitkami uplatnitelnými v nalézacím řízení, jsou neslučitelné se skutečnostmi rozhodnými pro nařízení exekuce. Okolnost, zda je právo vyměřit celní dluh prekludováno, se při nařízení exekuce nezkoumá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, čj. 9 Afs 28/2009-124)

Prejudikatura: nálezy č. 103/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/03), č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06), č. 300/1998 Sb., usnesení č. 32/1999 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 5/98); č. 1542/2008 Sb. NSS a č. 1837/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost LREAGRAO UNLOGANI KLINDLENT PROPRTIS proti Celnímu ředitelství Praha, o zákonnost exekučního příkazu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 26. 9. 2006 Celní úřad pro Prahu III (správní orgán I. stupně) vydal exekuční příkazy (celkem dvacet) podle § 73 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků, ve znění účinném za posuzovaná období, na přikázání jiných peněžitých pohledávek žalobkyně (dlužníka), které měla u jiných obchodních společností a fyzických osob (poddlužníků), k zaplacení nedoplatek a jejich příslušenství (včetně exekučních nákladů), neboť žalobkyně jako povinná neuhradila daňové povinnosti v celkové částce 2 952 811 441 Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobkyně podala odvolání, v němž namí-

tala, že žádné osoby již nejsou ve vztahu k ní poddlužníky, neboť její pohledávky byly před vydáním exekučních příkazů postoupeny na základě smlouvy o postoupení pohledávek ze dne 30. 6. 2003 na nového věřitele do zahraničí. Tuto smlouvu přiložila žalobkyně jako důkaz.

Rozhodnutími (celkem 17) z 19. 6. 2006, 28. 6. 2006, 12. 7. 2006 žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Ve třech případech rozhodnutími z 12. 7. 2006 a 14. 7. 2006 žalovaný některé exekuční příkazy změnil co do výše dlužné částky. Žalovaný ve svém rozhodnutí o odvolání dospěl k závěru, že předmětná smlouva je účelová

a není přijata s vážným úmyslem skutečně naplnit cíl smlouvy (důvodem např. bylo, že smlouva byla pro postupníka, zahraniční subjekt, nápadně nevýhodná; postoupená částka ve výši 80 983 164,39 Kč byla postoupena na společnost, která je oprávněna vydat 10 000 akcií o stanovené hodnotě 1 USD za každou akcii; povaha podnikání společnosti je investice do pohostinských společností; pohledávky byly z důvodu vymezení právního důvodu vzniku pohledávek nedostatečně specifikovány). K závěru o antidatování smlouvy dospěl žalovaný z toho důvodu, že výše některých pohledávek uvedená ve smlouvě nemohla být k datu sepsání smlouvy žalobkyní známa, neboť některé platby byly provedeny až po uzavření předmětné smlouvy. Někteří podlužníci byli informováni o změně věřitele až po vydání exekučních příkazů. Žalobkyně byla s těmito pochybnostmi řádně seznámena a vyzvána k prokázání svých tvrzení a k odstranění výše uvedených pochybností, své důkazní břemeno však neunesla.

Samostatnými rozsudky z 29. 8. 2008 Městský soud v Praze zamítl jednotlivé žaloby, kterými se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Soud zejména zdůraznil, že poté, kdy byla žalobkyně celními orgány seznámena s pochybnostmi týkajícími se smlouvy o postoupení pohledávek a vyzvána k jejich odstranění či jejich vyvrácení relevantními důkazy, žalobkyně na své důkazní břemeno rezignovala, neboť na výzvu celního orgánu žádným způsobem nereagovala.

Zrušení rozsudků Městského soudu v Praze se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala kasačními stížnostmi podanými k Nejvyššímu správnímu soudu. Krom jiného upozornila na liknavost celních orgánů při vlastním vyměření jednotlivých povinností, v důsledku které bylo prekludováno právo vyměřit tyto povinnosti, a proto nemůže ani existovat právní titul pro vydání exekučního příkazu příkázáním jiné pohledávky. Stěžovatelka konstatovala, že jednotlivé daňové povinnosti jí byly vyměřeny platebními výměry z 30. 7. 2003, rozhodnutí žalovaného byla k žalobám stěžovatelky zrušena městským soudem. Ke dni podání kasačních stížností (tj. cca říjen

2008) nebylo o jednotlivých daňových povinnostech pravomocně rozhodnuto. Protože od konce roku, v němž byla zahájena daňová kontrola (23. 7. 2002), která byla relativně způsobilá přerušit běh tříleté prekluzivní lhůty pro vyměření daní, již uplynuly více než tři roky, došlo k prekluzi práva předmětné daňové povinnosti vyměřit. Chybí proto vykonatelný exekuční titul.

Usnesením z 20. 5. 2009, č. j. 9 Afs 28/2009-60 Nejvyšší správní soud spojil jednotlivé věci ke společnému projednání a rozhodnutí. Dále vyzval žalovaného, aby popsal běh prekluzivní lhůty v projednávané věci, včetně úkonů majících za následek obnovu běhu prekluzivní lhůty ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, a to dle jednotlivých zdaňovacích období, u nichž byla zahájena daňová kontrola v roce 2002, jejíž závěry tvoří oporu pro platební výměry z 30. 7. 2003.

Žalovaný k výzvě soudu uvedl, že exekuční tituly z 30. 7. 2003 byly následně změněny v odvolacím řízení rozhodnutími žalovaného z 8. 3. 2004. Rozhodnutí o odvolání byla zrušena městským soudem a věc byla celním orgánům vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný poté pokračoval v řízení o odvolání, které ukončil vydáním rozhodnutí z 28. 4. 2009, exekuční tituly nabýly právní moci dne 4. 5. 2009. Žalovaný konstatuje, že platební výměry byly ke dni nařízení exekuce vykonatelné. Platební výměry se staly vykonatelnými ke dni 12. 8. 2003 v důsledku uplynutí lhůty k plnění při současné absenci odkladného účinku odvolání. Žalovaný při vydání exekučních titulů postupoval podle celních a daňových předpisů současně, tento postup však nebyl pozitivní právní úpravou předvídan a žalovanému neumožňuje na věc aplikovat ustanovení § 47 zákona o správě daní a poplatků. Překážku tvoří především skutečnost, že daňové předpisy [srov. § 43 odst. 2 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty; § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních] spojují vznik daňové povinnosti u zboží při dovozu se vznikem celního dluhu, § 47 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků s koncem zdaňovacího období, v němž

vznikla daňová povinnost. Celní úřad určil vznik celních dluhů do doby, kdy pozitivní právní úprava celních předpisů lhůtu pro vyměření neznala. Ustanovení zákona o správě daní a poplatků nebylo možno na věc aplikovat, neboť zákonná úprava nepředvídala počátek běhu lhůty, kterým by musel jinak být vznik celního dluhu. Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon (dále jen „celní zákon“), v § 268 odst. 2 až odst. 4 sice obsahoval komplexní právní úpravu lhůt pro vyměření, s přihlédnutím k věci zároveň ve vztahu k § 264 odst. 1 a § 265 odst. 4 celního zákona, nicméně předchozí procesní postup celního úřadu aplikaci vyjmenovaných ustanovení celního zákona velmi zpochybňuje. Žalovaný se tak dostal do právní patové situace založené celním úřadem, kdy pochybuje o relevantnosti úkonu zahájení daňové kontroly, protože podle zákona o správě daní a poplatků se lhůta nerozběhla, podle celního zákona celní úřad nepostupoval, ale učinil zahájením daňové kontroly úkon způsobit podle § 47 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků a podle § 268 odst. 3 celního zákona založit nový počátek tříleté lhůty od konce roku, v němž byla stěžovatelka o úkonu zpravena. Bez ohledu na výše uvedené byly exekuční tituly vydány včas, tj. v tříleté prekluzivní lhůtě. Vzhledem k soudnímu řízení před městským soudem žalovaný upozorňuje na § 41 s. ř. s., dle něhož se běh prekluzivních lhůt po dobu soudního řízení staví. V uvedené souvislosti žalovaný poukazuje na právní názory uvedené ve zrušujících rozsudcích, dle kterých byl ve vyměřovacích řízeních uplatněn nesprávný procesní předpis. Žalovaný své právní názory na vedení řízení před celními orgány korigoval a v souladu s uvozující větou ustanovení § 320 odst. 1 účinného celního zákona dospěl k závěru, že proces je v předmětné věci ovládan procesními ustanoveními celních předpisů (včetně nařízení rady EHS č. 2913/92, celního kodexu, dále jen „celní kodex“) a není-li jich, tak procesními ustanoveními zvláštních zákonů, a teprve na závěr, v rámci sběrné klausule, podle ustanovení § 320 odst. 1 písm. c) účinného celního zákona, lze postupovat podle zákona o správě daní a poplatků. Dle čl. 221 odst. 3 celního kodexu prekluziv-

ní lhůty pro vyměření ani pro vrácení věci městským soudem nezačaly běžet a neuplynuly do vydání jednotlivých rozhodnutí o odvolání. Žalovaný zdůraznil, že otázku prekluze práva vyměřit daň nelze v exekučním řízení ani při jeho přezkumu ve správním soudnictví posuzovat. Žalovaný vychází ze subsidiarity občanského soudního řádu, podle kterého se v exekučním řízení postupuje.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka zejména uvedla, že nalézací řízení ve věci zákonnosti exekučních titulů skončilo rozhodnutími žalovaného z 28. 4. 2009, která nabyla právní moci 4. 5. 2009. Konstatuje, že i při odečtení doby, po kterou probíhalo soudní řízení před Městským soudem v Praze, trvalo odvolací řízení po vrácení věci Městským soudem v Praze ve dvou případech více jak 3 roky, ve čtyřech případech déle než 4 roky. Vytýká žalovanému záměnu prekluzivní a promlčecí lhůty a konstatuje, že žalovaný v rozhodnutích z 28. 4. 2009 změnil rozhodná data, od kterých odvozuje vznik daňových povinností, a některé dokonce vymezil do let 1997 a 1998 s tím, že tříletá prekluzivní lhůta uplynula již v roce 2001. K běhu prekluzivních lhůt v období, kdy celní předpisy lhůty pro vyměření nestanovily, odkázala stěžovatelka na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 2. 2009, č. Sb. NSS 1837/2009, s jehož závěry se plně ztotožnila. K aplikaci právních předpisů v oblasti prekluzivních lhůt jako hmotně právních ustanovení odkázala stěžovatelka na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2006, čj. 4 Afs 42/2004-61, jakož i rozsudek Evropského soudního dvora z 23. 2. 2006, sp. zn. C-201/04.

Podáním z 12. 8. 2009 žalovaný zaslal Nejvyššímu správnímu soudu další doplnění kasačních stížností týkající se otázky prekluze. Žalovaný nesouhlasí s aplikací tříleté prekluzivní lhůty, stanovené v § 4 odst. 2 zákona č. 212/1992, o soustavě daní (dále „zákon o soustavě daní“), jejíž přiměřenou aplikaci Nejvyšší správní soud dovodil ve svém rozsudku z 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105. Z hlediska běhu prekluzivních lhůt je nutno poukázat na situace vymezené § 268 odst. 4 celního zákona, účinného od 1. 7. 2002 do

30. 3. 2004. Počítání prekluzivních lhůt pro vyměření celního dluhu se musí lišit v závislosti na tom, zda se jedná o standardní celní dluh, či naopak o celní dluh související s trestně postižitelnými aktivitami. Jako racionální a přiměřené řešení navrhuje žalovaný přiměřené použití lhůty podle § 4 odst. 2 zákona o soustavě daní za použití § 320 písm. b) celního zákona, ve spojení s § 12 odst. 1 a 2 trestního řádu. Pokud by soud neakceptoval aplikaci předpisů trestního práva, pak je dle žalovaného nutno hledat úpravu prekluzivní lhůty v takovém ustanovení práva, které danou problematiku upravovalo jako poslední platné právo v oblasti cel. Zrušení prekluzivních lhůt novou právní úpravou (*poznámka NSS: rozuměj zákonem č. 13/1993 Sb.*) nemůže být ve svém důsledku účinné, neboť lze vycházet z toho, že jednou založený princip právní jistoty je nezrušitelný. V takovém případě je pak logické hledat konkrétní právní úpravu v naposledy platné právní úpravě, tj. v ustanovení § 55 celního zákona č. 44/1974 Sb., ve znění platném do 31. 12. 1992. Tato úprava stanovila lhůtu pro vyměření a vymáhání cla jako pětiletou, která počíná běžet od konce kalendářního roku, ve kterém vznikl nárok na clo, pokud uniklo zboží celní kontrole, nebo jestliže bylo se zbožím naloženo v rozporu s podmínkami, za kterých se propustilo. Navíc je nutno upozornit na to, že zákon č. 44/1974 Sb. nebyl z hlediska formálního zrušen. Podle ustanovení čl. 13 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění účinném k 15. 12. 1992, kdy byl Českou národní radou přijat celní zákon publikovaný později pod č. 13/1993 Sb., spadala oblast celního zákonodárství do výlučné působnosti České a Slovenské Federativní republiky, tedy do zákonodárné působnosti Federálního shromáždění, a nikoliv České národní rady. Pozdější ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky, zpětně k době trvání federace žádnou pravomoc zákonodárnému orgánu nedal. Přijetí celního zákona nemohlo platně zrušit předchozí právní úpravu, protože zákonodárny sbor, který tak učinil, neměl k tomuto kroku pravomoc danou ústavním právem. V době, kdy

Česká národní rada přijímala celní zákon, neměla vůbec normotvornou pravomoc v oblasti celnictví, tu nabyla až k 1. 1. 1993. Pozdější ústavní zákon č. 4/1993 Sb. tento nedostatek neodstranil. Vzhledem k rozsáhlé a více méně komplexní úpravě celního zákona, lze dojít k závěru, že pozdější norma fakticky ruší předchozí, a s ohledem na právní jistotu a praxi orgánů veřejné moci lze tomuto závěru přisvědčit. Tato faktická derogace se ovšem nemůže logicky vztahovat na ty oblasti, kde nová právní úprava vytváří mezeru. V rozsahu této mezery je vyloučena možnost aplikace pravidla, podle něhož pozdější norma ruší předchozí, proto lze přisvědčit závěru, že do přijetí nové normy, která definitivně stanovila možnost prekluze celního dluhu, platila ustanovení formálně nezrušeného § 55 zákona č. 44/1974 Sb.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

B) Prekluze lhůty vymáhaného práva

Následně se soud zabýval námitkou stěžovatelky, týkající se zániku práva vyměřit celní dluh, a v tomto důsledku namítanou absencí exekučních titulů, jež jsou zákonným podkladem pro výkon rozhodnutí. Zásadní otázkou, kterou je nutno posoudit, je, zda se před vydáním exekučního příkazu (tj. před samotným nařízením exekuce) má správní orgán otázkou prekluze práva vyměřit celní dluh zabývat.

Obecně jsou principy výkonu rozhodnutí upravené zákonem č. 99/1963 Sb., občanským soudním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), který se dle ustanovení § 73 zákona o správě daní a poplatků přiměřeně použije i pro výkon daňové exekuce.

Exekuční řízení slouží k nucenému výkonu rozhodnutí, jež nebyla splněna povinným subjektem dobrovolně. Předpokládá tedy, že existuje určitý exekuční titul, který, aby byl způsobilým podkladem pro nařízení exekuce, musí splňovat zákonem stanovené formální a materiální znaky. Aby řízení o výkonu rozhodnutí mohlo být dle občanského soud-

ního řádu vůbec zahájeno, musí oprávněný podat odpovídající procesní návrh (§ 251 o. s. ř.). I pro výkon rozhodnutí platí ustanovení § 103 a násl. o. s. ř., podle nichž soud kdykoliv za řízení přihlíží k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může jednat ve věci. Od podmínek řízení je nutno odlišit překážky v postupu řízení, neboť podmínky se vážou již k okamžiku zahájení řízení, zatímco o překážkách lze hovořit jen v případě, že nastanou až v průběhu řízení. Dále je nutno striktně odlišovat nedostatky titulu, který není nedostatkem podmínky řízení, nýbrž nedostatkem věcné podmínky, vzhledem k němuž nelze vůbec návrhu na exekuci vyhovět.

Ve formální rovině jde o okamžik, kdy nastávají účinky příslušného právního aktu, respektive, kdy je povinný nucen příslušným rozhodnutím uloženou povinnost splnit. Okamžik vykonatelnosti stanoví právní předpis, na jehož základě byl právní akt vydán. Jde-li o rozhodnutí podle zákona o správě daní a poplatků, konkrétně o platební výměr dle § 46 zákona o správě daní a poplatků, (jak je tomu v posuzované věci), který je dle § 73 odst. 4 písm. b) cit. zákona exekucním titulem, je rozhodnutí vykonatelné podle § 32 citovaného zákona, jestliže proti němu nelze podat řádný opravný prostředek a nebo jestliže jeho podání nemá odkladný účinek a uplynula-li zároveň lhůta k plnění.

Materiální předpoklady vyjadřují obsahovou určitost exekucního titulu, podle kterého se exekuce vede. Každý titul proto musí obsahovat přesnou individualizaci oprávněného a povinného, přesné vymezení práva a tomu odpovídající povinnosti na plnění, jakož i stanovení lhůty k plnění dané povinnosti. Rozhodnutí, které tyto náležitosti nemá, není vykonatelným titulem a nemůže být podkladem pro výkon rozhodnutí.

Hodnocení náležitostí návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí a podmínek řízení mají svůj podklad v § 254 odst. 1, § 43 a § 103 o. s. ř., požadavek exekucního titulu (jeho vykonatelnost) vychází z § 251 a § 274 o. s. ř., materiální vykonatelnost z ustanovení § 257, § 263 a § 264 o. s. ř. Judikatura Nejvyššího soudu ČR dovodila, že z širšího právního kontextu

vyplývá nutnost posuzovat také to, zda titul, jež má být vykonán, byl vydán oprávněným orgánem a **zda vymáhané právo není prekludováno.**

Prekluzi vymáhaného práva nelze ztotožnit s promlčením, neboť každý z těchto institutů má jiné důsledky. V případě prekluze právo zaniká bez dalšího uplynutím doby nebo jeho neuplatněním, zatímco plynutí času při promlčení nemá samo o sobě vliv na existenci práva, jestliže k němu nepřistoupí kvalifikovaný úkon povinného (uplatnění námitky promlčení). V rozhodnutí ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3080/2007, Nejvyšší soud uvedl: „*Soudní praxe však dovodila, že promlčení vymáhané pohledávky je důvodem k zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce) podle ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., pokud námitku promlčení návrhem na zastavení výkonu povinný (dlužník) uplatnil (srov. stanovisko Nejvyššího soudu ČSR z 18. 2. 1981, sp. zn. Cpj 159/79, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek 9-10/1981 pod poř. č. 21, s. 188 – 189 /526-527/).* **K předpokladům nařízení exekuce nepatří (na rozdíl od prekluze práva) okolnost, že pohledávka příznávná exekucním titulem není promlčena, jinými slovy, otázkou promlčení se soud v řízení, jež nařízení exekuce předchází, zabývat nemůže.** Právní praxe sice vyslovila též názor, že v těch výjimečných případech, kdy by povinný k tomu měl příležitost a námitku promlčení vznesl ještě před nařízením exekuce, lze připustit, aby soud návrh na nařízení exekuce zamítl s odůvodněním, že rozhodnutí, obdobně jako při prekluzi práva, pozbylo způsobilosti být titulem [uplatnil se zde argument, že nařízení výkonu, který by bylo třeba ihned zastavit (byť i bez návrhu), ‚neodpovídá zákonu‘, srov. JUDr. Kurka, JUDr. Drápal, Výkon rozhodnutí v soudním řízení, L., P. 2004, s. 307]; o takový případ však v souzené věci nejde, protože povinný námitku promlčení vznesl teprve v odvolacím řízení, tedy poté, co soud prvního stupně exekuci nařídil. Promlčení vymáhané pohledávky je důvodem k zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce)

podle ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., pokud námitku promlčení návrhem na zastavení výkonu povinný (dlužník) uplatnil.“

Předpokladem exekučního řízení je existence povinnosti plnění, protože po vydání exekučního titulu mohou nastat okolnosti, které znamenají zánik exekučním titulem stanoveného hmotného práva. Soud prvního stupně, který posuzuje návrh na zahájení exekuce, zkoumá z úřední povinnosti, zda k zániku práva nedošlo. Pokud po vydání exekučního titulu došlo k prekluzi práva, soud I. stupně návrh na exekuci zamítne. Zánik práva by měl být respektován i v průběhu exekučního řízení, neboť nucené vymáhání práva, které zaniklo, je v rozporu s účelem exekučního řízení. Pro posouzení povinnosti správního orgánu přihlížet při vydání exekučního příkazu k prekluzi práva je proto nutné zabývat se otázkou, jaké důsledky má marné uplynutí lhůty pro vyměření celního dluhu poté, kdy se vykonávané rozhodnutí stalo vykonatelným, a zda takové okolnosti vůbec mohou před výkonem platebního výkonu nastat.

Aby tato otázka mohla být zodpovězena, musí být bez jakýchkoliv pochybností postaveno najisto, jaká prekluzivní lhůta platí pro vyměření celních dluhů (daň z přidané hodnoty a spotřební daň), jejichž vznik v platebních výměrech z 30. 7. 2003, které představují nepravomocné vykonatelné exekuční tituly v souzené věci, celní orgány vymezily u benzínu BA 91 k 31. 1. 2001, u benzínu BA 95 k 26. 3. 2001 a u nafty motorové k 18. 6. 2001.

Podle zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném za posuzovaná období, povinnost vyměřit daň při dovozu zboží vzniká dnem vzniku celního dluhu nebo porušením podmínek stanovených pro příslušný režim, do kterého je zboží pod celním dohledem propuštěno (§ 43 odst. 2 citovaného zákona). Podle zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném pro posuzovaná zdaňovací období, vzniká daňová povinnost při dovozu vybraných výrobků mimo jiné dnem vzniku celního dluhu nebo porušením podmínek stanovených pro příslušný režim, do kterého

jsou vybrané výrobky pod celním dohledem propuštěny (§ 5 zákona č. 587/1992 Sb.).

Skutečnost, že v době od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002 neměl celní zákon vlastní úpravu zániku práva vyměřit celní dluh a současně vyloučil aplikaci ustanovení § 47 zákona o správě daní a poplatků, nemůže vést k závěru, že plynutí času nebudou za tato období přiznány žádné právní účinky. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu z 10. 4. 2008, čj. 7 Afs 78/2007-60, z 19. 6. 2008, čj. 9 Afs 211/2007-74, a z 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS), že závěr, podle něž je možné vyměřit celní dluh v neomezených lhůtách, není v právním státě udržitelý. Tento závěr ostatně následně přijal i žalovaný (viz doplnění vyjádření ke kasačním stížnostem ze dne 12. 8. 2009). Účelem zavedení prekluzivních lhůt je nastolit stav, kdy po uplynutí těchto lhůt zanikají jak povinnosti, tak i práva daňových subjektů. Je tomu tak proto, aby po uplynutí zákonem stanovených lhůt nebyla narušena právní jistota účastníků řízení, že pravomocně stanovená výše celního dluhu již nemůže být změněna. V tomto smyslu se již dříve vyslovil také Ústavní soud např. v nálezu ze 17. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 8/98, č. 300/1998 Sb., v němž dovodil, že rozhodnutí, kterým je *de facto* zasahováno do majetkové sféry daňových subjektů, nemůže být vydáno v „časové libovolném horizontu“, nýbrž pouze v rámci zákonem stanovených lhůt. Opačný výklad by byl zásahem do práva daňových subjektů vlastnit majetek, které je chráněno ustanovením čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Nelze totiž připustit výklad, který by znamenal libovůli příslušného správního orgánu ve volbě termínu, kdy postihne majetkovou sféru daňového subjektu.

Podle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu je pro daná období relevantní tříletá prekluzivní lhůta stanovená zákonem o soustavě daní, která se přiměřeně aplikuje na právo celních orgánů vyměřit celní dluh. Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu se od uvedeného závěru odchýlit.

Rozsáhlé doplnění vyjádření ke kasačním stížnostem provedené žalovaným 12. 8. 2009,

zpochybňující závěry, ke kterým ve shora uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl, není důvodné. Jak žalovaný správně uvádí, posuzuje-li se otázka prekluze, pak se posuzuje vždy podle právních předpisů účinných v okamžiku, kdy celní dluh vznikl. Vymezily-li celní orgány v nyní projednávané věci okamžik vzniku dlužných daňových povinností do období roku 2001, nelze argumentovat úpravou prekluzivních lhůt, stanovenou v ustanovení § 268 odst. 4 celního zákona, účinného od 1. července 2002, natož pak článkem 221 odstavce 3 případně 4 celního kodexu, účinného v České republice od 1. 5. 2004. Navíc je nutno zdůraznit, že podle čl. 221 odst. 4 celního kodexu bylo možné výši dluhu vzniklého v důsledku činu, který byl v době, kdy byl spáchán, trestný, sdělit dlužníkovi po uplynutí tříleté lhůty pouze za podmínek stanovených platnými předpisy. Těmito předpisy se rozumí vnitrostátní předpisy jednotlivých členských států. Jinými slovy, pro aplikaci jiné než tříleté prekluzivní lhůty musela být dle čl. 221 odst. 4 celního kodexu opora ve vnitrostátním právu.

Argumentaci žalovaného celním zákonem č. 44/1974 Sb., respektive jeho „fakticky“ nezrušeným ustanovením § 55, které stanovilo pro vyměření celního dluhu pětiletou prekluzivní lhůtu, považuje zdejší soud za zcela účelovou. Žalovaný na jedné straně tvrdí, že zákon č. 44/1974 Sb. nebyl vůbec zrušen, neboť zákon č. 13/1992 Sb. nebyl v důsledku absence zákonodárné pravomoci České národní rady platně přijat, ovšem hned vzápětí dodává, že vzhledem k obsáhlosti jím upravené materie, právní jistotě a praxi veřejných orgánů nelze faktickou platnost zákona č. 13/1992 Sb. zpochybnit, a proto platí, že zákon č. 13/1992 Sb., jako pozdější právní norma, zrušil předchozí celní zákon, ovšem s výjimkou ustanovení § 55 zákona č. 44/1974 Sb. Jediným účelem této konstrukce je v podstatě „oživit“ zrušené ustanovení § 55 zákona č. 44/1974 Sb., a to jenom proto, že zakotvuje delší prekluzivní lhůtu, než ke které dospěl ve své judikatuře Nejvyšší správní soud.

Tvrzení žalovaného, že dle čl. 13 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé

federaci, ve znění účinném k 15. prosinci 1992, kdy byl přijat Českou národní radou celní zákon publikovaný později pod č. 13/1993 Sb., spadala oblast celního zákonodárství do zákonodárné působnosti Federálního shromáždění, je sice pravdivé, nicméně samo o sobě nemá za následek absenci zákonodárné pravomoci České národní rady při přijímání zákona č. 13/1992 Sb.

Dne 25. 11. 1992 byl schválen ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, který byl platný a účinný od 8. 12. 1992. Podle čl. 1 odst. 1 a čl. 7 tohoto ústavního zákona zanikla ČSFR uplynutím 31. 12. 1992 a Česká národní rada (jakož i Národní rada Slovenské republiky) byla zmocněna ještě před zánikem ČSFR, s účinností od 1. 1. 1993, přijímat ústavní zákony a jiné zákony, jimiž zabezpečí výkon působnosti, která přejde na Českou republiku a Slovenskou republiku podle čl. 2 citovaného zákona. Dle uvedeného čl. 2 přechází působnost České a Slovenské Federativní Republiky, která jí byla svěřena ústavními a jinými zákony, na Českou republiku a na Slovenskou republiku dnem 1. ledna 1993. Celní zákon č. 13/1992 Sb., byl schválen Českou národní radou 15. 12. 1992, a to s účinností od 1. 1. 1993. Pro úplnost je nutno ještě doplnit, že 15. prosince 1992 přijala Česká národní rada nejen ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, který stanovoval převzetí právního řádu a kompetencí ČSFR Českou republikou, ale také usnesení č. 5/1993 Sb., ve kterém vyjádřila předpoklad, že žádný výklad stávajících právních norem nepřipouští zpochybnění kontinuity zákonodárné moci, jejíž nositelkou je ve smyslu ústavního zákona č. 4/1993 Sb. Česká národní rada.

Mimo výše uvedené odkazuje soud na článek 12 zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, dle kterého příslušela správa, výkon a kontrola všech druhů daní (kam nepochybně patří i právo příslušné povinnosti vyměřit a vybrat) ústředním orgánům republik; správa, výkon a kontrola daně z přidané hodnoty a spotřební daně vybírané při

dovozu, jakož i poplatky spojené s dovozem a vývozem, pak příslušely orgánům celní správy.

Námítka žalovaného o absenci zákonodárné pravomoci České národní rady k přijetí zákona č. 13/1992 Sb. nepovažuje proto soud za důvodnou. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud k návrhu žalovaného podotýká, že dle judikatury Ústavního soudu je referenčním rámcem přezkumu Ústavního soudu toliko posuzování ústavnosti právních předpisů **ve vztahu k platnému ústavnímu pořádku**. Případný návrh zdejšího soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy na vyslovení protiústavnosti celního zákona, z důvodu jeho rozporu se zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci, by tak byl nepochybně Ústavním soudem jako nepřijatelný odmítnut (srovnej např. usnesení pléna Ústavního soudu z 22. 4. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/98, č. 32/1999 Sb. ÚS).

Byla-li otázka prekluze práva státu vyměřit daně pro dané období upravena mimo jiné také ustanovením § 4 odst. 2 zákona o soustavě daní (součástí platného práva byl do 1. 1. 2004), jehož použití celní zákon nevyloučil, není žádný důvod hledat úpravu prekluzivní lhůty pro vyměření celního dluhu v právu, které bylo zrušeno.

Jak již bylo shora uvedeno, v rozhodovací činnosti civilních soudů byl přijat a nadále je považován za správný právní názor, že k předpokladům nařízení exekuce patří na rozdíl od promlčení zkoumání prekluze vymáhaného práva. Ve stadiu exekucním však může být přihlédnuto jen k takovému zániku práva, ke kterému došlo až po vydání rozhodnutí, které je podkladem pro nařízení výkonu rozhodnutí.

Prvotně je nutno posoudit otázku, zda po vydání exekucního titulu k prekluzi práva vyměřit celní dluh vůbec může dojít, a pokud ano, zda jde o skutečnost, kterou má správní orgán provádějící exekuci zkoumat při nařízení exekuce z úřední povinnosti.

Zánik práva nastává v důsledku dvou právních skutečností – uplynutím času a neuplatněním práva. To, co má oprávněný sub-

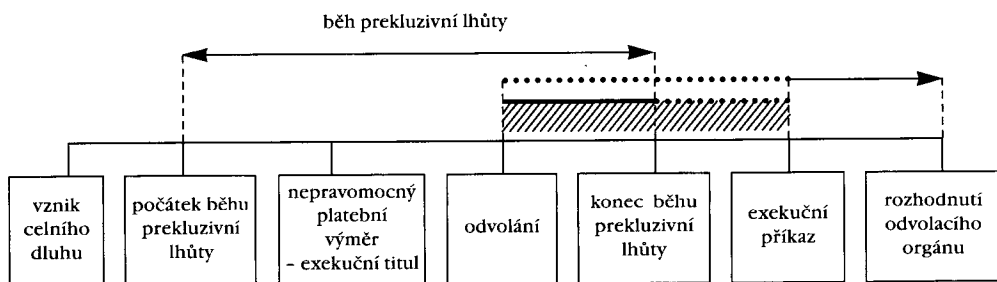
jekt před uplynutím prekluzivní lhůty učinit, je třeba učinit nejpozději v poslední den lhůty. V případě lhůty, ve které zaniká právo státu na vyměření celního dluhu, není podstatné neuplatnění práva, ale rozhodnutí o právu, respektive povinnosti vyměřit nebo doměřit celní dluh. Judikatura zdejšího soudu dospěla k závěru, že daň je podle § 47 zákona o správě daní a poplatků nutno vyměřit či doměřit pravomocně ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS). Dle názoru zdejšího soudu není žádný racionální důvod, aby v případě prekluzivní lhůty pro vyměření celního dluhu byl přijat odlišný závěr, tj. i pro celní dluh platí, že musí být v prekluzivní lhůtě vyměřen pravomocně. Dle nálezu Ústavního soudu ze 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS, *„je clo třeba považovat za veřejnoprávní dávku, která opatřuje příjmy státnímu rozpočtu, přičemž zároveň sleduje různé cíle, resp. zájmy, např. finanční nebo národohospodářské (viz Nováček, A.: Právo celní, in Slovník veřejného práva československého, svazek III., s. 493 a násl.). Jinými slovy, clo je formou daně, a to daně spotřební, nepřímé. Právo státu vybrat daň pak není právem věcným, nýbrž právem obligačním personálním. Jde o právo na berní pohledávku, která se od soukromé pohledávky liší co do právního důvodu, jímž je sám zákon“*. Jak v řízení o daní, tak v řízení o cle je postup vyměření či doměření z procesního hlediska ukončen až právní mocí správního rozhodnutí. Právní moc rozhodnutí je přitom taková vlastnost rozhodnutí, která činí jeho výrok o právu nebo povinnosti závazným, to znamená nenapadnutelným řádnými oprávněnými prostředky ze strany účastníků řízení. Počátek prekluzivní lhůty pak nebude pochopitelně spojován s povinností podat přiznání, ale se vznikem celního dluhu.

Exekuce dle zákona o správě daní a poplatků má určitá specifika, může být zahájena jak na základě pravomocných platebních výměrů, tak na základě nepravomocných platebních výměrů.

V případě nařízení výkonu rozhodnutí na základě pravomocných exekučních titulů je otázka případné prekluze práva vyměřit příslušné povinnosti bez jakýchkoliv pochybností věcí nalézacího řízení, neboť po nabytí právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu nemá bez změny tohoto pravomocného titulu v nalézacím řízení další plynutí času na prekluzi již vyměřeného celního dluhu žádný vliv. Pravomocné rozhodnutí je napadnutelné pouze cestou mimořádných opravných prostředků nebo rozhodnutím soudu ve správním soudnictví k podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Vady nalézacího řízení se při nařízení výkonu rozhodnutí

nezkoumají, tyto skutečnosti jsou relevantní až pro případné zastavení výkonu rozhodnutí dle § 268 odst. 1 písm. g) případně h) o. s. ř. Případným zastavením výkonu rozhodnutí se jim vykonávaná rozhodnutí neruší.

Nařizuje-li správní orgán exekuci na základě vykonatelného, avšak nepravomocného titulu, může teoreticky nastat situace, kdy pouhým plynutím času právo státu vyměřit příslušné povinnosti v důsledku nečinnosti odvolacího orgánu skutečně zanikne. Jak je vidět z níže uvedeného grafického znázornění, bude k prekluzi docházet v těch případech, kdy orgán prvního stupně vydá platební výměr v zákonem stanovené prekluzivní lhůtě a ještě před rozhodnutím odvolacího orgánu plynutím času dojde k prekluzi práva (pro zjednodušení nejsou zachyceny případné úkony správního orgánu prolamující běh prekluzivní lhůty).



Otázkou však zůstává, zda lze zánik práva vyměřit celní dluh deklarovat pouze na základě plynutí času, aniž by se správní orgán nařizující exekuci musel zabývat skutečnostmi, které nastaly před vydáním exekučního titulu. Pokud by tomu tak bylo, pak by nařizovat exekuci nebylo účelné, neboť nařizovat exekuci za situace, kdy je zcela zřejmé, že právo oprávněného uplynutím doby zaniklo, odporuje již samotnému smyslu exekuce.

Pro posouzení shora uvedené otázky je rozhodující, zda může být vznik celního dluhu v průběhu odvolacího řízení změněn či nikoliv. Okamžik, ke kterému vzniká celní dluh, jsou povinny zákonem stanoveným způsobem prokázat celní orgány. V souzené věci je

celní dluh spojen s odnětím zboží celnímu dohledu, přičemž pro posouzení vzniku celního dluhu je rozhodující faktický stav. Odvolací orgán není vázán návrhem odvolatele, a může proto rozhodnutí celního úřadu změnit i nad rámec odvolání, tj. může dojít k závěru, že k celnímu dluhu došlo v jiném okamžiku, než stanovil orgán prvního stupně, popřípadě k závěru, že k celnímu dluhu vůbec nedošlo. Sama stěžovatelka uvádí, že žalovaný stanovení okamžiku vzniku celního dluhu změnil v průběhu nalézacího řízení celkem třikrát, naposledy ve svých rozhodnutích ze dne 28. 4. 2009, kdy období celního dluhu vymezil lety 1997 až 2002.

Do pravomocného ukončení nalézacího řízení není okamžik vzniku celního dluhu po-

staven najisto, prekluzivní lhůta je navíc konstruována tak, že může být za splnění zákonem stanovených předpokladů na základě kvalifikovaných úkonů správních orgánů protržena. Je tedy nepochybné, že deklarovat prekluzi práva vyměřit celní dluh bez podrobného přezkumu zákonnosti nepravomocného exekučního titulu nelze. Exekuční řízení však není ani pokračováním nalézacího řízení, ani duplicitním nalézacím řízením. K prekluzi práva tedy musí z úřední povinnosti tj. i bez odvolací námítky přihlídnout odvolací orgán v nalézacím řízení a nepravomocný exekuční titul z důvodu prekluze práva vyměřit celní dluh zrušit. I v tomto případě se tedy jedná o vadu nalézacího řízení, přičemž jakékoli námítky, jež jsou svým charakterem námitkami uplatnitelnými pouze v nalézacím řízení jsou neslučitelné se skutečnostmi rozhodnými pro nařízení exekuce.

Nad rámec výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné upozornit žalovaného na to, že situace, kdy byt vykonatelný titul nabyt právní moci cca po uplynutí 6 let od zamítnutí odvolání proti exekučním příkazům, je s ohledem na požadavek právní jistoty zcela nežádoucí. Obdobně je zcela nežádoucí, aby o odvolání proti exekučním příkazům bylo rozhodováno 3 roky. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu z 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, č. 103/2005 Sb. ÚS: „*Ústavní soud již ve své judikatuře konstatoval, že ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*“ Za situace, kdy městský soud svými rozsudky zrušil všechna rozhodnutí ža-

lovaného v nalézacím řízení s odůvodněním, že závěry žalovaného ohledně momentu vzniku celního dluhu jsou zcela nesprávné, stejně tak jako závěry o tom, koho lze v dané věci považovat za deklaranta, a v návaznosti na to, koho lze označit za daňového dlužníka, s tím, že prekluze práva vyměřit daň ohledně soudem uvedených zdaňovacích období nebyla již v rozhodnutí z roku 2004 řádně odůvodněna, proto bylo povinností žalovaného minimálně výkon rozhodnutí dle ustanovení § 73 odst. 9 zákona o správě daní a poplatků odložit. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že žalovaný se se závěry městského soudu ztotožnil a proti zrušujícím rozsudkům nepodal kasační stížnosti. Odložení výkonu rozhodnutí, šetří-li se skutečnosti rozhodné pro částečné či úplné zrušení výkonu rozhodnutí, je předvídáno nejen zákonem o správě daní a poplatků, ale také občanským soudním řádem. Odklad vykonatelnosti je provizorním opatřením, jímž se procesně reaguje na situaci, kdy je nejisté, zda rozhodnutí v nalézacím řízení nebude odstraněno, a po dobu této nejistoty má nastolit takový režim, aby se zabránilo takovým důsledkům, jež by mohly být obtížně napravitelné. Žalovaný tím, že výkon rozhodnutí neodložil a současně mu trvalo rozhodnout o podaných odvolání od vrácení věcí Městským soudem v Praze k dalšímu řízení cca 4 roky, zcela narušil souslednost a logickou provázanost jednotlivých fází celního řízení.

Námítka stěžovatelky spočívající v tvrzení, že došlo k zániku práva vyměřit celní dluh a v tomto důsledku neexistují exekuční tituly, jež jsou zákonným podkladem pro výkon rozhodnutí, tak není důvodná. K prekluzi práva vyměřit celní dluh se při nařízení výkonu rozhodnutí nepřihlíží, otázka prekluze může být toliko důvodem k odložení exekuce, nikoli důvodem jejího nenařízení. (...)

Daňové řízení: k postupu správce daně před vydáním dodatečného platebního výměru

k § 46 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)^{*)}

I. Presumuje-li § 46 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, že správce daně daň zjistí, aniž konkrétně stanoví jak, nelze dospět k jinému závěru, než že tak může učinit pouze zákonem přípustným způsobem.

II. Správce daně není oprávněn na základě své úvahy volit jakýkoli procesní postup, kterým dospěje k doměření daně, jsou-li dány zákonné důvody pro užití konkrétního institutu – daňové kontroly.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2007, čj. 5 Afs 170/2006-164)

Prejudikatura: č. 938/2006 Sb. NSS.

Věc: Karel G. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný dne 26. 1. 2001 zamítl odvolání žalobce ve věci dodatečného doměření daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997.

Žalobce brojil žalobou proti tomuto zamítavému rozhodnutí žalovaného. Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 26. 5. 2005 rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu porušení procesních práv žalobce při doměření daně, protože daň byla doměřena zcela mimo aplikaci institutu daňové kontroly.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, ve které zejména namítal, že daňové řízení bylo vedené správcem daně v souladu se zásadami daňového řízení uvedenými v § 2 d. ř. a probíhalo v součinnosti s daňovým subjektem. Správce daně volil ten nejjednodušší způsob řízení, aby bylo možno zjistit, zda poplatník použil správnou metodu vyloučení dvojího zdanění, a to i z hlediska celkových nároků na poplatníka. Z § 16 d. ř. vyplývá, že daňová kontrola představuje z hlediska časového i obsahového poměrně rozsáhlou část daňového řízení, jehož cílem je prověření základu daně. V daném případě, kdy se jednalo pouze o ověření metody vyloučení dvojího zdanění příjmů, by

provádění daňové kontroly bylo nadbytečné a nepřiměřené by zatěžovalo poplatníka, aniž by mu s praktickými dopady na výsledek řízení umožnilo využít veškerá práva vyplývající z § 16 odst. 4 citovaného zákona. Využití těchto práv, na kterých byl žalobce údajně zkrácen, nemohlo mít vliv na výsledek daňového řízení. V § 46 odst. 7 d. ř. se nestanoví, že lze dodatečně doměřit daňovou povinnost pouze na základě daňové kontroly.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že odůvodnění stěžovatele, proč neprováděl daňovou kontrolu, nemá oporu v právních předpisech. Daňový řád upravuje pouze vytýkáci řízení, místní šetření a daňovou kontrolu jakožto instituty, na základě kterých lze vyměřit, resp. doměřit daň. Tvzení stěžovatele, že správce daně volil jen takové prostředky, které žalobce co nejméně zatěžovaly, je zcela účelové a je snahou obhájit nezákonný postup správce daně. Žalobce byl správcem daně zkrácen na svém právu vyjádřit se k výsledku uvedeném ve zprávě o kontrole a ke způsobu jeho zjištění, jakož i na právu navrhnout jeho doplnění; zkrácen byl rovněž na právu projednat zprávu o kontrole. Žalobci nebylo umožněno navrhnout dopl-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2007 též ve znění zákona č. 230/2006 Sb.

nění výsledku zjištění výsledkem svědka, a to ani v odvolacím řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V projednávané věci není sporu o skutkovém stavu, ale spor je o právní posouzení, a to vztahu čl. 17 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a majetku – Umělci a sportovci a čl. 14 této Smlouvy – Nezávislá povolání; následně je třeba zodpovědět otázku, zda na příjmy žalobce pocházející z jeho umělecké činnosti ve Spolkové republice Německo lze při jejich zdanění aplikovat metodu zápočtu daně zaplacené ve Spolkové republice Německo na daň v České republice nebo se v České republice příjmy vyjímají ze zdanění a podléhají zdanění ve Spolkové republice Německo.

Městský soud v Praze výše nastolenou otázku právního posouzení neřešil, když shledal důvodnými námitky žalobce stran procesního postupu správce daně, pro které správní rozhodnutí zrušil. Přitom dospěl k závěru, že postupem správce daně i stěžovatele byl žalobce zkrácen na svých procesních právech, neboť v průběhu blíže neurčeného daňového řízení, v němž bylo o doměření daně rozhodováno, mu nebylo známo, jaká práva a povinnosti se na něj dle zákona vztahují a podle jakého ustanovení zákona správce daně postupuje, a tyto skutečnosti mu ve svém důsledku znemožnily kvalifikovaně se proti dodatečnému platebnímu výměru odvolat.

Nejvyšší správní soud zcela sdílí názor Městského soudu v Praze v tom, že postupem stěžovatele byl žalobce zkrácen především na právu kvalifikované obrany, nemohl-li vycházet z úvah a výsledku zjištění správce daně obsažených ve zprávě o kontrole. Ze spisu vyplynulo, že tato nebyla, a ani nemohla být sepsána, neboť řízení probíhalo zcela mimo rámec § 16 d. ř., a to pouze formou sepsání protokolů o ústním jednání, přitom výsledná zjištění byla uvedena pouze v úředním záznamu, se kterým nebyl žalobce seznámen.

Nejvyšší správní soud není se stěžovatelem ve sporu o tom, že daňový řád výslovně nestanoví, že dodatečně by bylo lze daňovou povinnost doměřit pouze na základě daňové kontroly.

Ustanovení § 46 odst. 7 d. ř. stanoví postup správce daně pro případ, kdy po vyměření daně správce daně zjistí, že stanovená daňová povinnost je nesprávně nižší (popř. i vyšší) oproti zákonné daňové povinnosti; potom daň ve výši rozdílu dodatečně vyměří a předepíše. Presumuje-li uvedené ustanovení zákona, že správce daně daň zjistí (přitom, jak stěžovatel uvádí, již nestanoví, jak), nelze dospět k jinému závěru, než že tak může učinit pouze zákonem přípustným způsobem.

V právu veřejném je přitom nutno vycházet ze zásady vyjádřené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Není tedy proto ani v řízení daňovém přípustné vše, co zákon nezakazuje (nebo výslovně neupravuje), ale naopak pouze to, co zákon stanoví.

Daňový řád upravuje postup správce daně pro případy vyměření daně jednak v § 43, a to tehdy vzniknou-li pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti a úplnosti podaného daňového přiznání. Řízení končí vydáním platebního výměru, a to i v případě, kdy pochybnosti správce daně se ukázaly lichými a daň je vyměřena ve výši uvedené poplatníkem v přiznání. Pro případ, kdy správce daně presumuje, že daň se neodchyluje od daně uvedené poplatníkem v přiznání, postupuje dle § 46 odst. 5 citovaného zákona. V tomto případě konkludentního vyměření daně se za den jejího vyměření a současně za den doručení tohoto rozhodnutí považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání.

Za situace, kdy je daň vyměřena jedním z výše uvedených způsobů, lze ve smyslu § 46 odst. 7 citovaného zákona daň doměřit, bude-li zjištěno, že takto byla daň stanovena v nesprávné výši.

Institutem, který zákon stanoví pro případ, kdy správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ, je daňová kontrola.

Ustanovení § 16 d. ř. vymezuje cíl daňové kontroly tak, že daňovou kontrolou pracov-

ník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější.

Daňová kontrola je jedním z nástrojů, které správce daně v rámci správy daně ve smyslu § 1 odst. 2 citovaného zákona má k dispozici pro naplnění cíle daňového řízení. Tohoto cíle však nelze dosahovat, aniž by byly brány na zřetel zásady daňového řízení vymezené v § 2 citovaného zákona. Správce daně proto musí jednat vždy v souladu se zákony, musí rovněž chránit zájmy státu tak, aby docházelo ke správnému stanovení a vybrání daně a nebyly kráceny daňové příjmy. Přitom však musí dbát i zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů, postupovat v řízení v součinnosti s nimi, ale také současně v řízení volit pouze takové prostředky, které daňový subjekt nejméně zatěžují a stále ještě vedou k cíli, tj. stanovení a vybrání daně. Zásadu zákonnosti a posledně uvedenou zásadu hospodárnosti a účelnosti nelze pojímat odděleně, ale pouze v nedílném kontextu. Opačným postupem si lze představit i takovou volbu prostředků, které budou sice znamenat minimální zásah, resp. budou pro daňový subjekt výhodné, na druhou stranu však budou užity v rozporu se zákonem (např. sjednání daně, přitom daň bylo možno stanovit dokazováním). Kromě zásady hospodárnosti a účelnosti je povinen správce daně řídit se i ostatními zásadami celého našeho právního řádu, o něž se opírá především ústavní ochrana práv občanů a dalších subjektů.

Jak je z uvedeného zřejmé, právě institut daňové kontroly, který slouží k tomu, aby mohl správce daně zjistit a prověřit daňový základ (v daném případě ověřit správnost daňové povinnosti přiznané daňovým subjektem); následující odstavce tohoto ustanovení vyba-vují jak správce daně, tak i osoby, u nichž je daňová kontrola prováděna, širokým okruhem zvláštních práv a povinností. Tak například podle § 16 odstavce 4 citovaného zákona může daňový subjekt podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně, vyjádřit se před ukončením daňové kontroly k výsledku

uvedenému ve zprávě, ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění apod. O výsledku zjištění pak sepíše správce daně zprávu o daňové kontrole, kterou je povinen s daňovým subjektem projednat. Znamená to, že zpráva z daňové kontroly musí obsahovat výsledek zjištění, tedy správní úvahu správce daně, na základě níž dospěl k důvodům pro případné doměření daně a rovněž ke zvolenému způsobu stanovení základu daně a daně. Tato skutečnost je právně významná obzvláště proto, že dodatečný platební výměr neobsahuje odůvodnění, a daňový subjekt musí mít zachování reálnou možnost seznat důvody, jež vedly správce daně k jejímu doměření pro případ jeho obrany v odvolacím řízení.

Místní šetření upravené v § 15 citovaného zákona se provádí vždy v souvislosti s daňovým řízením, přičemž charakter tohoto institutu vylučuje, že by mohlo být prováděno dlouhodobě a jinde než u daňového subjektu nebo v místě jeho činnosti nebo majetku. V projednávané věci se zcela evidentně nejednalo ani o místní šetření. Ostatně i při provádění místního šetření jsou zákonem stanoveny podmínky a upravena práva daňového subjektu obdobně, jak tomu je v případě daňové kontroly (§ 16); tato však nebyla zachována.

Nejvyšší správní soud, na základě výše uvedeného, konstatuje, že správce daně není oprávněn na základě své úvahy volit jakýkoli procesní postup, kterým dospěje k doměření daně, jsou-li dány zákonné důvody pro užití konkrétního institutu – daňové kontroly. Nepostačuje proto, byla-li daňová povinnost doměřena pouze na základě výsledků získaných při ústním jednání, o nichž byly sepsány protokoly, aniž by byla zahájena a provedena daňová kontrola při zachování všech práv, která jsou daňovému subjektu garantována v § 16 d. ř.

Postupem správce daně, resp. stěžovatele byl žalobce krácen zejména na právu kvalifikované obrany, kterou může uskutečnit, vycházející z úvah a výsledku zjištění, jež jsou nutným obsahem právě zprávy z daňové kontroly.

Skutečnost, že správce daně, jak namítá stěžovatel, pouze prověřoval přesný charakter příjmů, resp. správnost užití metody zdanění, nemůže nikterak ospravedlnit nerespektování výše uvedených závěrů.

Posouzení hmotněprávní otázky a rozhodnutí o meritu věci samé je možné, resp. přípustné toliko v řádně vedeném správním (daňovém) řízení, tj. v takovém řízení, v němž jsou respektovány zásady spravedlivého procesu.

1968

Správní řízení: účastenství v řízení

Odpady: řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů

k § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 275/2002 Sb. a č. 188/2004 Sb. (v textu též „zákon o odpadech“)
k § 27 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

V řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, mohou mít za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007-113)

Prejudikatura: č. 1455/2008 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS a č. 1787/2009 Sb. NSS.

Věc: Nejvyšší státní zástupkyně proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti a) Jana P., b) Libuše P. a c) společnosti s ručením omezeným Fe MARKET, o účastenství v řízení o vydání povolení k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů.

Dne 10. 4. 2003 Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, vydal dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech souhlas k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů pro provozovnu Skaštice [provozovatelem je osoba zúčastněná c)] pro provozovnu Dolní Lhota u Luhačovic a souhlas s provozním řádem těchto zařízení. Platnost souhlasu byla omezena na dobu do 30. 6. 2006. Z provozního řádu provozovny Skaštice vyplývá, že zařízení je oprávněno nakládat, kromě odpadů kategorie ostatní, s nebezpečnými odpady (baterie a akumulátory) a předpokládaná kapacita je zhruba 4 000 tun ročně. Pro provozovnu ve Skašticích bylo dne 2. 9. 1998 vydáno stavební povolení a rozhodnutím ze dne 6. 12. 2001 byla zkolaudována jako „obchodní středisko Fe MARKET“. Šlo o areál původního hospodářského objektu zkolaudovaného jako sběrna kovového odpadu.

Dne 25. 5. 2006 obdržel krajský úřad po skončení platnosti souhlasu žádost provozovatele o nový souhlas k provozování zařízení. V žádosti provozovatel odkázal na kolaudační rozhodnutí k provozovně z 6. 12. 2001 a původní vyjádření hygienické stanice k provoznímu řádu zařízení z 11. 3. 2003 s tím, že od té doby nedošlo k významným změnám. Krajský úřad vydal dne 4. 7. 2006 rozhodnutí o udělení souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů v provozovně Skaštice a schválil provozní řád zařízení. Souhlas byl vydán na dobu od právní moci rozhodnutí do 31. 7. 2011. Rozhodnutí bylo doručeno provozovateli, který je převzal dne 4. 7. 2006 a vzdal se téhož dne práva na odvolání.

Osoby zúčastněné a) a b) (odvolatelé) podaly dne 9. 2. 2007 odvolání proti rozhodnutí o udělení souhlasu ze dne 4. 7. 2006 s tím, že ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu z roku

2004 jsou účastníky řízení, neboť jsou dotčeny a poškozeny na svých právech činností provozovatele zařízení. V odvolání předložily znalecký posudek Dr. Ing. Sánky. Mimo jiné uvedly, že provozovatel během předchozích osmi let porušoval například zákon o ochraně ovzduší pálením kabelů. Na kontaminaci pozemku v areálu provozovny poukazuje i posudek objednaný Městským úřadem v Kroměříži z roku 2004, v němž je doporučeno provést odtěžení kontaminované zeminy, což bylo provedeno pouze „na papíře“. Podkladem pro vydání rozhodnutí bylo i vyjádření Krajské hygienické stanice z 11. 3. 2003, ačkoli obecná platnost tohoto stanoviska je jeden rok, a oproti předešlému rozhodnutí o povolení zařízení se činnost rozšiřuje o likvidaci odpadů pálením.

Žalovaný odvolání dne 11. 6. 2007 zamítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu. Vyšel z § 27 odst. 2 správního řádu a dospěl k závěru, že podmínkou účastnictví v řízení musí být skutečnost, že rozhodnutím mohou být odvolatelé přímo dotčeni ve svých právech a povinnostech. Odvolatelé však neuvádí, a ani žalovaný nenalezl žádná práva odvolatelů, která by mohla být přímo dotčena. Účastnictví odvolatelů nemůže vyplývat z vlastnických práv k pozemkům sousedícím s provozovnou. Jako vlastníci sousedních pozemků měli odvolatelé hájit svá práva v územním, případně stavebním řízení při povolování zařízení, a změnu současného stavu by bylo možno provést postupem podle jiných právních předpisů, nikoli podle zákona o odpadech.

Žalobou podanou podle § 66 odst. 2 s. ř. s. se Nejvyšší státní zástupkyně domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Uvádí, že provozovatel zařízení podniká v obci od roku 1998 a zařízení provozuje uprostřed obce. Souhlas k provozu byl vydán opakovaně i přes závažné výhrady občanů obce a odboru životního prostředí Městského úřadu v Kroměříži. Ze sdělení městského úřadu veřejnému ochránci práv vyplývá, že od roku 2003 do roku 2006 docházelo k opakovanému porušování provozního řádu, a tyto skutečnosti byly známy orgánu, který opakovaně souhlas uděloval. V souvislosti s provozem zařízení do-

chází ke kontaminaci pozemků ve vlastnictví občanů obce a k ohrožení životního prostředí a zdraví občanů obce, přičemž tato zjištění vyplývají z podání Městského úřadu v Kroměříži, odboru životního prostředí, ze dne 17. 5. 2007 i ze znaleckých posudků Ing. Švejnohové z 20. 8. 2004 a Dr. Ing. Sánky z ledna 2007. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalovaného stran posouzení otázky účastnictví v řízení. Zařízení lze provozovat jen na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a souhlas s provozním řádem. Souhlas se uděluje na dobu určitou a dobu platnosti lze prodloužit, pokud jsou splněny podmínky a plněny povinnosti při provozování zařízení. Na řízení se použije § 82 odst. 1 správního řádu, nestanoví-li zákon o odpadech jinak, a to ohledně účastnictví v řízení nestanoví. Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, pokud se neprokáže opak, a o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení. Žalobkyně s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 600/99 poukazuje na to, že speciální zákon nestanoví speciálně okruh účastníků řízení v řízení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech a je tedy třeba vycházet z § 27 odst. 2 správního řádu. K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno, nebo dokonce jen „tvrzení“, že může být rozhodnutím ve svých právech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Z vyjádření orgánů státní správy i posudků vyplývá, že v souvislosti s provozem zařízení dochází ke kontaminaci pozemků ve vlastnictví občanů obce a k ohrožení životního prostředí. Tato zjištění žalovaný nepopřel. Z obsahu odvolání pak vyplývá, že u odvolatelů jde o dotčení v právu vlastnickém a právu na ochranu zdraví. Pokud žalovaný konstatoval, že odvolatelé mohli hájit svá práva v územním, případně stavebním řízení, je nutno konstatovat, že námitku vycházející z poškozování životního prostředí, zdraví a vlastnického práva těžko mohli uplatnit v době, kdy k takovému rušení ještě nedocházelo, neboť by šlo o hypotetické tvrzení. Tepr-

ve provoz zařízení přinesl zásah do práv odvolatelů. Odvolatelé se mohou domáhat ochrany i jiným způsobem dle hygienických předpisů nebo dle § 127 občanského zákoníku. To však nemění nic na tom, že dochází-li opravdu provozem k poškozování jejich práv, o jejich odvolání mělo být rozhodnuto. Postup žalovaného znamená přenášení břemene jeho zákonné povinnosti pečovat o životní prostředí na občany. Zamítnutím odvolání jako nepřípustného žalovaný odejmul odvolatelům postavení účastníků řízení, které by jim zaručovalo možnost hájit jejich práva před správním orgánem.

Žalovaný odkázal na § 92 odst. 1 správního řádu, podle něhož bylo odvolání zamítnuto jako nepřípustné. O otázce jejich účastenství bylo tím rozhodnuto. Odvolatelům nebylo upřeno jejich právo na soudní a jinou ochranu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny práv a svobod. Pokud žalobkyně tvrdí opak, nehájí tím veřejný zájem, ale soukromý zájem odvolatelů. Odvolatelé sami mohli podat proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, avšak neučinili tak. Žalobkyně tak suplují výkon jejich práva na soudní ochranu. Skutečnosti tvrzené v žalobě ohledně provozu zařízení byly posuzovány na základě podnětu Městského úřadu Kromčírž ze dne 17. 5. 2007 a podnět k přezkumnému řízení byl odložen, neboť nebylo shledáno porušení dostatečné intenzity. Znalecký posudek Dr. Ing. Sáňky byl zpracován až po vydání rozhodnutí krajského úřadu a postup jeho zpracování neodpovídá metodickým pokynům Ministerstva životního prostředí.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2007 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 82 zákona o odpadech platí, že, nestanoví-li tento zákon jinak, vztahuje se na řízení podle tohoto zákona správní řád. Zákon o odpadech nestanoví speciálně oproti správnímu řádu okruh účastníků řízení pro řízení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

Podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníci řízení jsou též (tedy kromě účastníků vy-

mezených v § 27 odst. 1) další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Podle § 28 odst. 1 správního řádu je v pochybnostech považován za účastníka řízení každý, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud není prokázán opak.

Soud proto zdůrazňuje, že pro posouzení účastenství v řízení není podstatné, zda rozhodnutím krajského úřadu do práv a právem chráněných zájmů odvolatelů skutečně bylo zasazeno, ale je podstatné, zda zasazeno být mohlo. Z tohoto důvodu nevyhověl návrhům odvolatelů na doplnění dokazování v tomto řízení, neboť těmito důkazními prostředky mělo být prokázáno to, že k zásahu do jejich vlastnických práv již došlo.

Žalovaný odůvodnil závěr, že žalobcům postavení účastníků v daném řízení nepřislouželo jednak tím, že podle jeho názoru nebyli (ani nemohli být) přímo zasazeni ve svých právech (s tím, že ani nekonkretizovali takové právo), a jednak tím, že vlastníci sousedních pozemků nemohou být účastníky řízení o vydání povolení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech s poukazem na to, že svá práva vyplývající z vlastnických práv k sousedním pozemkům a stavbám na nich mohli hájit v územním a stavebním řízení.

Soud tento závěr žalovaného nesdílí.

Pro posouzení otázky možného okruhu účastníků řízení ve věci vydání souhlasu dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech je nutno vycházet především z předmětu, o němž se vede řízení, jehož výsledkem je samostatné rozhodnutí, jímž se dává souhlas k provozování zařízení a souhlas s provozním řádem tohoto zařízení, oproti předmětu jiných řízení a dále z provázanosti tohoto řízení s řízením vedeným podle dalších právních předpisů, zejména v daném případě se stavebním zákonem (tj. stavebním zákonem z roku 1976, ve znění účinném do 31. 12. 2006, resp. stavebním zákonem z roku 2006, účinném od 1. 1. 2007).

Podle § 14 odst. 1 a 4 zákona o odpadech v původním znění (od 1. 1. 2002) „zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě

rozhodnutí orgánu kraje, vydaného v přenesené působnosti, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen „souhlas k provozování zařízení“). V řízení předcházejícím vydání tohoto rozhodnutí musí orgán kraje posoudit všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisejí.“ Kolaudační rozhodnutí, vydané podle zvláštního právního předpisu (tehdy zákona č. 50/1976 Sb.) pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů nelze vydat bez rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1. (K tomu lze obecně připomenout, že regulace nakládání s odpady podle předchozího zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, měla jiný rámec stran vydávání souhlasů pro zařízení k nakládání s odpady, kategorizace odpadů a pod., nicméně přechodné ustanovení zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v § 83 odst. 3 a 4 stanovilo přechodnou dobu jednoho roku, do kdy bylo lze provozovat zařízení, k nimž nebyl nutný souhlas, či provádět vymezené činnosti dále bez souhlasu, resp. do kdy podle nové právní úpravy předepsaný souhlas musí osoby nakládající s odpady získat.)

Následné novely § 14 odst. 1 a 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, pak nezměnily nic na tom, že zařízení vymezeného typu lze provozovat jen na základě krajským úřadem uděleného souhlasu k provozování takového zařízení a s jeho provozním řádem a že musí být v tomto řízení posouzena všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisí, přičemž platí nadále, že kolaudační souhlas, vydaný podle zvláštního předpisu (stavebního zákona) pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů nelze vydat bez rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k provozování zařízení podle odst. 1.

Lze tak dovodit, že řízení o rozhodnutí, jímž je dán (nebo nedán) souhlas k provozování zařízení a s provozním řádem tohoto zařízení, má samostatný předmět řízení a je samostatným řízením; předmět tohoto řízení je odvislý od veřejného zájmu, resp. okruhu

chráněného zájmu zákonem o odpadech, stručně řečeno tedy regulace nakládání s odpady, kdy rozhodnutí dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech je předpokladem pro legální provozování takto vymezené podnikatelské činnosti a současně závazným (ale samostatným) aktem, jehož kladný závěr je předpokladem pro případný navazující zákonem stanovený postup podle stavebního úřadu (je-li zařízení stavbou ve smyslu stavebněprávních předpisů, která podléhá kolaudačnímu souhlasu). Stavební úřad v (zákonem obecně předpokládaném) navazujícím kolaudačním řízení je vázán tímto rozhodnutím a nesmí kolaudační souhlas bez tohoto kladného rozhodnutí vydat. Jde o řetězení samostatných správních aktů vydaných v samostatných řízeních s rozdílným předmětem řízení. Nelze proto uznat důvodným závěr žalovaného, že odvolatelům nepřísluší právo být účastníkem tohoto řízení a že z titulu vlastnických práv k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich jsou účastníky řízení o umístění stavby či stavebního řízení, kde na obranu těchto práv mají prostor. Nelze odhlédnout od toho, že vlastníci nemovitostí sousedících mohou mít a mohou uplatňovat, a to v závislosti právě na předmětu toho kterého řízení, odlišné námitky (např. proti vlastnímu umístění takového zařízení, s předpokládaným provozem a jeho vlivem na okolí v územním řízení, proti stavebně technickému řešení stavby, včetně jejího provozního zařízení ve stavebním řízení, jednak proti samotnému rozsahu a jednak způsobu provozu a jeho vlivu na okolí, který je aprobován zvláštním, zákonem předepsaným souhlasem s provozem zařízení a s provozním řádem příslušným odborným orgánem a který je mj. předpokladem pro kolaudaci zařízení). Jestliže obecně je souhlas k provozování zařízení a s provozním řádem tohoto zařízení závazným jak pro provozovatele, tak pro stavební úřad (§ 126 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, § 122 odst. 1, popř. § 127 stavebního zákona z roku 2006) při kolaudaci zařízení, pak již vlastníci sousedních nemovitostí, pakliže by jim účast v tomto řízení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech nebyla přiznána, by neměli žádnou možnost vznést námitky proti tomuto souhlasu či provoznímu řádu takového za-

řízení (i kdyby šlo o zařízení jako stavbu). Žalovaný sám poukázal na to, že předmětem řízení jsou technické otázky provozu zařízení z hlediska nakládání s odpady v tomto zařízení; zařízením se rozumí (§ 4 písm. e) zákona o odpadech) technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby, nemusí jít tedy nadto vždy o stavbu, a udělení souhlasu s provozem takového zařízení a s jeho provozním řádem tak nemusí předcházet územní řízení [mobilní technické zařízení, § 1 odst. 1 písm. m) a § 3 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady] nebo povolení stavby (nejde-li o stavbu) ani následovat kolaudační řízení.

Ohledně přímého dotčení v právech vlastníků sousedních pozemků provozem zařízení či v důsledku souhlasu s jeho provozním řádem nelze pak odhlédnout od toho, že rozhodnutí dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech v sobě zahrnuje právě i souhlas s provozním řádem. Souhlas k provozu zařízení a s jeho provozním řádem (jak lze seznat např. i z náležitostí žádosti o tento souhlas dle § 1 odst. 1 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady) aprobejve konkrétní způsob technologického postupu nakládání s odpadem v zařízení, způsob jeho skladování a monitoring vlivů na životní prostředí a zdraví lidí (musí splňovat požadavky dle § 4, 5 a 7, resp. 8 cit. vyhlášky), návrh provozního řádu zařízení je nezbytnou náležitostí žádosti o vydání souhlasu k provozování zařízení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Provozní řád musí podle této vyhlášky obsahovat mj. opatření k omezení negativních vlivů zařízení a opatření pro případ havárie.

Je tedy zřejmé, že i prováděcí vyhláška k zákonu o odpadech počítá s tím, že v provozním řádu budou řešeny i otázky vztahující se k ochraně okolí před negativními vlivy provozu zařízení na okolí, proto i např. § 75 zákona o odpadech stanoví, že již v řízení vedených podle zákona o odpadech participují jako dotčené orgány státní správy orgány ochrany veřejného zdraví (vyjadřují se k provozním řádům zařízení k využívání, odstraňování, sběru a výkupu odpadů). Z toho vyplý-

vá, že v územním, stavebním, příp. též kolaudačním řízení nejsou řešeny všechny otázky vztahující se k ochraně okolí před nepříznivými vlivy provozu zařízení, tj. i ve vztahu k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Kdyby tomu bylo tak, jak uvádí žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě, a v řízení o vydání souhlasu k provozu zařízení a s provozním řádem by byl pouze fixován stav založený rozhodnutími vydanými dle stavebního zákona, nebylo by vůbec zapotřebí schvalovat provozní řád tohoto zařízení. Provozním řádem totiž mohou být řešeny i otázky, jejichž řešení nemá místo v územním, potažmo stavebním řízení, např. pokud jde o způsob skladování odpadů, resp. jiných látek např. na volném prostranství. O tom svědčí i provozní řád schválený v daném případě rozhodnutím krajského úřadu, když je např. stanoveno, že na venkovních zpevněných plochách je uložen pouze odpad kategorie „O“. Je tedy zřejmé, že v tomto případě se jedná o otázku, která nemohla být řešena stavebním úřadem, neboť se nejedná o stavbu, ale pouze o způsob užívání pozemku. Pokud by provozní řád např. určil, že v blízkosti hranic s pozemkem odvolatelů budou skladovány materiály nadměrně zapáchající, jednalo by se o zcela zřejmý zásah do jejich vlastnických práv. Není přitom podstatné, že provozní řád nic takového neobsahuje, neboť postavení účastníků řízení se neodvíjí od výsledku tohoto řízení, ale od jeho předmětu; účelem institutu účastníků řízení je právě to, aby dotčené osoby měly příležitost svá práva účinným způsobem hájit, a to právě v řízení, jehož výsledkem je vydání závazného souhlasu s určitou státem regulovanou činností, na něž při kladném výsledku navazují (podle typu zařízení) další, jinými zákony předepsané postupy.

Z provozního řádu dále např. vyplývají opatření směřující k tomu, aby byla omezena možnost obtěžování okolí hlukem z provozu zařízení (jednosměnný provoz, omezené lisování odpadů apod.). Dopad na práva odvolatelů, pokud by tato podmínka nebyla stanovena vůbec, nebo by naopak byla stanovena ještě přísněji, je podle názoru soudu jedno-

značně zřejmý. Jejich právo, vyplývající z vlastnictví sousedních nemovitostí, je právem pokojně užívat tento majetek k účelu, k němuž je určen, do něžž pak nesmí být zasazeno nad míru stanovenou právními předpisy.

V daném konkrétním případě pak nelze odhlédnout od skutečnosti, že původní zemědělská usedlost, následně užívaná zemědělským družstvem mj. i jako stanice pohonných hmot (dle tvrzení provozovatele) byla poté, co nemovitosti provozovatel nabyl od restituentů, dle stavebního povolení z roku 1998 a následného kolaudačního rozhodnutí z roku 2001 zkolaudována jako sběrna kovového odpadu, první souhlas dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech byl vydán 10. 4. 2003, s platností do 30. 6. 2006. Nový souhlas (rozhodnutí ze dne 4. 7. 2006), jenž byl napaden odvoláním odvolatelů, aproboval další provozování zařízení na konkrétní dobu a změnu provozního řádu tohoto zařízení. Z ničeho se nepodává, ani žalovaný k takovému závěru nedospěl, že by tato změna současně vyžadovala následně povolení změny užívání dle stavebního zákona (§ 85 stavebního zákona z roku 1976, resp. § 126 a stavebního zákona z roku 2006), tedy, že by bylo možno vůbec předpokládat možnost obrany proti navrhované změně provozního řádu v jiném řízení. Bez ohledu na to, zda uvedený postup stavebního úřadu musí nebo nemusí při dalším povolení provozu stávajícího zařízení a při změně provozního řádu následovat, je podle názoru soudu nutné připustit účast dotčených osob (které tvrdí dotčení v právech) již v řízení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, a to právě s ohledem na rozdílný předmět daných řízení a předvídatelnost práva nejen pro adresáta právní regulace, ale i osob, které mohou být rozhodnutím ve svých právech dotčeny.

Positivní souhlas pro provozovatele s provozem zařízení a s provozním řádem může znamenat negativní dopad do práv jiných osob, zejména vlastníků sousedních nemovitostí. Přímé dotčení ve vlastnických právech k pozemkům a stavbám nelze zúžit jen na

„změnu majetkového či jiného statutu odvolatele“ (jak jen obecně uvádí žalovaný); iminentní náplní tohoto práva je jeho realizace, tedy majetek užívat a nebýt rušen nepřipustnými zásahy. Ochrana před takovými zásahy je zajištěna právě tím, že k určitým činnostem je vyžadován souhlas příslušného odborného orgánu a vydání souhlasu předchází správní řízení, v jehož rámci je dán prostor všem, kteří by mohli být dotčeni na svých právech, k obraně svých práv. Pro úplnost, být nejde o naprosto identický případ, soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 47/2005-86.*)

Skutečnost, že následnou novelou zákona o odpadech bylo v § 14 odst. 6 přiznáno postavení účastníka obci, na jejímž území má být zařízení provozováno, znamená, že ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu zákon o odpadech konstituoval obci postavení účastníka nad rámec vymezení účastníků dle § 27 odst. 1 a 2 správního řádu; tato změna však nevylučuje, že postavení účastníka řízení je nutno přiznat i osobám jiným, které tvrdí dotčení ve svých právech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, nelze ji vykládat tak, že tímto vymezením byl stanoven okruh účastníků speciálně oproti správnímu řádu, a tedy zúžen na žadatele a obec. Obci je postavení účastníka přiznáno zvláštním předpisem zpravidla vždy v řízení, kdy v něm vydané rozhodnutí se může dotknout aktivit její samosprávy, územního plánování apod. tzn. i tam, kde se obec svého účastnictví nemůže dovolávat z titulu vlastnických práv k pozemkům a stavbám [např. § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006; § 28 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, atp.]. Pro úplnost lze pro srovnání dodat, že na rozdíl od zákona o odpadech, speciální úpravu okruhu účastníků řízení, a to jednoznačnou a výslovnou formulací stanoví zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně

*) Publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS.

a doplnění některých zákonů, v § 14 odst. 1; výslovné zúžení okruhu účastníků řízení vedených podle tohoto zákona na žadatele je podle názoru tohoto soudu výjimkou, jejíž legitimitu lze z ústavněprávních hledisek dovodit. Takové důvody však nelze shledat v případě řízení týkajících se obecného nakládání s odpady.

Ze všech uvedených důvodů soud proto dospěl k závěru, že vydáním rozhodnutí krajského úřadu mohli být odvolatelé ve svých právech přímo dotčeni, a proto jim náleželo postavení účastníků řízení. Pokud tedy žalovaný za této situace jejich odvolání zamítl jako nepřipustné, jedná se o rozhodnutí nezákonné.

1969

Spolkové právo: kritéria přípustnosti zásahu do sdružovacího práva; rozpuštění občanského sdružení

k čl. 17 a 20 Listiny základních práv a svobod

k čl. 10 a 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [(č. 209/1992 Sb.) v textu též „Úmluva“]

k § 4 písm. a) a § 12 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (v textu též „zákon o sdružování“)

I. Při posuzování zásahu do práva svobodně se sdružovat je nutno zhodnotit, zda jsou splněna tři základní kritéria, a to, zda má oporu v zákoně, sleduje legitimní zájem a je v demokratické společnosti nezbytný [čl. 20 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 11 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)].

II. Kritérium nezbytnosti je splněno pouze v případě, že zásah do práva svobodně se sdružovat odpovídá naléhavé společenské potřebě a je přiměřený sledovaným legitimním zájmům.

III. Právo svobodně se sdružovat garantuje ochranu názorů a svobodu je vyjadřovat. I pouhé hlásání určitých myšlenek a propagace idejí sice může být dostatečným důvodem pro zásah do práva svobodně se sdružovat, ale v takových případech je třeba důsledně trvat na náležitém odůvodnění nezbytnosti takového zásahu. Proti extrémním názorům a sdružením založeným k jejich šíření může správní orgán zasáhnout až tehdy, vznikne-li nikoli jen hypotetické nebezpečí, že uvedené extrémní názory či jejich důsledky mohou začít být skutečně prosazovány a realizovány.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008-104)

Prejudikatura: č. 1841/2009 Sb. NSS; nálezy č. 80/2000 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 15/99), č. 57/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 367/03) a č. 116/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 83/06); rozsudky velkého senátu ESLP ze dne 30. 1. 1998, *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku* (stížnost č. 19392/92, Reports 1998-I), ze dne 29. 4. 1999, *Chassagnou a další proti Francii* (stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95, ECHR 1999-III*), ze dne 17. 2. 2004, *Gorzeliak a další proti Polsku* (stížnost č. 44158/98, Reports 2004-I); rozsudky ESLP ze dne 10. 7. 1998, *Sidiropoulos a další proti Řecku* (stížnost č. 26695/95, Reports 1998-IV**), ze dne 2. 10. 2001, *Stankov a Sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bul-*

*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, č. 7-8/1999.

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, č. 6/1998.

harsku (stížnosti č. 29221/95 a 29225/95, Reports 2001-IX***), ze dne 3. 2. 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku* (stížnost č. 46626/99, Reports 2005-I****), a ze dne 20. 10. 2005, *Ouranio Toxo a další proti Řecku* (stížnost č. 74989/01, Reports 2005-X).

Věc: Občanské sdružení Komunistický svaz mládeže proti Ministerstvu vnitra o rozpuštění sdružení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 25. 11. 2005 na základě podnětu Policie ČR upozornil žalobce na to, že jej považuje za organizaci uvedenou v § 1 odst. 3 zákona o sdružování s odůvodněním, že jeho cílem je jinak porušovat ústavu a zákony a dosahovat svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony [§ 4 písm. a) a b) zákona o sdružování]. Zároveň vyzval žalobce, aby upustil od nedovolené činnosti a o přijatých opatřeních žalovaného informoval. K odpovědi na tuto výzvu (28. 2. 2006) žalobce přiložil změněný Program KSM, v němž slovní spojení „*KSM usiluje o revoluční překonání kapitalismu* [...]“ bylo nahrazeno spojením „*KSM stojí na straně úsilí o revoluční překonání kapitalismu* [...]“.

Dne 20. 7. 2006 zahájil žalovaný řízení o rozpuštění žalobce a rozhodnutím ze dne 12. 10. 2006 jej rozpustil. V odůvodnění citoval následující část Programu KSM: „*KSM stojí na straně úsilí o revoluční překonání kapitalismu a o nastolení ekonomických – odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským – a společenských – zavedení socialistické demokracie – podmínek pro budování socialismu, jako prvního stupně k vytvoření společnosti komunistické, jejíž vybudování je konečným cílem. Tuto snahu vyjadřuje název organizace, kde je pojem komunistický chápán jako označení vize budoucí, vysoce organizované beztržní společnosti, kde je vláda nad lidmi vystřídána svobodnou správou věcí a řízením výrobních procesů, kde všestranný a svobodný rozvoj každého jednotlivce je základem pro svobodný rozvoj všech. V takové společnosti*

již život člověka nebude zajišťován na úkor jiných lidí, ani na úkor životního prostředí“. Podle názoru žalovaného Program KSM i po úpravě nadále připouštěl zapojení žalobce do aktivit neslučitelných s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Přihlášení se k úsilí, které směřuje k popření práva soukromého vlastnictví výrobních prostředků, je neslučitelné se základními demokratickými principy. Žalovaný v této souvislosti odkázal na čl. 9 odst. 2 Ústavy a uvedl, že nelze akceptovat vyjádření žalobce, dle kterého změny uspořádání společnosti by měly proběhnout demokraticky v souladu s aktuálním právním řádem. Vlastnické právo ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny dopadá na veškerý majetek bez ohledu na charakter, tzn. též bez ohledu na to, zda jde o soukromé vlastnictví k výrobním prostředkům či nikoliv. Nepřichází proto v úvahu „*odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským*“. Záměr výslovně vyjádřený v Programu KSM byl tudíž podle žalovaného v rozporu s § 4 písm. a) zákona o sdružování.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou podanou dne 12. 10. 2006 u Městského soudu v Praze. Městský soud ji rozsudkem ze dne 19. 3. 2008 zamítl. V odůvodnění se plně ztotožnil se závěrem žalovaného, že činnost žalobce je v rozporu s § 4 písm. a) zákona o sdružování, neboť jím sledovaný cíl, tj. odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků, je v rozporu s Ústavou, s čl. 11 odst. 1 Listiny i se zákony. V této souvislosti poukázal také na čl. 26 odst. 1 Listiny, který zaručuje právo každého podnikat, tj.

*** Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, č. 1/2002.

**** Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, č. 2/2005.

zvolit si jako své povolání podnikatelskou činnost a tuto pak vykonávat. Odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků by nevyhnutelně znamenalo nepřiměřený zásah do tohoto práva. Protiústavní by byla rovněž snaha o dosažení téhož cíle postupným vyvlastňováním výrobních prostředků v soukromém vlastnictví. Základní lidská práva vlastnit majetek a podnikat jsou nezrušitelná. Zákon sice může stanovit limity vlastnického práva, jakož i práva podnikat, musí však přitom zachovávat (šetrit) podstatu a smysl těchto práv. To znamená, že nemůže tato práva úplně zrušit. K námitce, že český právní řád nedefinuje soukromé a společenské vlastnictví a že se jedná o teoretické pojmy, městský soud uvedl, že obsah obecně užívaného pojmu „*soukromé vlastnictví*“ je všeobecně srozumitelný a nepochybný. Není proto ani v nejnižším zapotřebí, aby byl tento pojem právem definován. Městský soud dále konstatoval, že závěry žalovaného vychází výlučně z hodnocení Programu KSM, jehož znění je nesporné. Žalovaný správně posoudil zjištěný skutkový stav věci a odůvodnění jeho rozhodnutí je v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Cíle, o jejichž dosažení žalobce coby občanské sdružení usiluje nebo které plně schvaluje, podporuje a prosazuje, stejně tak jako následná veřejná prezentace tohoto programu jsou činnostmi ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o sdružování. Žalovaný tedy postupoval v souladu s citovaným ustanovením, pokud poté, co žalobce i přes předchozí výzvu pokračoval v činnosti spočívající v prezentaci uvedeného protiústavního cíle, rozhodl o jeho rozpuštění.

Jako nedůvodné posoudil městský soud i námitky, v nichž se žalobce dovolával svobody projevu, práva svobodně vyjadřovat své názory a práva svobodně vyhledávat a rozšiřovat ideje a informace ve smyslu čl. 17 Listiny a mezinárodních úmluv citovaných v žalobě. Právo žalobce na svobodu projevu nelze nadřazovat ostatním základním lidským právům a svobodám, které je třeba vnímat v jejich vzájemné souvztáznosti. Důvod pro rozpuštění sdružení upravený v § 12 odst. 3 písm. c) zákona o sdružování je nepochybně

jedním z případů předvídaných v čl. 20 odst. 3 Listiny, neboť v demokratické společnosti nelze z hlediska ochrany práv a svobod druhých tolerovat taková sdružení, která by vyvíjela činnost jsoucí v rozporu s § 4 nebo § 5 zákona o sdružování. Za takovou činnost lze považovat též trvajících veřejnou prezentaci programu formulujícího protiústavní cíle, které občanské sdružení schvaluje, podporuje a prosazuje, o jejichž dosažení usiluje nebo „*stojí na straně úsilí*“ o jejich dosažení. Svoboda projevu žalobce a jeho právo šířit ideje a informace v žádném případě nejsou bezbřehé. Hlásá-li žalobce i přes výzvu ministerstva ve svém programu, že stojí na straně úsilí, jehož cíl je v rozporu s Listinou tvořící součást ústavního pořádku České republiky, je dán důvod pro jeho rozpuštění bez ohledu na to, že jeho protizákonná činnost spočívá v „*pouhém*“ šíření informace o svém programovém cíli. Rozpuštění žalobce je v takovém případě přípustným omezením výkonu sdružovacího práva, které je stanoveno zákonem na základě a v souladu s čl. 20 odst. 3 Listiny.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že městský soud ignoroval námitku, že Program KSM nebyl právním dokumentem a neuvažoval o vlastnictví v právním smyslu, ale vlastnictví pojímal jako společenskovední, zejména ekonomickou kategorii. Stěžovatel odkázal mimo jiné na čl. 95 odst. 1 Ústavy a čl. 2 Listiny a uvedl, že k jeho rozpuštění došlo na základě ideologické konstrukce, že usiluje o protiústavní a protizákonné překonání kapitalismu odstraněním jeho ekonomické podmíněnosti v podobě soukromého vlastnictví výrobních prostředků. Stěžovatel označil za nepochybné, že „*odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků*“ je přípustné podle čl. 11 odst. 4 Listiny a vyvlastnění jakékoli věci a omezení vlastnického práva je přípustné podle § 128 odst. 2 občanského zákoníku a podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

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

Z odůvodnění:

(...) K otázce omezení práva svobodně se sdružovat a ke kritériím pro toto omezení se již ve svých rozhodnutích opakovaně vyjádřil Evropský soud pro lidská práva (ESLP) a Nejvyšší správní soud proto na závěry a východiska vyplývající z jeho judikatury poukazuje.

Za jeden z nejdůležitějších aspektů práva svobodně se sdružovat považuje ESLP právo jednotlivců vytvořit právnickou osobu za účelem kolektivního jednání ve společném zájmu. I když státy mají právo přesvědčit se, zda jsou cíl sdružení a jeho činnost v souladu s právními předpisy, musí tak činit způsobem, který je v souladu s povinnostmi danými Úmluvou. Omezení práva svobodně se sdružovat mohou ospravedlnit jen přesvědčivé a závažné důvody. Při posuzování, zda je zásah do sdružovacího práva nezbytný ve smyslu čl. 11 odst. 2 Úmluvy, mají státy omezenou míru správního uvážení, která jde ruku v ruce s přísným evropským dohledem vykonávaným jak ve vztahu k právním předpisům, tak i k rozhodnutím, jimiž jsou tyto právní předpisy aplikovány, a to včetně rozhodnutí soudních. ESLP se při přezkumu neomezuje pouze na to, zda žalovaný stát užil své pravomoci v dobré víře, pečlivě a rozumným způsobem, ale musí určit, zda byl sporný zásah přiměřený sledovanému legitimnímu cíli a zda důvody uváděné vnitrostátními orgány pro jeho ospravedlnění byly relevantní a dostatečné (viz rozsudek ze dne 10. 7. 1998, *Sidiropoulos a další proti Řecku*, stížnost č. 26695/95, Reports 1998-IV, bod 40).

Úmluva byla vytvořena z důvodu podpory a udržení ideálů a hodnot demokratické společnosti. Demokracie je jediný politický model předpokládaný Úmluvou, a tudíž jediný model s ní slučitelný. Jedinou formou nezbytnosti, která tak může ospravedlnit zásah do výkonu práva upraveného v čl. 11 Úmluvy (jakož i v čl. 8, 9 a 10), je tedy ta, jež vyvěrá z „demokratické společnosti“ (viz rozsudek velkého senátu ze dne 30. 1. 1998, *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, stížnost č. 19392/92, Reports 1998-I, body 43–45). Pojem „nezbytnost“ obsažený v čl. 11 odst. 2 Úmluvy nemá pružnost

výrazů jako je „užitečný“ a „žádoucí“. Navíc pluralismus, tolerance a snášenlivost jsou charakteristickými znaky demokratické společnosti. I když zájmy jednotlivců musí být příležitostně podřízeny zájmům skupiny, demokracie neznamená, že názor většiny musí vždy převážet. Vždy musí být dosažena rovnováha, která zajistí spravedlivé a řádné zacházení s menšinami a vyhnutí se zneužití dominantního postavení (viz rozsudek velkého senátu ze dne 29. 4. 1999, *Chassagnou a další proti Francii*, stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95, Reports 1999-III, bod 112). ESLP dále uvádí, že svoboda sdružování není absolutní a že v určitých případech je nutné připustit, že povinnost chránit práva upravená Úmluvou může vést k omezení jiných práv a svobod taktéž upravených v Úmluvě. Vyvážení konfliktních zájmů a práv jednotlivců je obtížný úkol. Může zahrnovat zvážení politických a sociálních otázek, na které se názor v demokratické společnosti významně liší. V této oblasti musí mít státy širší míru uvážení, protože vzhledem ke znalosti země jsou národní orgány obecně v lepší pozici než ESLP, aby mohly posoudit, zda zde je nebo není „naléhavá společenská potřeba“ schopná ospravedlnit zásah do jednoho z práv zaručených Úmluvou. ESLP také uvedl, že povaha a tvrdost uložených opatření jsou okolnosti, které musí být vzaty v úvahu při posuzování proporcionality zásahu. V některých případech, může být použití radikálních nebo i tvrdých opatření, zahrnujících okamžité a trvalé rozpuštění organizace a zabavení jejího majetku ospravedlnitelné ve smyslu čl. 11 Úmluvy (viz rozsudek ze dne 20. 12. 2001, *Gorzelik a další proti Polsku*, stížnost č. 44158/98, body 59 a 60). V kontextu čl. 11 Úmluvy zdůrazňuje ESLP základní roli, kterou při zajišťování pluralismu a demokracie hrají politické strany, ovšem podotýká, že sdružení vytvořená za jiným účelem jsou pro správné fungování demokracie rovněž důležitá. Je přirozené, že tam, kde občanská společnost funguje, účasti občanů na demokratickém procesu je do značné míry dosaženo prostřednictvím účasti ve sdružení, kde se mohou vzájemně spojit a dosahovat cílů společně (viz rozsudek velkého senátu ze dne 17. 2. 2004, *Gorzelik*

a další proti Polsku, stížnost č. 44158/98, Reports 2004-I, bod 92). Stát nemusí čekat se zásahem do svobody sdružovací až do chvíle, kdy sdružení začne činit konkrétní kroky neslučitelné s Úmluvou. Avšak rozsáhlá opatření preventivní povahy k potlačení svobody sdružování a vyjadřování jiných názorů než těch, které navádějí k násilí nebo popírají demokratické principy, jakkoliv se mohou státním orgánům jevit určité názory či slova šokující a nepřijatelné a jakkoliv mohou být takové požadavky nezákonné, vedou k poškození demokracie a mnohdy i k jejímu ohrožení (viz rozsudek ze dne 15. 1. 2009, *Sdružení občanů Radko a Paunkovski proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii*, stížnost č. 74651/01, bod 76). I když je cíl sdružení (obnovení monarchie) v rozporu s ústavou, neznamená to, že zásah do práva sdružovacího je ospravedlnitelný. Sdružení může usilovat o změnu zákonné a ústavní struktury státu, pokud jsou všechny prostředky užité k tomuto cíli zákonné a demokratické a pokud je samotná navrhovaná změna v souladu se základními demokratickými principy. V této věci ESLP rovněž zdůraznil, že neexistují žádné důkazy, že by sdružení pro dosažení svých cílů chtělo použít násilné nebo nedemokratické prostředky, a že se zdá, že sdružení nemá reálnou šanci uskutečnit dané změny, které se nesetkají se souhlasem na politické scéně (viz rozsudek ze dne 21. 6. 2007, *Zhechev proti Bulharsku*, stížnost č. 57045/00, body 47 až 50).

Z výše citovaných ustanovení Úmluvy, Listiny a zákona o sdružování a z judikatury ESLP vyplývá, že při posuzování zásahu do svobody sdružovací je nutno zhodnotit naplnění tří základních kritérií, a to, zda zásah 1) byl stanoven na základě zákona, 2) sledoval legitimní zájem a 3) byl v demokratické společnosti nezbytný. Důvody pro ospravedlnění zásahu do svobody sdružovací musí být relevantní a dostatečné. Nezbytnost zásahu pak vyžaduje, aby odpovídal naléhavé společenské potřebě a byl přiměřený sledovaným legitimním zájmům, tj. zájmům uvedeným v čl. 11 odst. 2 Úmluvy a v čl. 20 odst. 3 Listiny. Při posuzování přiměřenosti zásahu je třeba po-

soudit povahu a tvrdost uložených opatření. Zákaz sdružení by měl být krajním opatřením, ale orgány veřejné moci s ním nemusí čekat až do chvíle, kdy sdružení začne podnikat konkrétní kroky neslučitelné s demokratickými principy. V této souvislosti lze poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb., v němž Ústavní soud označil princip přiměřenosti za jeden z esenciálních znaků demokratického právního státu, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (viz bod 184 citovaného nálezu).

První z výše uvedených kritérií bylo v posuzované věci naplněno, neboť ministerstvo mělo pro rozhodnutí o rozpuštění stěžovatele zákonnou oporu v § 4 písm. a) *in fine* ve spojení s § 12 odst. 3 písm. c) zákona o sdružování.

Legitimním zájmem (druhé kritérium), který byl zásahem do práva svobodně se sdružovat v daném případě sledován, byla podle odůvodnění rozhodnutí ministerstva ochrana vlastnického práva jako jednoho ze základních atributů demokratického právního státu chráněného mezinárodními úmluvami a ústavním pořádkem (čl. 11 Listiny). Rovněž v tomto směru nelze mít pochybnost o tom, že ochrana základních principů demokratického právního státu (v konkrétním případě ochrana vlastnického práva) je legitimním zájmem podřaditelným pod čl. 11 odst. 2 Úmluvy a čl. 20 odst. 3 Listiny, jímž může být zásah do práva svobodně se sdružovat odůvodněn. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se k poměrně obsáhlé části kasační stížnosti, ve které stěžovatel interpretuje pojmy „*vlastnické právo*“ a „*vlastnictví*“. Úkolem soudů není poskytovat doktrinální výklad pojmů ani vést akademickou polemiku, aniž by takový postup měl význam pro posuzovanou věc. Z uvedeně části kasační stížnosti je v daném případě přesto zřejmé, že stěžovatel si úlohu soudu dostatečně neuvědomuje, neboť obecné proklamace a citace z publikací (nutno dodat, že s jedinou výjimkou vydaných v šedesátých až osmdesátých

letech minulého století v bývalé Československé socialistické republice), bez vztahu k argumentům obsaženým v napadeném rozsudku, nemohou závěry městského soudu účinně zpochybnit (např. poukazy stěžovatele na to, že současná česká společnost žije z velké části z podstaty majetku vytvořeného v tzv. době nesvobody a že ministerstvo i městský soud vystupují při obhajobě kapitalismu z pozice vrchních společenskovědních teoretiků – ideologů). Spíše než věcnou argumentací brojící proti závěrům obsaženým v napadeném rozsudku je tato část kasační stížnosti obhajobou či dodatečným vysvětlováním idejí vyjádřených v programu stěžovatele. Tato část kasační stížnosti je proto pro posouzení věci irelevantní. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že Listinou garantovaná ochrana vlastnictví výrobních prostředků nemůže být jako celek, přinejmenším ve své nejzákladnější podstatě, zrušena, a to ani formou zákona, neboť by to bylo – pokud by se vskutku jednalo o zrušení vlastnictví jako základního soukromoprávního institutu zajišťujícího ekonomickou autonomii jedince na státní moci i na jiných osobách – v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy zakazujícím změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Souhlasí rovněž s jeho výkladem pojmu „*soukromé vlastnictví*“. Za případný a opodstatněný považuje Nejvyšší správní soud také poukaz městského soudu na čl. 26 odst. 1 Listiny, který mimo jiné garantuje právo podnikat.

K tvrzení stěžovatele, že mu nelze pod-souvat něco, co nehlásal, a pak ho za to trestat, Nejvyšší správní soud uvádí, že proklamuje-li v Programu KSM své úsilí o „*odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským*“, jedná se o zcela jednoznačnou formulaci vylučující jakékoliv pochybnosti o tom, že cílem stěžovatele je odejmutí vlastnického práva jako takového. V tomto kontextu nelze rozlišovat mezi vlastnickým právem k výrobním prostředkům a vlastnickým právem k jiným předmětům vlastnictví. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 15/99 (č. 80/2000 Sb.), ústavní systém

a právní řád České republiky odmítá odlišnou hodnotovou klasifikaci a odlišný stupeň právní ochrany toho, co bylo v minulém režimu označováno za různé typy a formy vlastnictví, a vychází z jednoho univerzálního pojmu vlastnictví.

Třetím kritériem, které musí být při zásahu do sdružovacího práva naplněno, je jeho nezbytnost v demokratické společnosti.

Ustanovení § 4 zákona o sdružování představuje zákonný základ vyžadovaný Listinou i Úmluvou pro zásah do práva svobodně se sdružovat. Citované ustanovení je třeba vždy interpretovat v kontextu dalších podmínek pro tento zásah, které vyplývají z Listiny a Úmluvy. Zásah do práva svobodně se sdružovat tedy může být ospravedlněn pouze takovým jednáním, které je rizikem pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost či pořádek, vede k páchání trestné činnosti nebo k ohrožení práv a svobod druhých. Ministerstvo se proto při posuzování otázky, zda jsou naplněny předpoklady pro rozpuštění sdružení, musí vždy zabývat i tím, zda je tento zásah do práva svobodně se sdružovat proporcionální ve vztahu k porušenému či ohroženému právu nebo zájmu. K rozpuštění sdružení nepostačuje každé porušení zákona či veřejného pořádku, ale pouze takové, které se svým významem vyrovná omezení sdružovacího práva (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008-66, č. 1841/2009 Sb. NSS, bod 60).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že městský soud neuvedl zákonné ustanovení, které komukoli zakazuje zastávat a hlásat vlastní názory na uspořádání společenských vztahů. Obdobně tedy jako v žalobě uplatnil námitku, že nebylo respektováno jeho právo na svobodu projevu. Tato otázka přitom v daném případě úzce souvisí s otázkou, zda byl zásah do sdružovacího práva nezbytný (srovnej např. rozsudek ESLP ze dne 3. 2. 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, stížnost č. 46626/99, Reports 2005-I, bod 44), a to zejména proto, že důvodem rozpuštění stěžovatele nebylo faktické uskutečňování proklamovaných cílů, ale jen a pouze jejich hlásání. Uvedené

otázky tedy nelze v daném případě hodnotit odděleně (srovnej rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 2006, *Linkov proti České republice*, stížnost č. 10504/03, body 51 až 53; ESLP zde posuzoval tvrzené porušení čl. 10 a 11 Úmluvy společně). Svoboda projevu je, stejně jako právo svobodně se sdružovat, garantována jak Listinou (čl. 17), tak Úmluvou (čl. 10). Kritéria, jejichž splnění je podmínkou pro možné omezení svobody projevu, vyplývají z čl. 17 odst. 4 Listiny. Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, které sleduje legitimní cíl (ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost či ochranu veřejného zdraví a mravnosti). Podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy pak může výkon svobody projevu, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestranosti soudní moci. Rovněž v této souvislosti je nutné odkázat na judikaturu ESLP, který se již ke vzájemnému vztahu svobody projevu a práva svobodně se sdružovat opakovaně vyjádřil. Podle ESLP je realizace principu pluralismu nemožná bez toho, aby sdružení mohla svobodně vyjádřit své myšlenky a názory. ESLP považuje ochranu názorů a svobodu je vyjadřovat za jeden z cílů svobody sdružování. Toto spojení je obzvláště důležité tam, kde postoj státního orgánu vůči sdružení je reakcí na jeho výroky a názory (viz výše citovaný rozsudek *Zhechev proti Bulharsku*, bod 36). Svoboda projevu se pak nevztahuje pouze na informace a myšlenky, které jsou přijímány pozitivně nebo jsou považovány za neurážlivé nebo nedůležité, ale také ty, které pohoršují, šokují nebo ruší (viz rozsudek ze dne 2. 10. 2001, *Stankov a Sjedenocná makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku*, stížnosti č. 29221/95 a 29225/95, Reports 2001-IX, bod 86). Tvorba napětí je jedním

z nevyhnutelných následků pluralismu, jmenovitě svobodné debaty všech politických myšlenek. Proto role orgánů států za takových okolností nespočívá v odstranění příčiny napětí vyloučením pluralismu, ale v zajištění, že se soutěžící politické skupiny navzájem tolerují (viz rozsudek ze dne 20. 10. 2005, *Ouranio Toxo a další proti Řecku*, stížnost č. 74989/01, Reports 2005-X, bod 40). Jedním ze základních principů demokracie je možnost nabídnout řešení problémů prostřednictvím dialogu bez použití násilí, i když je to problematické. Demokracii se daří ve svobodě projevu. Z tohoto pohledu není žádné ospravedlnění pro to, aby byla zakázána skupina pouze z důvodu, že chce veřejně diskutovat určité otázky a hledat na ně podle demokratických pravidel řešení (viz již citovaný rozsudek *Sdružení občanů Radko a Paunkovski proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii*, bod 76).

V daném případě nelze přehlédnout, že z napadeného rozsudku není zřejmé, zda otázka nezbytnosti zásahu proti stěžovateli byla vůbec posuzována. Ministerstvo dovodilo závěr o nutnosti rozpuštění stěžovatele výhradně z dokumentu zveřejněného na jeho internetových stránkách (Politický program KSM), resp. z upraveného dokumentu (Program KSM), který po upozornění ve smyslu § 12 odst. 3 stěžovatel ministerstvu poskytl. Nezkoumalo přitom, zda k prezentaci předmětné části programu stěžovatele docházelo i jinou formou (na shromážděních, konferencích, v rámci publikační činnosti apod.), nezabývalo se podrobněji činností stěžovatele, jeho postavením a vlivem ve společnosti, tím, jakým způsobem jsou jeho aktivity vnímány veřejností a s jakým se setkávají ohlasem, a nezohlednilo ani reálné možnosti stěžovatele dosáhnout proklamovaných cílů (srovnej např. výše citovaný rozsudek ESLP *Zhechev proti Bulharsku*). Správní rozhodnutí tak neobsahuje úvahu o intenzitě hrozby pro demokratické zřízení, vyjma zveřejnění programu na webových stránkách není popsána konkrétní činnost stěžovatele, jeho členů či sympatizantů a ministerstvo nezmiňuje ani možné vazby stěžovatele na jiné politické

subjekty, zejména politické strany hlásící se k extrémní levici. Ministerstvo tedy opomenulo zabývat se otázkou, zda zásah odpovídal naléhavé společenské potřebě a byl přiměřený sledovaným legitimním zájmům. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že rozpuštění sdružení je nejtvrdším představitelným zásahem do práva sdružovacího a že se jedná *de facto* o „absolutní sankci“, byť nikoliv ve smyslu správního trestání, přičemž na tom nic nemění ani skutečnost, že ministerstvo jinou možnost reakce na chování stěžovatele vybočující ze zákonných mezí než rozhodnout o jeho rozpuštění nemá. Je proto nezbytné, aby při rozpuštění sdružení bylo vždy přihlédnuto ke všem kritériím, která právní řád pro možné omezení práva svobodně se sdružovat stanoví. Nelze vyloučit, že i pouhé hlásání určitých myšlenek a propagace idejí, bude dostatečným důvodem pro radikální zásah do sdružovacího práva, ale zejména v takových případech je třeba důsledně trvat na náležitém odůvodnění nezbytnosti takového zásahu.

Nejvyšší správní soud si s ohledem na historickou zkušenost našeho státu uvědomuje společenskou citlivost hlásání myšlenek vycházejících z komunistické ideologie. Avšak tabuizace kontroverzních, provokativních, extrémních a společensky citlivých témat a zákaz hlásání názorů, které zjevně vybočují z hlavního proudu současného politického myšlení a případně propagují zásadní změny společenských poměrů, které mají případně za určitých okolností být dosaženy násilím či „revolucí“ (k nim lze jistě zařadit i ideologickou platformu „klasického“ komunistického hnutí, k níž se hlásí i stěžovatel), může vést postupně k omezení či úplnému potlačení veřejné diskuze o těchto tématech, přičemž právě veřejná diskuze výrazně podporuje svobodné utváření názorů a přispívá k pochopení vlastní historie a vyvarování se dřívějších chyb. Co největší bohatost diskuze o věcech veřejných by měla být státní mocí regulována jen v míře nezbytně nutné (srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3.

2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, č. 57/2005 Sb. ÚS, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Proti takto extrémním názorům a sdružením založeným k jejich šíření lze proto cestou administrativní represe zasáhnout až tehdy, vznikne-li nikoli jen hypotetické nebezpečí, že uvedené extrémní názory či jejich důsledky mohou začít být skutečně prosazovány a realizovány. Zůstanou-li však v rovině pokojných diskusí, byť po obsahové stránce třeba i velmi extrémních, není zásadně k jejich administrativnímu potlačování důvodu. Je zřejmé, že mezi hlásáním extrémních názorů a jejich prosazováním a uskutečňováním existuje nezdědka jen velmi tenká a nezřetelná dělící linie. Vzhledem k základní roli jakou svoboda sdružovací a s ní spojená svoboda projevu v pluralitní společnosti hrají, však může administrativní represe v těchto hraničních případech nastoupit teprve tehdy, je-li možno se rozumně domnívat, že nepřikročení k zásahu by již pravděpodobně vedlo k reálnému ohrožení práv a svobod občanů či hodnot, na nichž je demokratický právní stát založen.

Pokud tedy ministerstvo dospělo k závěru, že rozpuštění stěžovatele je přípustným zásahem do práva svobodně se sdružovat a s tím úzce souvisejícím právem na svobodu projevu, aniž by se přitom zabývalo otázkou, zda se jedná o zásah přiměřený a odpovídající naléhavé společenské potřebě, postupovalo v rozporu s právními předpisy. Městský soud pak pochybil tím, že nesprávné rozhodnutí ministerstva aproboval. V daném případě tak došlo k zásahu do Úmluvou i Listinou garantovaného práva svobodně se sdružovat a zároveň do práva na svobodu projevu, přičemž tento zásah nebyl dostatečně odůvodněn, co se týče jeho nezbytnosti. Z výše uvedených důvodů neobstojí argumentace městského soudu týkající se namítaného nerespektování práva na svobodu projevu a jeho závěr, že rozpuštění stěžovatele bylo v daném případě přípustným omezením výkonu sdružovacího práva v souladu s čl. 20 odst. 3 Listiny, byl nesprávný. Kasační stížnost je proto v této části důvodná.

Stavební zákon: pojem „uzavřený prostor existujících staveb“

k § 32 odst. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb. *)

I. Základní podmínkou aplikace § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976, které je speciálním ustanovením, není jednotné vlastnictví existujících staveb a umísťované stavby. Zásadní zákonnou podmínkou je naopak existence uzavřeného prostoru v rámci stávajících staveb, které již prošly územním posouzením, v němž umísťované stavby nemění vnější půdorysné ohraničení a výškové uspořádání prostoru. Jen za těchto podmínek umísťované stavby nevyžadují územní rozhodnutí. Ochrana práv dalších účastníků řízení je za této situace zajištěna ve stavebním řízení.

II. Uzavřeným prostorem je prostor urbanisticky uzavřený, v němž existující stavby slouží určitému účelu užívání (např. areály školské, vnitrobloky) a kde nová stavba, doplňující zpravidla tento soubor staveb, nemůže ohrozit veřejné zájmy hájené v územním řízení stavebním zákonem.

III. Městský vnitroblok je ohraničen domy, které ho obklopují a uzavírají tak prostor, v němž jsou případně umísťovány další stavby. Jen vnitroblok v tomto smyslu byl vždy považován v praxi za typický příklad uzavřeného prostoru existujících staveb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, čj. 7 As 48/2009-79)

Věc: JUDr. Tomáš F. proti Magistrátu města Brna o umístění stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 24. 1. 2007 Úřad městské části města Brna Brno-střed, odbor výstavby a územního rozvoje, povolil změnu dokončené stavby objektu gymnázia na třídě kpt. Jaroše 14. Změna měla spočívat v přístavbě tělocvičny v prostoru stávajícího venkovního hřiště ve dvorní části gymnázia.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl dne 20. 8. 2007.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 1. 2009 zrušil obě rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud za spornou otázkou v tomto řízení označil aplikaci § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976, podle kterého územní rozhodnutí nevyžadují „stavby umísťované v uzavřených prostorech existujících staveb, pokud se nemění vnější půdorysné ohraničení a výškové uspořádání prostoru“. Podle soudu budova gymnázia nepředstavuje uzavřený pro-

stor; její půdorys je naopak postavený ve tvaru širokého písmena U. Neuzavřenou částí budova sousedí s pozemkem jiných vlastníků, na kterém se nachází dvůr sloužící nemovitostem postaveným na tomto sousedním pozemku. Nemovitosti postavené na sousedním pozemku však sousedí s budovou gymnázia bezprostředně, neboť s ní mají společnou zeď. Krajský soud z tohoto konstatování dovodil, že aplikace § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 na danou věc není možná. Je tomu tak proto, že se v tomto případě nejedná o umístění stavby v uzavřeném prostoru existující stavby, jejímž je stavebník vlastníkem. Nejde o vnitroblok tvořený stavbami, které jsou všechny ve vlastnictví stavebníka, a proto by na ně mohlo být nahlíženo jako na jedinou stavbu. Zcela nepochybně může dojít k dotčení veřejných subjektivních hmotných práv žalobce jako majitele pozemku i stavby na něm postavené, a to ze-

*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); tam srov. § 96.

jména zastíněním, ale i možným omezením užívání dvora a nemovitostí sousedících s pozemkem, na kterém byla stavba postavena. Ostatně žalobce v žalobě i v odvolání namítal dotčení hmotných práv zastíněním, hlukem, vibracemi a porušením statiky nemovitostí v jeho vlastnictví v důsledku umístění přístavby tělocvičny na pozemku v bezprostřední blízkosti hranice pozemků, bez dodržení předepsaných odstupů. Právě možnost dotčení užívání sousedících nemovitostí měla být zkoumána stavebním úřadem v územním řízení. Aplikace § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 by proto byla možná jen za podmínky, že by budova gymnázia představovala půdorysně uzavřený celek a stavba tělocvičny by byla navržena uvnitř tohoto celku, samozřejmě za další podmínky, že by stavba výškově nepřesáhla budovu gymnázia. Jedině tak by byl vyloučen zásah stavby do práv vlastníků sousedních nemovitostí.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, kterou opřel o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel především namítl, že krajský soud užil při interpretaci § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 nepřiměřeně restriktivní výklad jdoucí až nad rámec tohoto ustanovení. V tomto zákoně, ani v žádném jiném předpise není stanoveno, že lze umísťovat stavby v prostorech již existujících staveb pouze za předpokladu, že stavba je ve vlastnictví stavebníka. Stavební zákon z roku 1976 také nikterak nespecifikuje, jakým způsobem má být uvedený prostor uzavřen. Po dobu platnosti stavebního zákona z roku 1976 byl tento procesní institut vždy vykládán tak, že za uzavřený prostor je považován vnitroblok, tj. prostor obklopený stavbami, které způsobují jeho uzavřenost. Nikdy nebyly zkoumány vztahy vlastnické a vždy bylo aplikováno pouze urbanistické hledisko, tedy zda jde o prostory uzavřené. Vnitroblok, o který se v tomto případě jedná, byl vždy považován za typický případ uzavřeného prostoru existujících staveb. Je tedy zcela zřejmé, že přístavba tělocvičny se nachází v městském vnitrobloku, v prostoru staveb již existujících, a tento prostor není výškově ani půdorysně měněn.

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

Z odůvodnění:

Územní rozhodnutí je správním aktem, kterým se umísťují stavby, mění využití území nebo chrání důležité zájmy v území (§ 32 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976). Podle toho jsou rozlišovány jednotlivé druhy územních rozhodnutí (rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o využití území, rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu, rozhodnutí o stavební uzavěře, rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků), u kterých jsou, vzhledem k jejich povaze, následně upraveny některé požadavky a podmínky pro jejich vydání.

Podle § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 územní rozhodnutí nevyžadují stavby umísťované v uzavřených prostorech existujících staveb, pokud se nemění vnější půdorysně ohraničení a výškové uspořádání prostoru.

Výklad tohoto ustanovení je v předmětné věci klíčový.

V této věci stavební úřad povolil změnu stávající dokončené stavby stavební úpravou objektu gymnázia na třídě kpt. Jaroše 14 [...], a to přístavbou tělocvičny v prostoru stávajícího venkovního hřiště ve dvorní části. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím Magistrátu města Brna zamítnuto, a napadené rozhodnutí stavebního úřadu bylo potvrzeno. Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem zrušil obě rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil Magistrátu města Brna k dalšímu řízení.

Krajský soud ve zrušujícím rozsudku dovodil dvě základní podmínky, které by odůvodňovaly aplikaci § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976. Vyslovil, že aplikace tohoto ustanovení by byla možná pouze v případě, že by budova gymnázia představovala půdorysně uzavřený celek, stavba tělocvičny by byla navržena uvnitř tohoto celku a výškově by nepřesáhla budovu gymnázia, a že předpokladem užití citovaného ustanovení je umístění

stavby v uzavřeném prostoru existující stavby, jejímž vlastníkem musí být stavebník, a musí se jednat o uzavřený vnitroblok, který je ve vlastnictví stavebníka, a pak teprve může být na ni pohlíženo jako na jednu stavbu.

Nejvyšší správní soud má za to, že tento právní názor krajského soudu není správný.

Komentář k § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 (Jiří Doležal, Jan Mareček, Oldřich Vobořil, 2003 *Stavební zákon v teorii a praxi*, 9. aktualizované vydání, s. 97 a 98) vychází z toho, že v případech uvedených v tomto ustanovení není třeba záměry a cíle územního plánování chránit územním rozhodnutím o umístění stavby, protože se stavba má realizovat na pozemcích již určených pro určitý způsob využití, výškou nepřesáhne hladinu stávajících staveb a v celé své ploše bude uvnitř uzavřeného prostoru tvořeného existujícími stavbami. Zákon přitom nestanoví, o jaký druh stávajících staveb má jít (drobné, jednoduché či ostatní). Stejně tak zákon ani prováděcí předpisy nestanoví, co se rozumí „uzavřeným prostorem“, zejména neuvádějí, jakým způsobem má být prostor uzavřen, nepožadují uzavření neprůhlednou zdí ani absolutní nepřístupnosti prostoru pro cizí osoby. Ze smyslu předmětného ustanovení lze proto dovodit, že se jedná o prostory urbanisticky uzavřené, v nichž existující stavby slouží určitému účelu užívání (např. areály školské, vnitrobloky v bytové zástavbě) a kde nová stavba, doplňující zpravidla tento soubor staveb, nemůže ohrozit veřejné zájmy hájené v územním řízení stavebním zákonem.

Kasační soud se totožňuje s právními názory vyslovenými autory uvedeného Komentáře a dodává, že smyslem § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976, který je speciálním ustanovením, je zjednodušit postup podle stavebního zákona tam, kde se jedná o uzavřený prostor již existujících a povolených staveb. Existence uzavřeného prostoru v rámci těchto staveb a neměnnost tohoto prostoru výškově a půdorysně jsou pak základním předpokladem užití tohoto ustanovení stavebního zákona. Stavební zákon tedy vychází z toho, že z hlediska cílů a záměrů územního plánování není nutno takovou stav-

bu zvlášť posuzovat a ochrana veřejných zájmů je dostatečně zajištěna ve stavebním řízení.

V tomto případě ze spisového materiálu vyplývá, že se přístavba tělocvičny nachází v městském vnitrobloku v prostoru staveb již existujících zřejmě s různými vlastníky a tento prostor není výškově ani půdorysně měněn (stavba nepřevyšuje výškovou hladinu stávajících staveb bloku domů, ani z tohoto bloku domů nevybočuje).

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit zásadní kasační námitce stěžovatele, že v žádném právním předpisu není nikde stanoveno, že by bylo možno bez územního rozhodnutí umisťovat stavby v prostorech existujících staveb pouze za předpokladu, že stavebník je také jejich vlastníkem.

Krajským soudem dovozovaná podmínka není obsahem § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976. Základní podmínkou je naopak jen existence uzavřeného prostoru v rámci stávajících staveb, a nikoliv jednotné vlastnictví existujících staveb a umísťované stavby. Vnitroblok, o který v tomto případě jde, resp. v němž je umístěna tělocvična, není definován v právních předpisech. Z povahy věci, ale i ze snímků obsažených ve spise, je však zřejmé, že jde o prostor, který je obklopen blokem obytných a jiných domů (prostor je ohraničen všemi domy, které z tohoto prostoru vytváří vnitroblok). Nutno dodat, že stěžovatel správně poukazuje i na to, že uzavřenost vnitrobloku způsobují stavby, které ho obklopují, a že právě vnitroblok v uvedeném smyslu byl vždy považován v praxi za typický příklad uzavřeného prostoru existujících staveb. Jelikož při vymezování znaků vnitrobloku nebyly nikdy zkoumány vztahy vlastnické, ale právě a jen prostor obklopený stavbami, které způsobovaly jeho uzavřenost (urbanistické hledisko), není možné dělit vnitroblok na více menších částí podle vlastnictví, jak to naznačuje krajský soud [aplikace § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 by byla možná pouze v případě, že by budova gymnázia představovala půdorysně uzavřený celek, stavba tělocvičny by byla navržena uvnitř tohoto celku a výškově by nepřesáhla budovu gymnázia]. Nejsou te-

dy důležité vlastnické vztahy uvnitř vnitrobloku, neboť všechny objekty, které prostor obklopují, již prošly územním posouzením. Právě z těchto důvodů stavby umísťované

v uzavřených prostorách existujících staveb (uvnitř vnitrobloku), pokud se jimi nemění vnější půdorysné ohraničení a výškové uspořádání, nevyžadují územní rozhodnutí.

1971

Územní plánování: námitky proti návrhu územního plánu; podstatná úprava návrhu územního plánu; plocha nadmístního významu Opatření obecné povahy: vydání zákonem stanoveným způsobem

k § 2 odst. 1 písm. h), § 36 odst. 1, § 52 odst. 2 a § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 10i odst. 2 a 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákonů č. 93/2004 Sb. a č. 186/2006 Sb.

k § 101d odst. 2 soudního řádu správního

I. Vlastník pozemku či stavby dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, je oprávněn podat námitky k návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tyto námitky však nejsou omezeny pouze na části týkající se uvedených nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování.

II. Zrušení etapizace výstavby u ploch určených k zastavění je podstatnou úpravou návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

III. Pokud vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí zpracované podle § 10i odst. 2 a 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), naprosto nevyhovuje požadavkům přílohy k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), anebo vyhodnocení nebylo zveřejněno a projednáno s veřejností, zpravidla to způsobuje vadu, která znamená, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 2 soudního řádu správního). Vydaný územní plán je třeba v důsledku takové vady zrušit.

IV. Obec nemůže ve svém územním plánu vymezit plochu nadmístního významu, která není vymezena v zásadách územního rozvoje [§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] nebo v územním plánu velkého územního celku. Plochou nadmístního významu [§ 2 odst. 1 písm. h) uvedeného zákona] je i souhrn více ploch vymezených územním plánem, které mají místní souvislost a shodné funkční určení, pokud svým využitím podstatně a skutečně ovlivní území jiné obce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185)

Prejudikatura: č. 1461/2008 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost POLABÍ Vysoká proti Obci Vysoká nad Labem o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Zastupitelstvo Vysoké nad Labem schválilo usnesením č. 4/3/2008 ze dne 4. 2. 2008 územní plán. Jeho vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 5. 2. 2008. Plán nabyl účinnosti dne 20. 2. 2008.

POLABÍ Vysoká, a. s., (navrhovatel) návrhem ze dne 18. 2. 2009 zahájil řízení o zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Vysoká nad Labem. Územní plán napadá v celém rozsahu a navrhuje jeho zrušení. Svoji aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Vysoká nad Labem dovozuje navrhovatel ze dvou skutečností. Za prvé, je vlastníkem pozemků v katastrálním území Vysoká nad Labem, byť ne ve všech územích obce územním plánem přímo dotčených. Za druhé je navrhovatel zároveň nájemcem značného rozsahu zemědělské půdy v katastru obce. Navrhovatel proto dovozuje, že je legitimován k napadení územního plánu v celém jeho rozsahu, a to z obou výše uvedených důvodů. Navrhovatel je dále vlastníkem zemědělského areálu v obci, v němž ve značném rozsahu (asi 1760 kusů dobytka) provozuje živočišnou a rostlinnou výrobu, která je nevyhnutelně spojena s potřebou zemědělských pozemků. Podstatné snížení rozlohy zemědělských pozemků v důsledku územního plánu nezbytně omezí i rozsah zemědělské výroby a dotkne se tedy navrhovatele, neboť to omezí možnosti využívání střediska zemědělské výroby v jeho vlastnictví. Nutná omezení pro navrhovatele vyplynou i z faktu, že v těsném sousedství zemědělského střediska navrhovatele jsou navrženy plochy pro bydlení a rekreaci, což následně povede k nutnosti omezení emisí produkovaných navrhovatelem při zemědělské výrobě.

Nezákonnost napadeného územního plánu opírá navrhovatel o řadu procesních i věcných pochybení pořizovatele a odpůrce. Pro větší přehlednost lze jednotlivé důvody nezákonnosti územního plánu rozdělit na námitky procesní, tedy vztahující se k údajným pochybením v procesu pořizování plánu, a dále pak k údajným pochybením věcným. Navrhovatel především napadá zákonnost odpůrčova postupu při rozhodování o námitkách na-

vrhovatelem uplatněných. Námitky navrhovatele nebyly při vytváření územního plánu řádně zohledněny. Většina námitek navrhovatele byla pořizovatelem dokumentace vyhodnocena jako připomínky, a to i přesto, že navrhovatel vlastní pozemky a stavby v řešeném území. Tím došlo k porušení § 52 odst. 2 a § 53 odst. 1 stavebního zákona a § 172 odst. 5 správního řádu č. 500/2004 Sb. Odpůrce se nevypořádal zákonným způsobem s námitkami podanými navrhovatelem, neboť o nich nevydal samostatné rozhodnutí. Zastupitelstvo obce se o způsobu vypořádání námitek a připomínek dohodlo předem na neformálním jednání. Na následném (veřejném) jednání zastupitelstva, na kterém bylo rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek přijato a opatření obecné povahy – územní plán vydáno, bylo pak již pouze odsouhlaseno předem dohodnuté. Takový postup je zcela netransparentní a nezákonný. Textová část opatření obecné povahy nijakým způsobem neodkazuje na jakékoliv rozhodnutí o námitkách. Z usnesení zastupitelstva, kterým bylo schváleno rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek, není jasné, co je skutečně schváleným dokumentem a jaký je jeho obsah. Navrhovatel uvádí, že koncept „*Vyhodnocení výsledků projednání návrhu Územního plánu Vysoká nad Labem*“ existuje ve dvojím vyhotovení, a to ve verzi ze dne 17. 12. 2007 a ze dne 8. 1. 2009. Tím, že k námitkám jiných subjektů byla zrušena původně plánovaná etapizace výstavby jednotlivých územním plánem předvídaných rozvojových ploch, došlo dále k zásahu do předloženého návrhu územního plánu po uplynutí lhůty pro podání námitek, a to podstatným (a nezákonným) způsobem. Podle navrhovatele bylo v takovém případě nutné postupovat podle § 53 odst. 2 stavebního zákona, neboť se jednalo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu. Posouzení vlivů na životní prostředí pak bylo provedeno v rozporu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb. a stavebního zákona. Podle navrhovatele vyhodnocení vlivů na životní prostředí nemá náležitosti předepsané v příloze č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí je zpracováno povrchně a neúplně, v některých čas-

tech rovněž vnitřně rozporně. V důsledku těchto pochybení pak neobstojí ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které je povinnou náležitostí územního plánu podle § 43 odst. 6 stavebního zákona a přílohy č. 5 a 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Pokud bylo následně posouzení vlivů přepracováno, aby jeho struktura odpovídala požadavkům právní úpravy účinné od 1. 1. 2007, pak je třeba též namítnout, že takto přepracované posouzení nebylo zpřístupněno veřejnosti ani navrhovateli, aby se s ním mohli seznámit. Podle navrhovatele dále napadenému územnímu plánu nepředcházelo řádně projednané a zastupitelstvem schválené zadání, vyžadované zákonem. Byla vytvořena pouze urbanistická studie, prohlášená následně za koncept územního plánu.

Navrhovatel vznáší též následující věcné výhrady. Územní plán nekoresponduje s většinou určených cílů územního plánu, zejména je v rozporu se zásadou udržitelného rozvoje území. Územní plán disproporčně snižuje výměru ploch zemědělského půdního fondu, lesního fondu, narušuje a destabilizuje sociální složení obyvatelstva. Územní plán tak je v rozporu s § 5 odst. 6, § 18, § 19 a § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť nedošlo ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána územně plánovací dokumentace. Stávající zastavitelné území obce obsahovalo dostatečné množství ploch využitelných jako ploch k zastavění. Velikost nově vymezených zastavitelných ploch nekoresponduje s vyváženými zájmy na udržitelném rozvoji. Přijatý územní plán je dále podle navrhovatele v rozporu s platnou a závaznou částí Územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální sídelní aglomerace. Dále navrhovatel především namítal, že při projednávání a schvalování návrhu územního plánu došlo k naprostému selhání orgánů veřejné správy, které měly být garanty respektování základních zásad územního plánování a nadřazených plánů a koncepcí (mimo zmíněný plán velkého územního celku zde navrhovatel připomíná Evropskou chartu regionálního plánování, Chartu evropských měst a obcí směřujících k trvale udržitelnému rozvoji,

Chartu evropského venkova, Evropskou chartu o půdě, Evropskou úmluvu o krajině, Evropskou politiku rozvoje venkova v období 2007 – 2013 a dále dokumenty a koncepce implementující tyto mezinárodní dokumenty na vnitrostátní úrovni, např. Koncepci zemědělské politiky na území Královéhradeckého kraje, prognózu rozvoje území Královéhradeckého kraje 2006 – 2015 apod.). Tyto mezinárodní a vnitrostátní koncepce se vyznačují shodným záměrem: omezení negativních vlivů suburbanizace. Pokud orgány veřejné správy připustily schválení napadeného územního plánu, tolerují masivní završení již dnes probíhající suburbanizace tím nejvulgárnějším způsobem. V této souvislosti navrhovatel konkretizuje negativní vlivy suburbanizace jako destrukci zemědělského hospodaření a venkovského života, likvidaci krajinného charakteru a rozvrat tradičních sociálních struktur. Územním plánem připravovaná expanze sídelní funkce obce (nárůst počtu obyvatel o cca 250 % oproti roku 2001) je dle navrhovatele „nadkritická“ a směřuje k nechvalně známým příkladům již proběhlé suburbanizace v České republice, jako jsou obce Psáry, Jesenice či Vestec, na nichž lze demonstrovat všechny vyjmenované negativní účinky suburbanizace. Tento proces má svůj ustálený vzorec, který je popsán v řadě odborných publikací. Odpůrce přijal napadený územní plán i přesto, že jeho rozpor s udržitelným rozvojem území uplatnilo sousedící Statutární město Hradec Králové, které též konkrétně vypočetlo negativní vlivy na jeho území, které budou spojeny s přijetím napadeného územního plánu. Mezi těmito negativními vlivy je uvedeno zvýšení intenzity dopravy při nedostatečně dimenzovaných komunikacích, odstěhování značného počtu obyvatel města do Vysoké a jejich následné každodenní dojíždění do města a využívání ekonomického, sociálního a kulturního zájmu města.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu především popřel aktivní žalobní legitimaci navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části z titulu jeho práv nájemce k pozemkům v katastrálním území ob-

ce. Dovožoval, že žalobní legitimaci může založit pouze právo vlastnické, nikoliv nájem pozemků. S ohledem na rozsah návrhu odpůrce uvedl, že se žalobce nemůže domáhat zrušení celého opatření obecné povahy – územního plánu, ale pouze těch jeho částí, které se přímo dotýkají pozemků, ke kterým má vlastnické právo. V souvislosti s navrhovatelem tvrzenými procesními pochybeními při přípravě a schvalování územního plánu odpůrce uvedl, že navrhovatel nemůže účinně namítat taková pochybení, aniž by zcela jednoznačně ukázal, jak v důsledku takového procesního pochybení došlo k porušení subjektivních hmotných práv navrhovatele. Odpůrce dále popřel tvrzení navrhovatele, že napadený územní plán spočívá výlučně ve změně zemědělských a lesních pozemků na zastavitelné plochy a jeho důsledkem bude změna charakteru obce a suburbanizace spojená s celou řadou negativních následků pro stávající obyvatele obce. Odpůrce uvedl, že účelem územního plánování je sladění soukromých a veřejných zájmů. Ačkoli se navrhovatel zaklíná veřejným zájmem, skutečným cílem, který svým postupem sleduje, je pouze prosazování jeho vlastních partikulárních zájmů, a to pokračování v zemědělském využívání dotčených pozemků pro vlastní podnikatelskou činnost. Tyto pozemky má navrhovatel převážně v nájmu, přičemž lze očekávat, že vlastníci pozemků určených jako zastavitelné plochy nájem navrhovateli vypoví a své pozemky využijí ekonomicky výhodnějším způsobem. Odpůrce si klade otázku, zda je účelem soudního přezkumu poskytovat ochranu práv navrhovatele na úkor práv vlastníků dotčených pozemků. Rozšíření zastavitelných ploch je dle odpůrce projevem veřejného zájmu určitého rozhodnutím zastupitelstva obce. Ke zvýšení počtu obyvatel a zástavbě ploch nově k zástavbě určených jistě nedojde náhle a nárazově, nýbrž postupně v dlouhodobém horizontu. Při vydání územního plánu není možno uspokojit zájmy všech zúčastněných subjektů, pokud by odpůrce vyhověl všem námitkám navrhovatele, bylo by vydání nového územního plánu prakticky vyloučeno. Odpůrce rovněž upozornil na skutečnost, že napadený územní plán byl již přezkoumán Nej-

vyšším správním soudem v řízení sp. zn. 4 Ao 2/2008, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal jakékoli vady územního plánu.

Odpůrce dále uvedl k tvrzeným pochybením při rozhodování o námitkách navrhovatele, že není pravdou, že nevzal vůbec v úvahu námitky navrhovatele uplatněné v průběhu pořizování a schvalování územního plánu. Námitky a připomínky navrhovatele jak k urbanistické studii, tak k územnímu plánu byly pečlivě projednány a následně byly vyhodnoceny, resp. bylo o nich rozhodnuto v souladu se zákonem. Námitkami a připomínkami navrhovatele se zastupitelstvo zabývalo na jednáních dne 17. 12. 2007, 7. 1. a 30. 1. 2008. Postup odpůrce, který rozhodnutí o námitkách vtělil do odůvodnění napadeného územního plánu, byl v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona. Odpůrce dále odmítl i námitku netransparentního postupu odpůrce při projednávání námitek a připomínek – o námitkách a připomínkách navrhovatele bylo jednáno na řádném a veřejném zasedání zastupitelstva dne 30. 1. 2008. Rovněž není oprávněná výtká navrhovatele, že není zřejmé, jak zastupitelstvo o námitkách rozhodlo, když existují dva odlišné návrhy vyhodnocení výsledků projednání návrhu územního plánu. K tomu odpůrce uvedl, že vyhodnocení námitek bylo připraveno jako návrh dne 17. 12. 2007 a předloženo zastupitelstvu k projednání. Protože nebylo ihned dosaženo shody na způsobu rozhodnutí o námitkách, byly vypracovány alternativy. Následně bylo dosaženo konsensu zastupitelů o způsobu rozhodnutí o námitkách a definitivní znění bylo přijato právě na zastupitelstvu 30. 1. 2008 a podle tohoto rozhodnutí byl upraven „*návrh vyhodnocení výsledků projednání*“, což bylo na tomto definitivním návrhu řádně vyznačeno. Navrhovatel ve svých námitkách neuvedl, že je vlastníkem pozemků č. 1065/1, 1375/1 a 1375/5 v k. ú. Vysoká nad Labem, proto to odpůrce nemohl zohlednit v rozhodnutí o námitkách. V době podání námitek navrhovatele dne 19. 11. 2007 navrhovatel ještě nebyl vlastníkem těchto pozemků. Odpůrce vyhodnotil podání navrhovatele obsahující několik „námitek“ z hlediska obsahu tak, že

výhrady směřující proti částem územního plánu, kde navrhovatel je vlastníkem pozemků dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a opatření a zastavitelných ploch (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) posoudil jako námitky a rozhodl o nich ostatní výhrady potom posoudil jako připomínky a tak je také vypořádal. Odpůrce v této souvislosti upozornil na to, že i výhrady posouzené jako připomínky vypořádal způsobem fakticky odpovídajícím rozhodnutí o námitkách. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51), z níž vyplývá, že pokud námitka byla vypořádána jako připomínka, nejedná se o vadu vedoucí ke zrušení opatření obecné povahy, pokud vypořádání připomínky vykazuje obsahově stejné náležitosti jako rozhodnutí o námitkách.

Odpůrce se dále vyjádřil i k výtce navrhovatele směřující proti zrušení etapizace výstavby. Podle odpůrce zrušení etapizace není podstatnou úpravou návrhu, a proto nebylo nutné postupovat podle § 53 odst. 2 stavebního zákona. Práva navrhovatele nemohla být touto změnou dotčena, neboť se ve svých námitkách k původnímu návrhu územního plánu k etapizaci nijak nevyjádřil. Při jednání odpůrce k tomuto bodu uvedl, že etapizace byla původně navržena u ploch A1 a A2 na žádost krajského úřadu, u ostatních ploch pak z důvodu obav před současným zastavováním všech navržených ploch rodinnými domy, což by zkomplikovalo výstavbu infrastruktury, zejména s ohledem na to, že v současné době tyto plochy nemají kanalizaci. Proto byla navržena etapizace časová a funkční. Následně pak při jednání zastupitelstva o námitkách vlastníků pozemků umístěných v těchto plochách bylo s ohledem na znalost místních poměrů rozhodnuto, že etapizace není potřebná, protože k žádné lavinovité výstavbě nedojde. Realita pak tyto předpoklady potvrdila, neboť od nabytí účinnosti územního plánu do současnosti byla zahájena stavba pouze dvou domů v lokalitě A9. Zrušením etapizace nebyl nikdo, ani navrhovatel, dotčen na právech. Etapizace ostatně dle odpůrce není ani nutná, neboť překotná výstavba v lokalitách

ploch určených k zastavění, kterou argumentuje navrhovatel, je vyloučena tím, že před zahájením výstavby bude ve shodě s požadavky obsaženými v územním plánu zpracována územní studie dle § 30 stavebního zákona, která prověří možné problémy spojené s využitím území, a dále i hydrogeologický průzkum. K vytýkaným pochybením při procesu posuzování vlivu na životní prostředí odpůrce uvedl, že posouzení vlivů bylo zpracováno autorizovanou osobou a z tohoto posouzení odpůrce při přípravě a schvalování územního plánu vycházel. Krajský úřad v rámci souhlasného stanoviska vydaného v rámci procedury posuzování vlivů na životní prostředí upozornil, že posouzení musí obsahovat náležitosti uvedené v příloze ke stavebnímu zákonu, nikoli v příloze č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb. Toto následně namítal i navrhovatel. Proto odpůrce nechal posouzení přepracovat tak, aby dostalo uvedeným požadavkům. Z hlediska obsahového se posouzení nezměnilo, změněna byla pouze struktura tak, aby odpovídala jednotlivým bodům přílohy ke stavebnímu zákonu.

Odpůrce popřel tvrzení navrhovatele, že při přípravě napadeného územního plánu opomenul projednat a schválit jeho zadání. Návrh zadání byl veřejně projednán dne 24. 7. 2006, přičemž veřejnost byla vyhláškou seznámena s možností podat podněty a připomínky k návrhu zadání. Rovněž řádné schválení zadání vyplývá ze správního spisu. Ohledně námitky týkající se rozporu napadeného územního plánu s územním plánem velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální sídelní aglomerace odpůrce poukázal na § 187 odst. 7 stavebního zákona. Dle odpůrce toto ustanovení taxativně vymezuje závazné části územních plánů velkých územních celků schválených podle staré právní úpravy. Vymezení rozvojové plochy obce Vysoká nad Labem dle hlavního výkresu uvedeného územního plánu mezi tyto části závazné i po nabytí účinnosti nového stavebního zákona nepatří. Dle vyjádření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 1. 10. 2007 není napadený územní plán v rozporu s uvedeným územním plánem velkého územního

celku. Odpůrce dále argumentoval tím, že i jiné obce v oblasti regulované uvedeném územním plánem velkého územního celku schválily územní plány zahrnující rozvojové plochy mimo území vymezené tímto nadřazeným plánem. Odpůrce nesouhlasil též s tvrzením odpůrce o porušení § 5 odst. 6 a dalších ustanovení stavebního zákona, které spojují změny územního plánu s podstatnou změnou poměrů v regulovaném území. Tato úprava se na posuzovaný případ nevztahuje, neboť se nejedná o změnu, nýbrž o vydání územního plánu v obci, která dosud územní plán neměla. Odpůrce také polemizoval s vývodem navrhovatele o nepřípustné změně charakteru obce v důsledku nežádoucí suburbanizace umožněné schváleným územním plánem. Obec není žádným „skanzenem“, nýbrž je již řadu let fakticky součástí aglomerace města Hradec Králové vzdáleného pouhých 4 km, tomu je přizpůsoben i systém veřejné dopravy. Územní plán dle odpůrce zachovává rovnováhu mezi využitím území pro zemědělskou výrobu a pro bydlení.

První senát Nejvyššího správního soudu shledal v judikatuře soudu, která je pro jeho rozhodování závazná (§ 17 s. ř. s.), závažné rozpory týkající se aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.), a také i pasivní legitimace, tedy orgánu, který vystupuje v řízení o zrušení opatření obecné povahy na straně odpůrce, a konečně i ve zkoumání proporcionality zásahu opatření obecné povahy do práv jednotlivce. Proto vydal dne 2. 4. 2009 usnesení čj. 1 Ao 1/2009-94, kterým věc postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Sešmičlenný rozšířený senát pak rozhodl dne 21. 7. 2009 usnesením čj. 1 Ao 1/2009-120 (č. 1910/2009 Sb. NSS) o sporných právních otázkách a věc vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí prvnímu senátu. Rozšířený senát rozhodl o aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak, že navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že jeho subjektivní hmotná práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. V případě návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace pak dotčenými hmotnými

subjektivními právy mohou být především práva věcná k nemovitostem dotčeným územním plánem, tedy právo vlastnické, věcná břemena apod., nikoli však práva povahy pouze relativní, jako je typicky právo nájemní. Soud pak, jako druhý krok v rámci zkoumání aktivní legitimace, musí posoudit, zda i v případě pravdivosti tvrzení navrhovatele není dotčení jeho práv z povahy věci vyloučeno, tedy zda je zásah do práv vůbec myslitelný a vyplývá z tvrzení navrhovatele. Rozšířený senát nadto připustil aktivní legitimaci i v případě tvrzeného procesního pochybení při přijímání opatření obecné povahy, avšak pouze v takovém případě, že byla porušena procesní práva navrhovatele a že nelze *a priori* vyloučit, že v důsledku tohoto porušení procesních práv byla zasažena právní sféra navrhovatele (tedy jeho subjektivní práva hmotná). O otázce pasivní legitimace rozšířený senát rozhodl tak, že jako odpůrce má v řízení o zrušení územního plánu schváleného zastupitelstvem obce vystupovat obec sama. Konečně rozšířený senát rozhodl i o předložené otázce zkoumání proporcionality opatření obecné povahy tak, že podmínkou veškerých omezení vlastnických a jiných věcných práv vyplývajících z územního plánu musí být ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a to, že jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Pokud jsou tyto zásady dodrženy, nelze zrušit územní plán proto, že zásah do práv nebyl spojen s náhradou, neboť pro přiznání takové náhrady v procesu pořizování územně plánovací dokumentace není zákonný podklad.

Rozšířený senát se mimoto zabýval i otázkou, zda je překážkou projednání věci to, že napadený územní plán byl již jednou přezkoumán Nejvyšším správním soudem. V posuzovaném případě byl napadený územní plán obce Vysoká nad Labem přezkoumán k návrhu osoby odlišné od navrhovatele v tomto řízení a návrh byl zamítnut rozsudkem ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008-42. Rozšířený senát se vyjádřil tak, že překážka

věci rozhodnuté může být založena pouze v případě, že předchozí řízení u Nejvyššího správního soudu probíhalo mezi stejnými účastníky, a to pouze ve vztahu k již uplatněným námitkám. V řešeném případě tomu tak není, proto nic nebrání projednání věci a rozhodnutí o návrhu (podrobnější argumentaci lze nalézt v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu). Konečně se rozšířený senát vyslovil i k otázce, zda je na závalu, že návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy byl podán až více než jeden rok po vydání územního plánu. I zde rozšířený senát shledal, že tato skutečnost není překážkou řízení ve věci. Soudní řád správní ani jiný právní předpis nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Takovou lhůtu v neprospěch navrhovatele proto nemůže stanovit ani soudní judikatura. Jedinou podmínkou pro podání návrhu tak je to, že napadené opatření obecné povahy musí být dosud platné a účinné, nebo, i v případě ztráty účinnosti samotného opatření obecné povahy je i přesto přípustný návrh na jeho zrušení, pokud je stále použitelné na základě jiného právního aktu nebo právního předpisu. Tato podmínka je u napadeného územního plánu splněna, neboť se jedná o opatření platné a účinné.

Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy zrušil.

Z odůvodnění:

IV.

Úvahy soudu

(...)

IV. a)

Přípustnost návrhu

[30] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Klíčovou otázkou zde je posouzení aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky postupoval podle závazných směrnic, které k posouzení této otázky stanovil rozšířený senát ve svém rozhodnutí vydaném v tomto řízení (srov. výše).

[31] Testu stanovenému rozšířeným senátem navrhovatel vyhovuje bez jakýchkoli pochybností. Navrhovatel je vlastníkem celé řady nemovitostí (pozemků i budov) v území regulovaném napadeným územním plánem, které jsou zapsány na listech vlastnictví 53, 54 a 429 pro katastrální území Vysoká nad Labem. Navrhovatel dále tvrdí, že vydáním napadeného územního plánu došlo ke zkrácení na jeho subjektivních hmotných právech. Navrhovatel tak např. tvrdí, že jeho práva byla porušena tím, že územní plán určil pozemky v jeho vlastnictví v rámci plochy označené písmenem G jako plochu dopravy a parkoviště, a to v rozporu se skutečným využíváním těchto pozemků a proti vůli vlastníka pozemků. Navrhovatel také tvrdí, že určením pozemků v jeho vlastnictví nebo spoluvlastnictví pro výstavbu komunikace podél ploch D2 a A7 až A9 a B4 v rozporu s jejich současným využitím a proti vůli vlastníka došlo k porušení jeho práv. Rovněž navrhovatel tvrdí, že určení plochy pro výstavbu A8, která zahrnuje pozemky v jeho vlastnictví a spoluvlastnictví, v rozporu s jeho současným užíváním a s vůlí vlastníka došlo k porušení jeho práv. Navrhovatel uvádí, že stanovením budoucího plánovaného využití jeho pozemků odpůrce otevřel cestu k realizování určitých záměrů rozporných s právem navrhovatele na podnikání a užívání pozemků v souladu s jeho vůlí a jejich současným funkčním využitím. Navrhovatel tvrdí zásah do svých práv i jinými způsoby, popsány v bodě I. c).

[32] Tato tvrzení navrhovatele nelze jednoznačně vyvrátit. Soud má za to, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převážujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu

užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.

[33] Nadto navrhovatel tvrdí i porušení svých procesních práv, které mohlo zasáhnout do jeho právní sféry. Příkladem lze uvést tvrzení navrhovatele o porušení jeho práva vyjádřit se a podat námitky ke změně návrhu územního plánu poté, co byla zrušena etapizace zástavby některých ploch, zahrnující mimo jiné plochu A8, jejíž součástí jsou i pozemky ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví navrhovatele. U tohoto tvrzeného porušení procesních práv navrhovatele nelze vyloučit zásah do jeho právní sféry. Jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, nelze u vlastníka nemovitosti umístit v ploše regulovaného územním plánem odchýlně od současného využití apriorně vyloučit zásah do jeho hmotných práv, jmenovitě do práva volně užívat nemovitost ve svém vlastnictví. Pokud výsledkem tvrzeně vadného postupu odpůrce bylo stanovení budoucího plánovaného využití plochy zahrnující i pozemky ve vlastnictví navrhovatele včetně podmínek pro toto využití, je zásah do právní sféry navrhovatele bez dalšího myslitelný. Stejně soud hodnotí i tvrzení navrhovatele o porušení jeho procesních práv v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí. I u této námitky nelze *a priori* vyloučit zásah do právní sféry navrhovatele, jako vlastníka nemovitosti v posuzovaném území a podnikatele v oblasti zemědělství přímo zainteresovaného na klíčové otázce ochrany zemědělského půdního fondu. (...)

IV. b)

Přezkum procesního postupu při vydání územního plánu

[35] Účastníci nijak nespoujají otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

IV. b) 1.

Postup odpůrce při rozhodování o námitkách navrhovatele

[36] Soud se zaměřil v první řadě na navrhovatelem zpochybněnou správnost postupu odpůrce při rozhodování o námitkách navrhovatele. Nejprve musí být odmítnuta výtká navrhovatele, že odpůrce se jeho námitkami vůbec nezabýval. Ze správního spisu, z odůvodnění napadeného územního plánu a konečně i z tvrzení stran vyplývá opak. Navrhovatel uplatnil při projednání návrhu územního plánu celkem jedenáct námitek, z nichž devět odpůrce vyhodnotil a vypořádal jako připomínky a dvě vyhodnotil jako námitky a rozhodl o nich. Ze spisu soud nezjistil, že by odpůrce některou námitku navrhovatele zcela opomenul.

[37] Navrhovatel dále zpochybnil to, že odpůrce o některých jeho námitkách rozhodl jako o námitkách, zatímco jiné posoudil jako připomínky. Odpůrce soudy předestřel klíč, dle kterého třídil jednotlivé výhrady uplatněné navrhovatelem na námitky a připomínky. Pokud se uplatněná konkrétní výtká navrhovatele vztahovala k pozemkům a stavbám ve vlastnictví navrhovatele dotčeným návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch (srov. § 52 odst. 2 stavebního zákona), považoval ji odpůrce za námitku. Ostatní výhrady posoudil jako připomínky. Tento postup považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný. Jak uvedl již v rozsudku z 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Pokud navrhovatel splnil kritéria stanovená v § 52 odst. 2 stavebního zákona, tj. je vlastníkem nemovitosti dotčených návrhem zastavitelných ploch, což odpůrce nespochybnil, je oprávněn uplatňovat vůči územnímu plánu námitky. Toto ustanovení nelze vykládat restriktivně v neprospěch osoby uplatňující námitky tak, jako by znělo „*proti návrhu územního plánu v části, která se jich dotýká*“.

Všechny výhrady uplatněné navrhovatelem, jakožto privilegovanou osobou ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, jsou proto námitkami a tak je nutno s nimi naložit. Týká se to i těch námitek navrhovatele, které směřují proti jiným částem územního plánu, než je vymezení zastavitelných ploch zahrnujících pozemky v jeho vlastnictví, tak i námitek navrhovatele mířících na proces pořizování územního plánu. Výhrady subjektu oprávněného podat námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona vůči návrhu územního plánu nelze již třídit na ty, kterými se odpůrce musí zabývat důkladněji a rozhodnout o nich, a ostatními, kterými se může zabývat pouze povrchně.

[38] V uvedeném rozsudku z 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, však Nejvyšší správní soud zároveň vyslovil názor, že pokud přes toto formální pochybení – posouzení námitek jako připomínek – odpůrce námitky navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně posoudí a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, není to důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Soud proto zohlednil skutečnost, že ačkoli odpůrce posoudil devět námitek odpůrce jako připomínky, v odůvodnění napadeného územního plánu se jimi detailně zabýval a u každé jednotlivé námitky posouzené jako připomínka uvedl, zda navrhovateli vyhovuje či nikoli, a toto odůvodnil. Z hlediska obsahového tak není rozdíl mezi rozhodnutím o námitkách navrhovatele posouzených jako námitky a vypořádáním těch námitek, které byly posouzeny jako připomínky. Soud proto v tomto bodě neshledal nutnost zrušit napadený územní plán.

[39] Navrhovatel také napadl to, že odpůrce nevydal o námitkách samostatné rozhodnutí. Tato výtká není důvodná. Podle § 172 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Z toho též vyplývá, že není třeba vydávat o námitkách každého namítnutého samostatné rozhodnutí, které by se této osobě např. i samostatně doručovalo. Postup odpůrce, který o námitkách a o vypo-

řádání připomínek rozhodl usnesením zastupitelstva ze dne 4. 2. 2008 (zároveň s vydáním samotného napadeného územního plánu), s tím, že konkrétní způsob rozhodnutí o jednotlivých námitkách jednotlivých namítnutých (a vypořádání jednotlivých uplatněných připomínek) a jeho odůvodnění bylo obsaženo v odůvodnění územního plánu, tak byl zcela správný.

(...)

[42] Posouzení této skupiny námitek navrhovatele, která směřuje proti zákonnosti postupu odpůrce při rozhodování o námitkách proti návrhu územního plánu lze tedy uzavřít s tím, že Nejvyšší správní soud zde neshledal důvod pro zrušení napadeného územního plánu.

IV. b) 2.

Zrušení etapizace výstavby

[43] Další námitka navrhovatele spočívá ve zpochybnění postupu odpůrce, který těsně před schválením územního plánu rozhodl dne 30. 1. 2008 (k námitkám třetí osoby) o zrušení původně navrhované etapizace výstavby v lokalitách A3, A6, A7, A8 a A9. Podle správního spisu následně neproběhlo nové projednání návrhu a navrhovatel neměl ani jinou možnost se ke změně návrhu vyjádřit. Navrhovatel v tom vidí porušení § 53 odst. 2 stavebního zákona.

[44] Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, posoudí se přiměřeně podle § 50 a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Klíč k posouzení této námitky je ve výkladu pojmu „*podstatná úprava návrhu*“. Podle obecné právní úpravy obsažené v § 172 odst. 5 správního řádu, jestliže by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Dále je třeba zohlednit i to, že dle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona je etapizace, tj. určení pořadí změn v území, jedním z cílů

územního plánování. Podle bodu I. odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je etapizace jednou z (fakultativních) náležitostí územního plánu.

[45] Ze spisu vyplývá, že veřejně projednaný původní návrh územního plánu obsahoval tuto úpravu pořadí a časového omezení pro provádění změn v území. Na využití funkčních ploch A3 a A6 byla navržena tato omezení: V první etapě měla být realizována výstavba a dokončení sítí technické infrastruktury (komunikace, vodovod, plynovod, kanalizace, vedení elektrické energie). V druhé etapě pak měla být realizována výstavba v souladu s funkčním využitím lokality (rodinné a bytové domy). Na funkční plochy A7, A8 a A9 byla navržena tato etapizace: 1. etapa výstavba a dokončení sítí technické infrastruktury (komunikace, vodovod, plynovod, kanalizace, vedení elektrické energie, retenční nádrž), to vše nejdříve po 1. 1. 2010. Druhá etapa výstavby se pak následně týkala rodinných a bytových domů v souladu s funkčním využitím ploch, realizovat se měla nejdříve po 1. 1. 2012. Naproti tomu schválený územní plán obsahuje pouze etapizaci výstavby v rámci ploch A1 a A2 a u ploch A3, A6, A7, A8 a A9 obsahuje doložku, že u nich „*není stanovena etapizace výstavby*“ (srov. část 12. textové části územního plánu).

[46] Nejvyšší správní soud má za to, že etapizace výstavby je důležitou součástí územního plánování, která umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby. To platí tím spíše v situaci, kdy jsou k zastavění navrženy plochy, které jsou fakticky pole, bez možnosti přístupu po stávajících veřejných komunikacích a bez kanalizace a dalších nezbytných sítí. Rovněž časové omezení výstavby domů určených k bydlení na některých plochách na pozdější dobu je obvykle velmi rozumné a slouží k rozložení výstavby do delšího období a k jejímu soustředění na určité plochy (zabránění chaotické výstavbě ihned a všude). Etapizace tak směřuje k eliminaci či alespoň zmírnění negativních vlivů nutně spojených s rozsáhlou výstavbou objektů pro bydlení jak pro stávající obyvatele, tak i pro obyvatele nově

postavených domů. Ti jsou, při neexistenci racionálně vybudované infrastruktury pro celou lokalitu, nuceni snášet její neustálé dobudovávání a přebudovávání pro potřeby později stavěných budov. Soud proto došel k závěru, že zrušení etapizace je podstatnou úpravou návrhu územního plánu, která musí být projednána ve shodě s § 53 odst. 2 stavebního zákona. Soud nesouhlasí ani s tvrzením odpůrce, že zrušení etapizace v konkrétním případě neznamená žádnou změnu podmínek pro zastavění uvedených ploch, což dokládá tím, že dosud k výstavbě v těchto plochách ve větší míře nebylo přikročeno, a tím, že rozhodování v těchto plochách je podmíněno územní studií a hydrogeologickým průzkumem (srov. bod 11. textové části územního plánu). Tato argumentace odpůrce je pochybná už při zjištění vyplývajícího z vyjádření odpůrce, že výstavba na ploše A9 již ve skutečnosti začala (byť zatím v omezené míře). Z vyjádření odpůrce při jednání přitom vyplynulo, že dopravní obslužnost ani další potřebná infrastruktura pro tyto plochy (A7 až A9) vyřešena dosud není. Rovněž není možné akceptovat argumentaci odpůrce, že zrušením etapizace nebyla dotčena práva navrhovatele ani jiných osob. Navrhovatel již v procesu přípravy návrhu územního plánu a při jeho projednávání uplatnil řadu námitek, z nichž je zřejmé, že má zájem na zachování zemědělského využití pozemků v uvedených lokalitách, a to po co nejdelší dobu, jakož i na maximální možné ochraně zemědělského půdního fondu. Zrušením etapizace výstavby v těchto lokalitách byla otevřena cesta k zastavění dotčených pozemků v době předcházející dříve stanovenému časovému a funkčnímu omezení výstavby. Tím byly práva a oprávněné zájmy navrhovatele nepochybně dotčeny. Poukaz na fakticitu, tzn. že dosud nenastaly nepříznivé účinky, kterým by jinak etapizace bránila, je zcela nepřipadný. Příčinou toho, že nenastal očekávaný investiční boom, lze spíše hledat v současné problémové ekonomické situaci či jinde, než v uvědomělém chování potenciálních investorů. Etapizace není jen rozložením investičního vzruchu v čase, ale, jak vyplynulo z původního návrhu, jednotlivé etapy byly

vzájemně podmíněny, jinak řečeno, k zahájení další etapy výstavby mohlo dojít nejen po uplynutí doby, nýbrž též po splnění záměru předvídaného etapou předešlou (např. vybudováním sítí technické infrastruktury).

[47] Lze tedy uzavřít, že zrušení etapizace výstavby v lokalitách A3, A6, A7, A8 a A9 bylo podstatnou úpravou návrhu územního plánu, která měla být znovu projednána dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce tímto porušením zákonem předepsaného postupu při vydání opatření obecné povahy porušil procesní práva navrhovatele, jakožto vlastníka pozemků v zastavitelné ploše, podat k takto změněnému návrhu územního plánu námítky. Došlo zároveň i k porušení procesních práv dalších osob. Toto procesní pochybení pak mohlo vést i k porušení hmotných práv navrhovatele, případně i dalších osob, a k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Toto podstatné porušení procesních předpisů je tedy i důvodem pro zrušení opatření obecné povahy.

IV. b) 3.

Posouzení vlivů na životní prostředí a vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území

[48] Navrhovatel vytýkal odpůrci chybný postup při posuzování vlivů územního plánu jakožto koncepce ve smyslu § 10a a násl. zákona č. 100/2001 Sb. na životní prostředí. K porušení zákona mělo dojít tím, že posouzení vlivů na životní prostředí, zpracované společností EMPLA, spol. s r. o., jako osobou k tomu oprávněnou, neobsahovalo náležitosti vyžadované právními předpisy. V důsledku toho pak odpůrce nedostatečně vyhodnotil návrh územního plánu z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území ve smyslu § 19 odst. 2 stavebního zákona a příslušných ustanovení prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[49] Podle § 10e zákona č. 100/2001 Sb. je pořizovatel územního plánu v případě kladného závěru zjišťovacího řízení povinen zajistit osobu oprávněnou ke zpracování vyhodnocení vlivů (posuzovatel). Obecnou úpravu náležitostí vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí obsahuje příloha č. 9 k záko-

nu č. 100/2001 Sb. Stavební zákon však v § 19 odst. 2 a ve své příloze obsahuje zvláštní úpravu náležitostí posouzení vlivů územně plánovací dokumentace jako zvláštní kategorie koncepcí. I zákon č. 100/2001 Sb. obsahuje v § 10i zvláštní ustanovení týkající se posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Příloha ke stavebnímu zákonu tak je vůči příloze č. 9 zákona č. 100/2001 Sb. ve vztahu zvláštního k obecnému. Návrh územního plánu je třeba spolu s vyhodnocením předat příslušnému krajskému úřadu, který prověří, zda posouzení obsahuje náležitosti dle požadavků právních předpisů. Pokud tomu tak není, krajský úřad vrátí vyhodnocení k doplnění (§ 10f odst. 2 a § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.). Krajský úřad pak vydá jako dotčený orgán stanovisko k návrhu územního plánu. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí jako jedna část vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území ve smyslu § 19 odst. 2 stavebního zákona musí být zpřístupněno veřejnosti a veřejně projednáno.

[50] Ze spisu vyplývá, že návrh napadeného územního plánu byl podroben proceduře posuzování vlivů na životní prostředí, že bylo zpracováno vyhodnocení posuzovatelem společností EMPLA, spol. s r. o., datované únor – březen 2007 a že krajský úřad vydal dne 16. 7. 2007 v rámci koordinovaného stanoviska i souhlasné stanovisko dle zákona č. 100/2001 Sb. Ve svém stanovisku krajský úřad upozornil na to, že vyhodnocení vypracované posuzovatelem neobsahuje náležitosti podle přílohy ke stavebnímu zákonu, nýbrž chybně dle přílohy č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb. Na toto pochybení upozornil i navrhovatel v jedné ze svých námitek. Odpůrce se pak dodatečně snažil tuto chybu napravit a vyžádal opravu vyhodnocení od posuzovatele. Posuzovatel opravené vyhodnocení předložil odpůrci dne 30. 1. 2008, tedy čtyři dny před schválením napadeného územního plánu. Opravené vyhodnocení nebylo zpřístupněno veřejnosti ani navrhovateli ani nebylo předmětem projednání.

[51] Srovnáním obou znění vyhodnocení, tedy původního z února až března 2007

a opraveného z 30. 1. 2008, lze ověřit tvrzení odpůrce, že z hlediska obsahového není mezi oběma podstatný rozdíl. Text obou vyhodnocení je až na nepatrné výjimky shodný. Obě vyhodnocení se však liší svým členěním. Zatímco původní znění je členěno ve shodě s požadavky přílohy č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb., novější vyhodnocení má členění (tj. názvy jednotlivých oddílů) sestavené tak, aby odpovídalo příloze ke stavebnímu zákonu. Je zřejmé, že přejmenováním názvů kapitol bez úpravy obsahu vyhodnocení (tedy samotného textu) nelze dosáhnout souladu s přílohou ke stavebnímu zákonu. Náležitosti vyžadované dle přílohy ke stavebnímu zákonu ve srovnání s náležitostmi vyžadovanými dle přílohy 9 k zákonu 100/2001 Sb. jsou totiž obsahově, tedy kvalitativně, v některých ohledech odlišné. Příkladem příloha ke stavebnímu zákonu vyžaduje v bodu 1. zhodnocení vztahu územně plánovací dokumentace k cílům ochrany životního prostředí přijatým na vnitrostátní úrovni, zatímco příloha 9 k zákonu 100/2001 Sb. takový požadavek neobsahuje. První část „opraveného“ vyhodnocení, navzdory tomu, že je opatřena nadpisem odpovídajícím požadavku přílohy ke stavebnímu zákonu, žádné vnitrostátní cíle ochrany životního prostředí neuvádí, natož aby je hodnotila ve vztahu k územnímu plánu. Podobně bod 6 přílohy ke stavebnímu zákonu vyžaduje porovnání variant řešení z hlediska kladných a záporných vlivů na životní prostředí. Část šestá „opraveného“ vyhodnocení opisuje nadpis, avšak žádné varianty řešení ani jejich porovnání neobsahuje. Bod 8 přílohy ke stavebnímu zákonu požaduje zhodnocení způsobu zapracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do územního plánu. „Opravené“ vyhodnocení má část osmou se stejným názvem, opět však žádné vnitrostátní cíle ochrany životního prostředí neuvádí a jejich implementaci nehodnotí. Je tedy zřejmé, že „náprava“ zajištěná na poslední chvíli odpůrcem zůstala na úrovni formální a nemohla zhojit vadu vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí.

[52] Samotný text vyhodnocení vypracovaného společností EMPLA pak obsahuje řa-

du nesrovnalostí či dokonce protimluvů. Z tabulky č. 29 „Hodnocení dopadů na vybrané složky životního prostředí – výskyt negativních vlivů záměru“ vyplývá, že se očekává, že územní plán bude mít negativní vliv trvalý nebo přechodný na 11 z 15 sledovaných složek životního prostředí (ovzduší, zabor lesních pozemků, zabor zemědělských pozemků, ekosystémy, hluk, pohoda obyvatel bydlících v blízkosti příjezdové komunikace, odpadové hospodářství, krajinný ráz, povrchové a podzemní vody, vlivy spojené s havarijními stavy, likvidace či poškození stromů mimo les). V bodě 8 (s. 80) se k tomu uvádí, že uvedené hodnocení dopadů nevychází z žádné metodiky a jde pouze o subjektivní hodnocení posuzovatele. Závěr vyhodnocení na s. 84 pak uvádí, že z realizace územního plánu vyplývají pro obyvatelstvo ani pro životní prostředí žádné významné negativní vlivy a účinky narušující kvalitu života nebo stav životního prostředí v daném území. Další nesrovnalostí vyhodnocení je biologické hodnocení dotčeného území. Plochy pro výstavbu A1 a A2 se zjevně nacházejí v botanicky a zoologicky cenné lokalitě, v níž podle přílohy 5 k posouzení bylo zjištěno 161 druhů rostlin, z nichž 2 jsou chráněny vyhláškou č. 395/1992 Sb. jako ohrožené, resp. silně ohrožené, dalších 27 druhů je uvedeno na červených seznamech ohrožených druhů. Na těchto k zastavení určených plochách se rovněž prokazatelně vyskytuje 339 druhů živočichů, z nichž 5 druhů je chráněno jako ohrožené či silně ohrožené ve smyslu vyhlášek č. 395/1992 Sb. a č. 175/2006 Sb. a dalších dvanáct je zapsáno v červených knihách ohrožených druhů. Jeden živočišný druh, motýl lišaj pupalkový (*Proserpinus proserpina*), je uveden v příloze IV. k směrnici Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Navzdory tomu samotný text vyhodnocení výskyt chráněných živočichů v uvedených lokalitách vůbec nezmiňuje ani se nezabývá tím, zda realizací plánu budou tyto vzácné živočichové negativně ovlivněni a jak tyto negativní vlivy mohou být případně zmírněny. I zmíněná příloha 5 vyhodnocení se ostatně bez jakéhokoli odůvodnění omezuje pouze na zjištění výskytu vyšších rostlin,

z živočichů pak toliko bezobratlých, plazů a obojživelníků, a to pouze na plochách A1, A2, D1 a D3. Biologické vyhodnocení ostatních lokalit dotčených územním plánem, případný výskyt chráněných živočichů z tříd ptáků a savců, jakož i chráněných tzv. nižších rostlin, především připadají v úvahu mechy, lišejníky či houby, jsou v posouzení zcela opomenuty, a to bez jakéhokoli zdůvodnění či vysvětlení.

[53] I kdyby však nové „opravené“ posouzení i po stránce obsahové odpovídalo právní úpravě obsažené v příloze ke stavebnímu zákonu, neznamenalo by to, že proces posouzení vlivů na životní prostředí by byl bez podstatných vad. Právní úprava posuzování koncepcí, včetně územně plánovací dokumentace, na životní prostředí byla přijata za účelem implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Účelem této právní úpravy je přispět k průhlednějšímu rozhodování a zajištění úplnosti a spolehlivosti údajů poskytovaných pro posuzování, a to konzultací orgánů s příslušnou působností v oblasti životního prostředí a veřejnosti a stanovením přiměřených lhůt, které ponechávají dostatečný čas na konzultace, včetně vyjádření stanoviska (srov. bod 15 odůvodnění směrnice). Podle čl. 6 směrnice pak *„1. Návrh plánu nebo programu a zprávy o vlivech na životní prostředí vypracované v souladu s článkem 5 je zpřístupněn orgánům uvedeným v odstavci 3 tohoto článku a veřejnosti. 2. Orgánům uvedeným v odstavci 3 a veřejnosti uvedené v odstavci 4 je dána včas skutečná příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřily své stanovisko k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu.“* Právní úprava také v komunitárním a vnitrostátním zákonodárství provádí mnohostrannou úmluvu ratifikovanou a závaznou pro Českou republiku. Jedná se o Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí,

vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. (nazývanou též „Aarhuská úmluva“). Článek 7 této úmluvy zavazuje smluvní strany umožnit účast veřejnosti při tvorbě plánů ve spravedlivém a transparentním rámci, přičemž pro efektivní účast veřejnosti je nezbytné, aby jí byly předem zpřístupněny potřebné informace. Postup, kdy by vyhodnocení (respektive zpráva o vlivech na životní prostředí – jazykem směrnice, nebo informace – jazykem Aarhuské úmluvy) bylo v korektním znění toliko založeno do spisu, aby bylo předpisům učiněno zadost, a vydaný územní plán měl podklady formálně v pořádku, by byl zjevně v rozporu se zněním i smyslem právní úpravy. Smyslem posouzení je totiž především poskytnutí úplných a spolehlivých údajů o vlivu koncepce na životní prostředí veřejnosti a dotčeným orgánům. Ani zcela bezvadné posouzení, které by však odpůrce nepřístupnil veřejnosti včetně navrhovatele a neumožnil jeho řádné veřejné projednání, nemohlo by zhojit procesní vadu navrhovatelem uplatněnou.

[54] Stanovisko krajského úřadu o posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí vydávané podle zákona č. 100/2001 Sb. je stanoviskem dotčeného orgánu, které však není pro odpůrce při schvalování územního plánu závazné. Případná pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají přezkoumání soudem v rámci soudního přezkumu následného rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS), zde tedy v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy.

[55] Soud zde podotýká, že právní předpisy týkající se posuzování vlivů na životní prostředí nejsou v žádném případě samoúčelné, a pokud zde soud shledává podstatné procesní pochybení při vydávání územního plánu, nejde o projev formalismu. Naopak soud se snaží maximálně zohlednit hledisko obsahové. Jestliže účelem procedury posuzování vlivů územního plánu na životní prostředí je obstarání potřebných informací, jejich zpřístupnění veřejnosti a umožnění aktivního zapojení veřejnosti do procesu přípravy

a schvalování územního plánu, pak postup odpůrce, posuzovatele i krajského úřadu v této věci degradoval celý proces posuzování vlivů na pouhý formální úkon. Konkrétně byl proces redukován na vyhodnocení zpracované formálně oprávněným posuzovatelem, pouze po formální stránce (tedy pouze podle nadpisů kapitol nikoli však obsahem) odpovídající příslušným předpisům a těsně před vydáním napadeného plánu toliko založené do spisu.

[56] Pochybení při zpracování posouzení vlivů na životní prostředí se (spolu s absencí územně analytických podkladů tolerovanou po dobu dvou let od nabytí účinnosti nového stavebního zákona dle § 185 odst. 3 stavebního zákona) následně promítlo i ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které je povinnou náležitostí odůvodnění územního plánu [§ 19; odst. 2 a § 53 odst. 5 písm. b) stavebního zákona bod II. odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.]. Zde je třeba souhlasit s výtkami navrhovatele, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je povrchní a neúplné. Náležitosti vyhodnocení uvedené v příloze 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. pod bodem A. (Vyhodnocení vlivů na životní prostředí) je tak odbyto poukazem na (chybně zpracované) vyhodnocení zpracované společností EMPLA a na souhlasné stanovisko krajského úřadu. Charakteristické je, že ve vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území se odpůrce vůbec nezminil o ekologicky problematických aspektech územního plánu, které namítal navrhovatel a statutární město Hradec Králové, tedy o extrémní expanzi zastavby na zemědělských a lesních pozemcích a dalších negativních jevech obvykle spojených s tzv. suburbanizací. Náležitosti uvedené pod bodem C. (vyhodnocení vlivů dle vybraných sledovaných jevů obsažených v územně analytických podkladech) a D. uvedené přílohy (předpokládané vlivy na výsledky analýzy silných a slabých stránek, příležitosti a hrozeb v území) jsou pouze zmíněny s tím, že územně analytické podklady dosud zpracovány nebyly. Bod E. přílohy (vyhodnocení přínosu územního plánu k naplnění priorit územního plánování) je vypořádán tím, že nebyly zpracovány (nově chystané) zásady

územního rozvoje a navržený plán je v souladu s prioritami (dosavadního) územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické aglomerace. V této souvislosti se odpůrce opět nijak nezabýval pochybnostmi, které v tomto směru vznesl navrhovatel. Část F. (vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj: shrnutí) je pak sice podrobnější, nicméně problematickým bodům navrhovatelem i statutárním městem Hradec Králové namítaného nesouladu územního plánu s udržitelným rozvojem území se odpůrce důsledně vyhýbá.

[57] Lze tedy shrnout, že v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jakož i při vyhodnocení vlivu územního plánu na udržitelný rozvoj území došlo k závažným pochybením ze strany odpůrce, ale i ze strany posuzovatele, který předložil vadné vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a také ze strany krajského úřadu, který vadné vyhodnocení akceptoval a vydal na jeho základě souhlasné stanovisko. Tyto vady pak svědčí o zcela formálním přístupu uvedených osob a orgánů a o nepochopení či ignoranci smyslu a významu procedury posuzování vlivů na životní prostředí a vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Základním cílem územního plánování je přitom právě vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území (srov. důvodovou zprávu k návrhu stavebního zákona, s. 123, sněmovní tisk č. 998, Poslanecká sněmovna 2002 – 2006, dostupné na www.psp.cz). Navrhovatel a nepochybně i další osoby z řad veřejnosti byli těmito pochybeními při přípravě a vydávání územního plánu zkráceni na svých právech. Proto i tyto vady shledává soud jako podstatné a vedoucí ke zrušení napadeného územního plánu.

(...)

IV. c)

Soulad územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací

[61] V rámci třetího kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tedy v rámci přezkumu zákonnosti postupu odpůrce při vydávání územního plánu, soud shledal hned dva důvody pro zrušení napadeného územního plánu. Proto již ne-

musel pokračovat dalšími dvěma kroky uvedeného algoritmu, tedy zkoumáním souladu napadeného územního plánu s hmotněprávní úpravou a testem proporcionality. Soud nemá z těchto důvodů v úmyslu zabývat se detailně jednotlivými věcnými námitkami navrhovatele a omezí se nad rámec pouze na několik poznámek týkajících se souladu územního plánu obce a nadřazené územně plánovací dokumentace. Tyto poznámky má soud za nezbytné pro usměrnění dalšího postupu odpůrce po zrušení napadeného územního plánu a pro předejití případným budoucím soudním sporům po vydání nového územního plánu, které by mohly být vedeny s uplatněním týchž argumentů, jaké jsou obsaženy v projednaném návrhu.

[62] Navrhovatel proti napadenému územnímu plánu vznášel výhrady mj. i z toho důvodu, že je v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, zejména pak s dosud platným a závazným územním plánem velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální sídelní aglomerace. Navrhovatel to dovozoval jednak z priority zachování zemědělské výroby obsažené v bodě 3.1. textové části, jednak také z toho, že v mapové části tohoto územního plánu je pro obec Vysoká nad Labem vyznačena rozvojová plocha odpovídající pouze ploše A3 napadeného územního plánu, tj. v rozsahu odpovídajícím necelé jedné desetíně napadeným územním plánem navržených zastavitelných ploch (cca 5 ha rozvojové plochy odpovídající ploše A3, respektive cca 50,5 ha navržených ploch určených k bytové výstavbě, občanské a technické vybavenosti a výrobě a službám, respektive 87,5 ha celkově nově navržených ploch). Navrhovatel se přitom dovolával § 189 odst. 2 stavebního zákona a dovozoval, že pro vydávání územních plánů obcí jsou (až do vydání zásad územního rozvoje nebo jiné změny územního plánu velkého územního celku) závazné územní plány velkého územního celku v celém („schváleném“ rozsahu). Odpůrce naopak tento rozpor popíral s odkazem na to, že novým stavebním zákonem došlo k redukci závaznosti územních plánů velkého územního celku (§ 187 odst. 7 stavebního zákona).

[63] Územní plán Hradecko-pardubické regionální územní aglomerace byl schválen usnesením vlády České socialistické republiky č. 151 ze dne 18. 5. 1988. Tento územní plán byl dále pozměněn nařízením vlády č. 64/1997 Sb., kterým se vyhláší 1. změna a doplněk závazné části územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické sídelní regionální aglomerace, a sdělením č. 113/2001 Sb., kterým se vyhláší 2. změna a doplněk závazné části územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické sídelní regionální aglomerace. Územní plán má textovou část a mapovou část.

[64] Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona do doby vydání zásad územního rozvoje se považují za závaznou část územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu, plochy a koridory umožňující umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení regionálních a nadregionálních územních systémů ekologické stability, limity využití území nadmístního významu a plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku; ostatní části řešení pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. V § 189 odst. 2 stavebního zákona se pak stanoví, že platné územní plány velkých územních celků jsou ve schváleném rozsahu závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu (sněmovní tisk č. 998, s. 169 – 170, Poslanecká sněmovna 2002 – 2006) se k uvedenému ustanovení § 187 odst. 2 a 7 uvádí: „*Také územní plány velkých územních celků (odstavec 2 tohoto ustanovení) neodpovídají dnešním potřebám a zpravidla nežádoucím způsobem zasahují do kompetence obcí. Přitom ale obsahují řadu veřejně prospěšných staveb a jiných důležitých záměrů, jejichž platnost trvá a část řešení musí být proto převzata do zásad územního rozvoje, které má kraj podle odstavce 3 za povinnost pořídit do tří let (v návaznosti na dvouletou lhůtu pro politiku územního rozvoje). (...) Protože do doby schválení zásad územního rozvoje budou*

ještě platit staré územní plány velkých územních celků, je potřeba ukončit platnost těch jejich částí, které zasahují nadměrně do pravomocí obcí, a zároveň vyřešit, jak provádět změny těchto plánů v případech, kdy by ještě taková potřeba z naléhavých důvodů nastala (odstavec 7)“. K § 189 odst. 2 stavebního zákona pak důvodová zpráva říká toto: „*Odstavec 2 řeší vztah závaznosti dříve schválené územně plánovací dokumentace k dokumentaci nově pořizované tak, aby důležitými záměry (např. veřejně prospěšné stavby nebo ochrana hodnot území) kraje byly obce vázány“.*

[65] Již z uvedených částí důvodové zprávy vyplývá, že návrhovaatel nemá pravdu, pokud dovozuje, že územní plány velkého územního celku jsou pro územní plány obcí závazné v celém rozsahu. I pro pořizování územních plánů obcí jsou tak územní plány velkých územních celků závazné po 1. 1. 2007 pouze v rozsahu uvedeném v § 187 odst. 7 stavebního zákona. Důležité je posoudit, zda napadený územní plán je v rozporu s těmi částmi územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální územní aglomerace, jimž § 187 odst. 7 nového stavebního zákona ponechal závaznost. Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona jsou závazné mj. i rozvojové plochy nadmístního významu. Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymezit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. „Republikové“,

tedy celostátní priority územního plánování a plochy a koridory republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a d) stavebního zákona] vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni kraje (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Naopak kraj – a jenom kraj – může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat samostatně obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h): „*plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí“.* Obec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí, nebo by jej významně ovlivnila. Sousední obce ostatně mohou do schvalování územního plánu obce zasahovat pouze ve velmi omezené míře a jejich výhrady proti návrhu územního plánu spadají do kategorie pouhých připomínek (§ 50 odst. 2 stavebního zákona). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje nebo, pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády.

[66] Zbývá tedy již v dané věci posoudit, zda plochy vymezené napadeným územním plánem, jsou plochou nadmístního významu. Jedná se zejména o plochy pro bytovou výstavbu A1 až A11. Při posuzování toho, zda určité plochy jsou významu nadmístního, se není možné spokojit s pouhým formálním oddělením pohledem na jednotlivé plochy tak, jak je pořizovatel územního plánu vymezil a označil. Plochou se rozumí dle § 2 odst. 1 písm. g) soubor pozemků vymezených s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejich využití. Pro potřeby posouzení nadmístního významu je třeba tyto lokality posoudit komplexně podle toho, zda tvoří jeden celek

z hlediska materiálního, a to i přesto, že napadený územní plán je formálně rozčleněn na více ploch. Při tom je nutné zohlednit jak hledisko místní (tedy relativní souvislost a vzájemnou návaznost lokalit), tak především hledisko jednotnosti funkčního určení. Při hodnocení nadmístního významu takto vymezené určité plochy tedy není možno použít perspektivu pohledu omezenou na regulované území obce, nýbrž je nutno vycházet i z funkčního ovlivnění sousedních obcí a z toho, zda toto ovlivnění je skutečné a podstatné.

[67] Plochy určené pro rodinné domy A1 až A9 a A11 představují relativně souvislé území táhnoucí se po severní, západní a jižní straně zastavěného území obce v celkové výměře téměř 55 ha. Pokud jsou tyto plochy od sebe vzájemně odděleny, pak jejich vzdálenost nepřesahuje 500 m. Tyto plochy mají jednotné navržené funkční využití. Soud má tedy za to, že tyto plochy je nutné posuzovat komplexně, jako jeden celek. Z textové části územního plánu vyplývá, že v souvislosti s výstavbou rodinných domů na navržených plochách dojde v dohledné době k zvýšení počtu obyvatel z 638 bydlících v původní zástavbě na 2 300, zastavěné území se zvětší na dvojnásobek až trojnásobek původního stavu. Celkový počet domů v obci se má zvýšit na trojnásobek až čtyřnásobek. Je vyloučeno, aby takový vzestup obyvatelstva v krátké době byl z podstatné části kryt přirozeným přírůstkem. Sám územní plán v textové části na s. 6 počítá s tím, že tento přírůstek obyvatel bude dosažen na úkor sousední obce – města Hradec Králové, a to v důsledku toho, že ceny stavebních pozemků nabízených v navržených plochách pro výstavbu rodinných domů budou významně nižší ve srovnání s cenou obdobných nemovitostí v Hradci Králové a vyvolají poptávku po koupi. Vzhledem k celkové rozloze území vymezeného jako zastavitelná plocha a k tomu, že dle územního plánu (s. 33) na toto území lze umísťovat i bytové domy s třemi nadzemními podlažními a že procento zastavěné plochy je stanoveno na 30 %, respektive na 20 % u pozemků v výměrou nad 600 m², je možné, že přírůstek obyvatel bude ve skutečnosti ještě větší, než

s jakým počítá územní plán. Územní plán sám vychází z toho, že nově přistěhovalí obyvatelé budou dojíždět každodenně do zaměstnání, škol a za službami do Hradce Králové. Územní plán v textové části na s. 6 uvádí, že v obci není občanská vybavenost, služby ani pracovní příležitosti.

[68] Již z tohoto stručného popisu je zřejmé, že význam ploch určených k bytové výstavbě je při celkovém pohledu jednoznačně nadmístní, a to proto, že jejich proporce neodpovídají charakteru, poloze a rozloze místa, tedy obce Vysoká nad Labem. Při zvážování podstatného ovlivnění sousedních obcí, zejména města Hradec Králové, není možné opominout vlivy tzv. suburbanizace, tedy odchodu obyvatelstva města do blízkého okolí kde vznikají satelitní sídliště. Tento jev je nevyhnutelně spojen s některými negativními následky, které se projevují v jádrové oblasti města. Mezi tyto negativní vlivy lze počítat odliv obyvatel s vyšším sociálním statutem do příměstských oblastí, který je spojen s poklesem sociálního statusu v některých lokalitách městského jádra a s jejich s tím spojeným znehodnocením. Další negativní ovlivnění vyplývá z toho, že obyvatelé z městského jádra odcházejí do příměstské oblasti pouze bydlet s tím, že nadále využívají ekonomické, sociální a kulturní zázemí městského jádra, a proto každodenně do města dojíždějí. S tím jsou spojeny jednak finanční a věcné nároky na samotnou infrastrukturu města, jednak již samo každodenní dojíždění tak velkého počtu lidí do a z města znamená značné zatížení nebo dokonce paralyzování dopravních komunikací a rovněž obtěžování obyvatel sídlících poblíž komunikací spojujících městské jádro se suburbii. Že toto negativní ovlivnění není jen nepodstatné či teoretické, vyplývá zejména z jeho rozsahu, neboť celkem takto z Hradce Králové odejde a následně bude denně migrovat téměř dva tisíce obyvatel. Významnou známkou nasvědčující tomu, že jde o ovlivnění skutečné a podstatné, je i to, že statutární město Hradec Králové uplatňovalo při přípravě a projednávání napadeného územního plánu opakovaně nesouhlasné stanovisko, v němž uvádělo právě výše vyjmeno-

vané negativní ovlivnění svého území. Lze tedy konstatovat, že území vymezené jako zastavitelné plochy pro bytovou výstavbu A1 až A11 je v souhrnu třeba považovat za plochu nadmístního významu. O vymezení takovéto plochy nadmístního významu nemůže obec rozhodnout ve svém územním plánu, pokud odpovídající plocha nadmístního významu není vymezena v nadřazeném územně plánovací dokumentaci (územní plán velkého územního celku, zásady územního rozvoje).

V.

Shrnutí

[69] Nejvyšší správní soud shledal v postupu odpůrce při vydávání napadeného územního plánu nezákonnosti, které vedou ke zrušení opatření obecné povahy. Nezákonný byl postup odpůrce, který schválil a vydal územní plán, ačkoli v důsledku zrušení etapizace výstavby na vymezených lokalitách došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu a takto upravený návrh nebyl znovu projednán podle § 53 odst. 2 stavebního zákona. Další nezákonností při vydávání opatření obecné povahy byla několikanásobná pochybení při posuzování vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí. Předně bylo zpracováno vyhodnocení, které naprosto nevyhovovalo požadavkům zákona č. 100/2001 Sb. a přílohy ke stavebnímu zákonu. Dále, krajský úřad na základě tohoto posouzení vydal souhlasné stanovisko, ačkoli mu bylo známo, že

vyhodnocení nevyhovuje požadavkům zákona. Konečně odpůrce si vyžádal dodatečné doplnění vyhodnocení, které však nezveřejnil ani neprojednal. Napadený územní plán je nezákonný i z hlediska obsahového, a to proto, že není v souladu s nadřazeným územním plánem, neboť územní plán velkého územního celku nevymezuje pro obec Vysoká nad Labem žádnou rozvojovou plochu nadmístního významu a napadený územní plán vymezuje plochy pro bytovou výstavbu, které jsou ve svém souhrnu plochou nadmístního významu.

[70] Soud v důsledku uvedených nezákonností zrušil celý napadený územní plán, neboť nebylo možné oddělit část vadnou od části, která by vadami zatížena nebyla. Zejména pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí jsou neoddělitelně spojena s celým napadeným územním plánem. Je na odpůrci, aby zmírnil dopady spojené se zrušením územního plánu na osoby, které případně v dobré víře nabyly určité pozemky. Odpůrce může po odstranění vytýkaných nedostatků vydat nový územní plán postupem souladným se zákonem, přičemž by však měl zohlednit i obsahové výhrady soudu ke zrušenému územnímu plánu tak, že znovu zváží rozsah a vymezení ploch určených k zastavění. Vymezení ploch nadmístního významu je však otázkou, která nemůže být řešena izolovaně v územním plánu obce, ale toliko v nadřazeném dokumentu, kterým jsou zásady územního rozvoje připravované Královéhradeckým krajem.

Právo na informace: povinnost veřejné instituce poskytovat informace

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

ČEZ, a. s., je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, veřejnou institucí povinnou poskytovat informace vztahující se k její působnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93)

Prejudikatura: č. 1688/2008 Sb. NSS; nálezy č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02) a č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06).

Věc: Občanské sdružení V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín proti akciové společnosti ČEZ o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal dne 12. 7. 2006 žalovaného o informaci s odkazem na § 17 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon). Konkrétně se jednalo o poskytnutí 1) kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva) a 2) analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE – 6 firmy Westinghouse pro reaktor VVER 1000 na jaderné elektrárně Temelín.

Žalovaný tyto informace dne 7. 9. 2006 odmítl poskytnout. Žalobce se následně žalobou u Městského soudu v Praze domáhal, aby soud rozhodl, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí o jeho odvolání ve věci žádosti o poskytnutí předmětné informace.

Městský soud tuto žalobu usnesením ze dne 7. 4. 2009 odmítl, jelikož dospěl k závěru, že žaloba je nepřípustná. Jakkoliv totiž je žalovaný povinnou osobou při poskytování informací podle atomového zákona, nejedná se o povinnost podle zákona č. 106/1999 Sb. ani podle správního řádu z roku 2004. Žalovaný je subjektem soukromého práva a nelze proto dospět k závěru, že by měl povinnost veřejnoprávní povahy, není-li zákonem výslovně stanovena. V daném případě je proti žalovanému třeba uplatnit postup dle § 39 až 41 atomového zákona, tj. využít kontrolních a sankčních pravomocí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

Žalobce (stěžovatel) proti tomuto rozhodnutí brojil kasační stížností. Ve své argumentaci vycházel z toho, že městský soud sice správně vyhodnotil povinnost žalovaného jakožto veřejnoprávní povinnost plynoucí z § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona, nicméně jeho další závěry jsou chybné. Pokud totiž zákon přiznává někomu právo, musí být dána možnost se ho také domoci. Za situace, kdy neexistuje komplexní zvláštní úprava pro zajištění takového hmotného práva, uplatní se obecné procesní předpisy. Soud tuto zásadu zcela pomínul, stejně jako § 47 odst. 1 atomového zákona, podle něhož se v řízení postupuje dle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak. Obecným právním předpisem je právě zákon č. 106/1999 Sb. Stěžovatel se proto domníval, že § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona je zvláštním ustanovením rozšiřujícím okruh povinných subjektů nad rámec § 2 odst. 1, 2 zákona č. 106/1999 Sb. V této souvislosti odkázal stěžovatel i na právní názor Ústavního soudu obsažený v nálezu sp. zn. III. ÚS 156/02. Domníval se, že sankční a kontrolní mechanismy Státního úřadu pro jadernou bezpečnost nelze považovat za řádné opravné prostředky, jelikož nepředstavují efektivní záruku práva na poskytnutí informací. Stěžovatel totiž může dát pouze podnět ke kontrole či zahájení sankčního řízení, tj. nikoliv opravný prostředek. Atomový zákon nezahrnuje právo na jeho meritorní vyřízení a nezaručuje ani možnost výsledek podnětu napadnout u soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že povinnost poskytnutí informací podle atomového zákona je uložena všem držitelům povolení, nejen veřejnoprávním subjektům. Jde o jednu z mnoha povinností, které tito držitelé mají, a není stanoven postup, jak tyto informace získat, vyjma využití sankčních pravomocí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Žalovaný tvrdil, že svoji povinnost poskytovat informace plní, nicméně v daném případě se požadované informace netýkaly zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, nýbrž se jednalo o aspekty technického zařízení jaderné elektrárny. Domníval se, že původním účelem dané žaloby nebylo získat požadované informace, nýbrž prohlásit jej za veřejnou instituci povinnou poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Požadované informace totiž nejsou aktuální, jelikož v době dotazu existující problémy s jaderným palivem byly již vyřešeny. Žalovaný tvrdí, že se na něj zákon č. 106/1999 Sb. nevztahuje, a to ani podle kritérií obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 57/2006: není státním podnikem, ani jeho majetek není státní, nehospodář s veřejnými prostředky a není dotován z veřejných rozpočtů. Použitelná není ani argumentace stěžovatele, že žalovaný ČEZ, a. s., naplňuje veřejný účel dominantním postavením dodavatele elektrické energie. Žalovaný je totiž jen jedním z výrobců elektřiny, a to nikoliv největším, jelikož elektrizační soustava je v rámci EU propojena. Nepovažuje se proto ani za veřejnou instituci ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 nebo výše citované rozsudku Nejvyššího správního soudu. Žalovaný proto nesouhlasí s požadavkem, aby postupoval podle správního řádu z roku 2004. Tento zákon se totiž vztahuje na orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků a na jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Do této skupiny však ČEZ, a. s., určitě nepatří a není tomu způsobena ani jeho organizační struktura.

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

Z odůvodnění:

(...)

[21] Z hlediska meritorní projednatelnosti předmětné žaloby považuje soud za podstatné, že v žádosti o informace ze dne 12. 7. 2006 stěžovatel poukázal toliko na § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona. Požadované informace žalovaný odmítl poskytnout s odkazem na obchodní tajemství.

[22] Nejvyšší správní soud má za to, že povinnost poskytovat veřejnosti informace podle § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona představuje obecnou informační povinnost držitele povolení podle tohoto zákona. Tato povinnost je materiálně omezena pouze na informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, které navíc nejsou předmětem státního, služebního ani obchodního tajemství. Atomový zákon přitom neupravuje způsob poskytování těchto informací, srovnatelný např. právě se zákonem č. 106/1999 Sb. Možná „prostupnost“ obou těchto zákonů plyne z § 11 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož povinný subjekt informaci neposkytne, pokud ji zveřejňuje na základě zvláštního zákona. Jinak řečeno, pokud by držitel povolení podle atomového zákona představoval povinnou osobu ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. a současně by požadovanou informaci veřejnosti poskytl již podle citovaného ustanovení atomového zákona (např. by tato informace byla umístěna na jeho webové stránce), není samozřejmě sebemenší důvod k jejímu poskytování opakovanému.

[23] Klíčovou otázkou se tak jeví posouzení toho, zda lze považovat ČEZ, a. s., za povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto zákona totiž platí (§ 2 odst. 1 a 2), že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

[24] V nyní projednávané věci považuje soud za nesporné, že žalovaný není státním orgánem, územním samosprávným celkem ani jejich orgánem. ČEZ, a. s., není ani oprávněn vrchnostensky působit v oblasti veřejné správy (a netvrdí to ostatně ani stěžovatel), a nepředstavuje tedy veřejnoprávní korporaci (k tomu viz nálezný Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02, č. 30/2003 Sb. ÚS, s. 257: „Kromě státních orgánů a orgánů územní samosprávy zákon o svobodném přístupu k informacím řadí mezi povinné subjekty ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Tuto třetí ze zákonem č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vymezených skupin povinných subjektů lze tedy označit jako veřejnoprávní korporace.“

[25] Zbývá proto posoudit, zda žalovaného lze považovat za „veřejnou instituci“ ve smyslu citovaného zákonného ustanovení. Výkladem tohoto pojmu se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 (č. 10/2007 Sb. ÚS, s. 129 a násl.), když zejména uvedl: „Jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu). Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria, která mají v souvislosti s takovou otázkou význam. Pokud totiž usílujeme o vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. Přitom je zřejmé, že ze samotného způsobu vzniku (zániku) instituce – který ve své podstatě znamená v jistém smyslu ‚formální‘ hledisko – nelze logicky vyvodit úplný a přesný závěr o povaze dané instituce, neboť ta je ovlivněna i dalšími faktory. [...] Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu pří-

tomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“

[26] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná legislativní vývoj, tj. že novelou zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. (účinnost od 23. 3. 2006) byla z citovaného ustanovení vypuštěna slova „hospodařící s veřejnými prostředky“. Důvodová zpráva k této novele uvádí, že „[d]ruhou změnou v tomto ustanovení je vypuštění slov ‚hospodařící s veřejnými prostředky‘. Předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. [...] Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.“

[27] Lze tak učinit dílčí závěr, že z judikatury Ústavního soudu plyne celkem pět podmínek, při jejichž splnění se jedná o veřejnou instituci mající postavení povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. ve shora popsaném smyslu:

– způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),

- osoba zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),

- subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke krea- ci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),

- existence či neexistence státního do- hledu nad činností instituce (existence stá- tního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci),

- veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné in- stituce).

[28] Na tuto judikaturu navázal Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 8 As 57/2006, č. 1688/2008 Sb. NSS (www.nssoud.cz), v němž se zabýval právní otázkou, zda do režimu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. spadá i akciová společnost, založená městem. Dospěl k závě- ru, že ano, jelikož v opačném případě „by zá- leželo pouze na vůli obce, zda vlastním úko- nem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garanto- vána ústavním pořádkem České republiky (článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Samotná skutečnost, že je druhý žalovaný akciovou společností, tedy osobou soukromého práva založenou podle obchod- ního zákoníku, jej proto nevylučuje z okru- hu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 zá- kona o svobodném přístupu k informacím. Posledně uvedený závěr odpovídá prvnímu hledisku analyzovanému i Ústavním soudem, podle nějž není rozhodný pouze způsob vzniku či zániku instituce z pohledu přítom- nosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, ale rovněž hledisko osoby zřizovate- le, resp. zakladatele. V tomto směru nebylo v řízení pochyb o tom, že jakkoliv je druhý žalovaný akciovou společností založenou v souladu s obchodním zákoníkem, je jeho zakladatelem první žalovaný, který je zároveň jediným akcionářem druhého žalovaného.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž dovodil, že hodnocení existence či neexistence státního dohledu nad činností

akciové společnosti nelze vykládat jako „nut- ně vrchnostenskou kontrolu, ale jako do- hled, který může konkrétní subjekt vykoná- vat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu, byť i na základě předpisů soukro- mého práva, např. obchodního zákoníku. První žalovaný pak jako jediný akcionář druhého žalovaného může vykonávat do- hled nad jeho činností prostřednictvím jím, resp. valnou hromadou volených orgánů společnosti [srov. zejm. § 197 odst. 2 obchod- ního zákoníku, § 198 obchodního zákoníku, § 199 odst. 1 obchodního zákoníku, § 201 odst. 1 obchodního zákoníku] i bezprostřed- ně v rámci výkonu svých akcionářských práv [srov. zejm. § 187 odst. 1 písm. f) ob- chodního zákoníku].“

[29] Lze tak z citovaného rozsudku zdejší- ho soudu, argumentačně navazujícího na ci- tovanou judikaturu Ústavního soudu, pro ny- ní řešený případ vybrat, že rovněž akciová společnost může být v některých případech považována za povinnou osobu podle zákona č. 106/1999 Sb. Zbývá proto posoudit, zda i žalovaný ČEZ, a. s., představuje takovýto subjekt.

[30] Při hodnocení právní povahy žalova- ného je možno vycházet z podkladů, obsaže- ných v soudním spise, které dodal samotný žalovaný. Z nich je relevantní, že dne 30. 4. 1992 byla rozhodnutím Fondu národního majetku č. 187, čj. 639 153/91-23/3, založena ČEZ, a. s. Došlo k tomu vynětím části majetku státního podniku České energetické závody Praha. Od té doby vedle sebe existují dva sub- jekty: ČEZ, a. s., a České energetické závody, státní podnik, v likvidaci. Základní jmění žalovaného činilo v době jeho založení 49 181 248 000 Kčs.

[31] Z veřejně přístupných informací, po- skytovaných žalovaným (<http://www.cez.cz/cs/ospolecnosti/cez/struktura-akcionaru.html>) dále plyne, že „[k] 31. 12. 2008 evidoval ČEZ, a. s., čtyři subjekty s podílem nad 3 % zá- kladního kapitálu. Prvním z nich byla Čes- ká republika zastoupená Ministerstvem fi- nancí České republiky a Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky. Podíl Čes- ké republiky se v průběhu roku 2008 snížil

na 63,39 % z důvodu prodeje některých akcií ČEZ, a. s., z majetku státu. Podíl České republiky na hlasovacích právech naopak vzrostl na 70,43 %, vzhledem k tomu, že počet vlastních akcií ČEZ, a. s., se zvýšil více, než se snížil počet akcií v držení České republiky. Majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládnutí ČEZ, a. s., běžnými formami, zejména hlasováním na valných hromadách. Informování ostatních akcionářů o případném negativním vlivu ovládačské osoby na společnost je zajištěno prostřednictvím Zprávy o vztazích mezi propojenými osobami, která je podle českého právního řádu veřejně přístupná a je součástí výroční zprávy.“ Je třeba dodat, že podíl státu na základním kapitálu žalovaného činil v roce 2005 celkem 67,61 %, v roce 2006 podobně 67,61 % a v roce 2007 již jen 65,99 %.

[32] Na základě těchto skutečností lze učinit následující závěry. Ohledně způsobu vzniku a osoby zřizovatele má Nejvyšší správní soud za nesporné, že žalovaný vznikl v důsledku rozhodnutí státu a rovněž zřizovatelem byl stát. Žalovaný totiž vznikl v rámci tzv. velké privatizace faktickým odstěpením od státního podniku a v první fázi bylo tedy jeho jmění tvořeno ze sta procent bývalým státním majetkem. Jakkoliv k převodu majetku a vzniku žalovaného došlo na základě citovaného rozhodnutí Fondu národního majetku, tj. samostatného subjektu *sui generis* zapsaného do obchodního rejstříku a *stricto sensu* tedy nikoliv státního orgánu, je ze zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, dostatečně patrné, že se jednalo o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, zřízenou státem a přímo řízenou Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci. Účelem Fondu národního majetku bylo primárně zaručit a technicky realizovat proces privatizace státního majetku, takže se samozřejmě nejednalo o podnikatelský subjekt, sledující zcela odlišné zájmy. K bližšímu vymezení právní povahy Fondu národního majetku odkazuje zdejší soud na již jednou citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02.

[33] K dalšímu pojmovému znaku (viz bod 27), tj. k subjektu vytvářejícímu orgány instituce, je třeba uvést, že žalovaný představuje akciovou společnost, na kterou se v plném rozsahu vztahují příslušná ustanovení obchodního zákoníku, a to i v oblasti vytváření orgánů společnosti (zejm. § 184 a násl. citovaného zákona). I v této souvislosti je však třeba uvést, že stát má v kapitálové struktuře žalovaného dominantní postavení: podíl České republiky v roce 2008 činil 63,39 %; v roce 2006, kdy byla žádost o poskytnutí informace podána, činil dokonce 67,61 %. Jak uvádí samotný žalovaný, podíl státu na hlasovacích právech pak činí dokonce 70,43 %. Je proto zjevné, že majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládnutí ČEZ, a. s. Z této perspektivy nazíráno má Nejvyšší správní soud za to, že je splněn i další z citovaných znaků veřejné instituce: k vytváření orgánů žalovaného dochází pod dominantním vlivem státu.

[34] Nad rámec předchozí argumentace soud konstatuje, že právní řád v některých případech rozdílně nakládá s obchodními společnostmi v závislosti na výši majetkové účasti státu. Například podle § 19 písm. d) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, platí, že politické strany nesmějí přijmout bezúplatná plnění a dary od státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %. Uvedený příklad ukazuje, že pro účely sponzoringu politických stran zákonodárce zvolil řešení, které staví fakticky naroveň státní podniky a obchodní společnosti s majetkovou účastí státu vyšší než 10 %, tedy rovněž akciové společnosti. Z toho pro nyní rozhodovaný případ plyne, že pokud byla majetková účast státu v kapitálové struktuře žalovaného v rozhodném roce 2006 více než dvoutřetinová, je z tohoto hlediska jeho postavení v řadě aspektů svojí podstatou daleko bližší postavení státního podniku než ostatních obchodních společností, kde stát majet-

kovou účast nemá vůbec žádnou nebo toliko zcela zanedbatelnou.

[35] Ke čtvrtému znaku veřejné instituce (existence státního dohledu) Nejvyšší správní soud připomíná, že v citovaném rozsudku sp. zn. 8 As 57/2006 tento požadavek státního dohledu vyložil i tak, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku. V nyní projednávané věci, kdy i samotný žalovaný přiznává přímé ovládání ČEZ, a. s., státem, má proto soud za to, že i tato podmínka je bezesbýtku naplněna. V tomto směru totiž lze odkázat i na důvodovou zprávu k zákonu o státním podniku, citovanou Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, podle níž „[v] členských státech EU (s výjimkou Spojeného království a Irska) je úprava zřízení, organizace a činnosti veřejných podniků provedena dvojím způsobem: jednak s využitím soukromoprávních forem, tj. různých forem obchodních společností (především formy akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným), upravených občanskými nebo obchodními zákoníky; jednak s využitím veřejnoprávních forem, jež jsou v různé míře organizačně a finančně spojeny se státními orgány a jež jsou podřízeny administrativně právní úpravě. V právu členských států EU počtem výrazně převyšují soukromoprávní formy veřejných podniků. Podniky veřejnoprávní povahy byly zřízeny v menším počtu, v některých státech zcela ojediněle. Rovněž navrhovaná úprava počítá s tím, že účast státu v podnikové sféře se v ČR bude realizovat dvojím způsobem. Jednak je obecně přípustná účast státu v obchodních společnostech upravených v obchodním zákoníku, jednak ve výjimečných, málo početných případech, kde je sepětí podniku se státními orgány podstatně užší, bude možné využít navrhovanou formu státního podniku.“

[36] Konečně k veřejnému účelu existence a fungování ČEZ, a. s., Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlíží skutečnost, že se jedná o obchodní společnost, sledující svojí činností dosažení zisku. Rovněž platí, že podle výpisu z obchodního rejstříku je předmětem podnikání žalovaného několik desítek velmi rozličných činností. Za významnou však zdejší soud považuje skutečnost, že hlavním předmětem činnosti ČEZ, a. s., je výroba a prodej elektřiny, s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Jakkoliv lze žalovanému přisvědčit v tom směru, že v této svojí dominantní činnosti nemá monopolní postavení, nesouhlasí naopak soud v tom směru, že jeho úkolem není uspokojování veřejnosti v oblasti dodávek elektrické energie. Přestože totiž je jistě elektrizační soustava v EU navzájem propojena, není sporu o tom, že právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a konečků i existenčních zájmů České republiky, a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře žalovaného rozhodující podíl.

[37] Rovněž platí, že výnosy z privatizovaného majetku jsou součástí státního rozpočtu, který s nimi samozřejmě kalkuluje a účelově je určuje. V tomto směru lze odkázat na § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, podle něhož příjmy tohoto Fondu mimo jiné tvoří převody výnosů z privatizovaného majetku, které jsou příjmem České republiky a s nimiž přísluší hospodařit Ministerstvu financí. Prostředky tohoto Fondu jsou peněžními prostředky státní pokladny [§ 3 písm. h) bod 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Rovněž v tomto aspektu se výrazně projevuje veřejný zájem na činnosti žalovaného.

[38] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že relevantní pojmové znaky žalovaného ČEZ, a. s., (způsob vzniku, osoba zřizovatele, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel), převažují ve prospěch podřízení tohoto subjektu mezi „veřejné instituce“ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. (...)

Důchodové pojištění: starobní důchod; souběh doby pojištění a vyloučené doby

k § 14 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

k § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, ve znění vyhlášky č. 302/1997 Sb. (v textu též „prováděcí vyhláška k zákonu o důchodovém pojištění“)

k § 12 odst. 7 a 8 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění vyhlášek č. 260/1990 Sb. a č. 37/1993 Sb. (v textu též „prováděcí vyhláška k zákonu o sociálním zabezpečení“*)

Jestliže v kalendářním roce, který předchází účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, došlo k souběhu vyloučené doby s dobou, v níž byl dosažen hrubý výdělek, a starobní důchod se přiznává za dobu po 31. 12. 1997, je pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu zapotřebí postupovat podle § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, ve znění vyhlášky č. 302/1997 Sb., a nikoliv podle § 12 odst. 7 věty druhé a odst. 8 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ke dni 31. 12. 1995. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se při výpočtu ročního vyměřovacího základu podle předchozí věty neuplatní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2009, čj. 6 Ads 103/2009-64)

Věc: Kristina K. proti České správě sociálního zabezpečení o výši starobního důchodu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 3. 2008 přiznala žalobkyni od 4. 8. 2006 starobní důchod ve výši 7 297 Kč měsíčně a podle nařízení vlády č. 461/2006 Sb. ho od ledna 2007 zvýšila na částku 7 774 Kč měsíčně. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná uvedla, že základní výměra důchodu činí 1 470 Kč měsíčně. Výpočtový základ ve výši 9 711 Kč odpovídá osobnímu vyměřovacímu základu, který za roky 1986 až 2005 činí 11 134 Kč. Procentní výměra důchodu ke dni vzniku nároku na důchod za 40 roků pojištění činí 60 % výpočtového základu, a dosahuje tedy výše 5 827 Kč. Kryjí-li se doby pojištění (zaměstnání) navzájem, započte se pro stanovení celkové doby pojištění (zaměstnání) pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry důchodu jen ta doba, jejíž zápočet je pro pojištěnce výhodnější. Totéž platí, kryjí-li se navzájem náhradní doby pojištění (zaměstnání) nebo kryje-li se doba pojištění (zaměstnání) a náhradní doba pojištění (zaměstnání). Žalobkyně byla po celý kalendářní rok

1990 na mateřské dovolené a další mateřské dovolené. Z tohoto důvodu byla pro stanovení procentní výměry důchodu doba od 1. 1. 1990 do 31. 12. 1990 v celkovém rozsahu 365 dnů vyloučena namísto zápočtu 365 dnů zaměstnání a hrubého výdělku v částce 1 113 Kč, která představuje náhradu mzdy za nevyčerpanou dovolenou na zotavenou za dřívější období. Po vyloučení celého roku 1 990 totiž činí vyměřovací základ pro stanovení procentní výměry starobního důchodu 9 711 Kč, zatímco při hodnocení 365 dnů zaměstnání včetně hrubého výdělku 1 113 Kč by tento vyměřovací základ činil pouze 9 443 Kč. Vyloučení celého roku 1990 je tedy pro stanovení výše procentní výměry důchodu výhodnější.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 15. 4. 2009 žalobu proti tomuto rozhodnutí žalované jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku žalobkyně (stěžovatelka) podala kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka

*) Ustanovení byla s účinností od 1. 1. 1996 zrušena vyhláškou č. 284/1995 Sb.

v kasační stížnosti zopakovala některé námitky, které již byly obsaženy v žalobě proti rozhodnutí žalované. Zejména tedy namítla, že se oprávněně domáhá započtení částky 1 113 Kč, která představuje propílenou nevyčerpanou dovolenou na zotavenou za dřívější období, a tudíž že ji žalovaná odpírá něco, na co má nárok. Naopak výpočty žalované jsou nesmyslné a odporují logice i zákonu o důchodovém pojištění. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění nelze na řešení její důchodové věci použít, neboť to řeší situaci, kdy se jednotlivé doby pojištění kryjí navzájem. Pokud v době od 1. 3. 1986 do 3. 1. 1992 byla zaměstnána v zdravotnickém zařízení, tak není co srovnávat. Dne 5. 12. 1988 nastoupila na mateřskou dovolenou (dne 3. 1. 1989 se jí narodila dcera) a byla na ní až do 3. 1. 1992, kdy došlo k ukončení pracovního poměru. Mateřská dovolená, při které zpravidla byl dříve poskytován mateřský příspěvek, je přitom podle § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění vyloučenou dobou, což ostatně takto bylo vykááno i jejím tehdejší zaměstnavatelem. Po celý rok 1990 byla na mateřské dovolené a nepracovala ani jediný den. Dále stěžovatelka znovu namítla nesprávnost závěru žalované, podle něhož celý rok 1990 buď představuje 365 vyloučených dnů, nebo 365 dnů zaměstnání s celkovým výdělkem 1 113 Kč (tj. 3,05 Kč na jeden kalendářní den). Dobu 365 vyloučených dnů podle ní nelze srovnávat s výdělkem 1 113 Kč, který je plněním za dřívější časové období. Nad rámec tvrzení obsažených v žalobě pak stěžovatelka namítla, že zásada obsažená v § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se nevztahuje na stanovení osobního vyměřovacího základu, kdy se naopak sčítají vyměřovací základy za období, v nichž souběžně trvaly doby pojištění, ani na použití náhradních dob jako vyloučených dob podle § 16 odst. 4 téhož zákona. Tento právní názor potvrzuje, že se svého práva na započtení náhrady mzdy za nevyčerpanou dovolenou na zotavenou ve výši 1 113 Kč domáhá naprosto oprávněně. Podle § 11 odst. 1 písm. a) bodu 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálním zabezpečení se náhrada mzdy za nevyčerpanou dovolenou na zotavenou započítává v tom roce,

v němž je vyplacena, a proto částka 1 113 Kč měla být pro účely stanovení jejího starobního důchodu zahrnuta do vyměřovacího základu za rok 1990.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatelka ve své stížnostní námitce odkázala na kasační důvod, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ten umožňuje stěžovateli tvrdit nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. K němu dochází tehdy, když soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je jeho výrok v rozporu s příslušným ustanovením toho právního předpisu, který měl být aplikován. Rovněž tak soud posuzuje právní otázku nesprávně, pokud sice aplikuje právní předpis správný, avšak nesprávně ho vyloží. Podle názoru stěžovatelky krajský soud nesprávně aplikoval na projednávanou věc § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění.

V něm se stanoví, že kryjí-li se doby pojištění navzájem, započte se pro stanovení celkové doby pojištění pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry důchodu jen ta doba, jejíž zápočet je pro pojištěnce výhodnější; totéž platí, kryjí-li se navzájem náhradní doby pojištění nebo doba pojištění a náhradní doba pojištění. V tomto zákonném ustanovení je tedy upraven souběh dob pojištění, souběh náhradních dob pojištění a souběh dob pojištění a náhradních dob pojištění, přičemž není rozhodné, zda tento souběh nastal již za účinnosti zákona o důchodovém pojištění nebo ještě předtím. Dojde-li přitom v daném časovém okamžiku k uvedenému souběhu, pak platí zásada, podle níž se započítává pouze jedna doba, která je pro pojištěnce výhodnější.

Zásada zakotvená v § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění však platí výslovně jen pro stanovení celkové doby pojištění pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry důchodu. Z toho vyplývá, že tuto zása-

du lze použít za účelem posouzení, zda pojištěnec dosáhl potřebné doby pojištění a splnil tak jednu z podmínek pro vznik nároku na starobní důchod. Pojištěnec má totiž podle § 29 zákona o důchodovém pojištění nárok na řádný starobní důchod jen tehdy, jestliže získal dobu pojištění nejméně a) 25 let a dosáhl důchodového věku, nebo b) 15 let a dosáhl aspoň 65 let věku, pokud nesplnil podmínky podle písmene a). Výše procentní výměry řádného starobního důchodu pak podle § 34 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění činí za každý celý rok doby pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod 1,5 % výpočtového základu měsíčně, přičemž do doby pojištění se pro tento účel započítávají náhradní doby pojištění pouze v rozsahu 80 %, s výjimkou náhradních dob pojištění za dobu účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. p), r) a s) a obdobných dob podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Procentní výměra řádného starobního důchodu se tedy určuje kombinací tří samostatných prvků, kterými jsou celková doba pojištění, výpočtový základ a procentní sazba. Proto jestliže se zásada obsažená v § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění má vztahovat na stanovení celkové doby pojištění pro vyšší procentní výměry důchodu, je zapotřebí tomu rozumět tak, že pomocí ní se určuje jen počet celých roků dob pojištění při souběhu dob pojištění, souběhu náhradních dob pojištění či souběhu doby pojištění a náhradní doby pojištění. Výpočtový základ pak představuje samostatný prvek procentní výměry, který se oproti celkové době pojištění sestává z jiných veličin. To platí i ve vztahu k vyloučeným dobám, neboť jejich součet připadající na rozhodné období je prvkem vzorce, podle něhož se provádí výpočet osobního vyměřovacího základu, jehož redukcí se stanoví výpočtový základ, jak vyplývá z § 15 a § 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Navíc vyloučené doby jsou vymezeny v § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění a zahrnují tedy jiný okruh dob než náhradní doby pojištění, které jsou definovány v § 12 odst. 1 a § 13 odst. 2 téhož zákona, a proto tyto dva pojmy nelze směšovat. I když tedy v některých případech dochází k průniku těchto

dvou různých dob a za vyloučenou dobu se považuje některá z náhradních dob pojištění, tak zásadu zakotvenou v § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění nelze na použití vyloučených dob vztahovat. To ostatně vyplývá z hypotézy této právní normy, která pokrývá toliko souběh dob pojištění, souběh náhradních dob pojištění a souběh doby pojištění a náhradní doby pojištění, a nikoliv též souběh dob pojištění a vyloučených dob. Uvedený právní názor je přitom v souladu i s odbornou literaturou, která taktéž dovodila, že zásada obsažená v § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění „*platí jen pro stanovení celkové doby pojištění pro vznik nároku na důchod a vyšší procentní výměry důchodu; nevztahuje se tedy na stanovení osobního vyměřovacího základu podle § 16 ZDP, kdy se naopak počítají vyměřovací základy za období, v nichž souběžně trvaly doby pojištění, ani na použití náhradních dob jako vyloučených dob podle § 16 odst. 4 ZDP*“ (J. Příb, V. Voříšek, *Důchodové předpisy s komentářem*, 5. aktualizované vydání, Olomouc : ANAG, 2007, str. 85).

Jazykový výklad uvedených zákoných ustanovení tedy vede k zcela jednoznačnému právnímu závěru, že zásadu obsaženou v § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění lze při určení procentní výměry řádného starobního důchodu použít pouze ve vztahu k jeho jednomu prvku, kterým je stanovení celkové doby pojištění. Za pomoci této zásady lze proto fakticky jen započíst dobu pojištění při jejím souběhu s náhradní dobou pojištění, která se podle § 34 odst. 1 věty druhé zákona o důchodovém pojištění krátí, či započíst nekrácenou náhradní dobu pojištění při jejím souběhu s takto krácenou náhradní dobou pojištění. V žádném případě tedy nelze započíst vyloučenou dobu při jejím souběhu s dobou pojištění, jako tomu bylo v nyní projednávané věci.

K tomuto závěru je navíc nutné dospět i za pomoci systematického výkladu. Podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o důchodovém pojištění jsou totiž vyloučenými dobami doby v tomto ustanovení uvedené, pokud se nekryjí s dobou pojištění, v níž měl pojištěnec

příjmy, které se zahrnují do vyměřovacího základu. Toto pravidlo se sice vztahuje k vyloučeným dobám po 31. 12. 2005, nicméně § 108 odst. 1 písm. d) zákona o důchodovém pojištění zmocnil Ministerstvo práce a sociálních věcí, aby vyhláškou stanovilo postup při zjišťování ročního vyměřovacího základu pojištěnce ve vztahu k vyloučeným dobám za období před 1. 1. 1996. Tento postup je upraven v § 3a prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění, podle něhož, spadali do rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu (§ 18 zákona) kalendářní rok před rokem 1996, v němž se ve stejném časovém úseku vyskytne hrubý výdělek stanovený pro účely důchodového zabezpečení podle předpisů platných ke dni 31. 12. 1995 a vyloučená doba (§ 16 odst. 4 věta první zákona), stanoví se úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za tento kalendářní rok (§ 16 odst. 2 zákona) pro účely stanovení ročního vyměřovacího základu způsobem, který bude uveden v další části odůvodnění tohoto rozsudku. Zákon o důchodovém pojištění tedy obsahuje speciální úpravu pro souběh vyloučených dob s dobami pojištění, a proto i z tohoto důvodu nelze na takový případ aplikovat § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění.

K takovému souběhu došlo i v nyní projednávané věci. Stěžovatelka totiž po celý rok 1990 pečovala o dítě ve věku do tří let a tento kalendářní rok je tak dobou, která se podle § 9 odst. 1 písm. e) a § 12 odst. 7 zákona o sociálním zabezpečení a § 12 odst. 7 písm. a) prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálním zabezpečení vylučovala při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku. Tuto dobu je proto zapotřebí považovat za vyloučenou dobu ve smyslu § 16 odst. 4 věty první zákona o důchodovém pojištění. Dále byla stěžovatelce v uvedeném kalendářní roce vyplacena náhrada mzdy za nevyčerpanou dovolenou na zotavenou za předchozí období v částce 1 113 Kč, jak vyplývá z evidenčního listu důchodového zabezpečení za roky 1986 až 1992 potvrzeného jejím tehdejším zaměstnavatelem a z fotokopie výplatní pásky za květen 1990. Za hrubý výdělek ze zaměstnání vykonávaného v pracovním

poměru se přitom podle § 11 odst. 1 písm. a) bodu 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálním zabezpečení považovala také náhrada mzdy za nevyčerpanou dovolenou na zotavenou, která se započítávala v tom roce, v němž byla vyplacena. Vzhledem k tomuto souběhu vyloučené doby a doby, v níž byl dosažen hrubý výdělek, žalovaná provedla srovnání výpočtového základu. Nejprve nepřihlížela k uvedenému hrubému výdělku a do počtu vyloučených dob za kalendářní rok 1990 zahrnula všech 365 dní, přičemž takto stanovený výpočtový základ činil 9 711 Kč. Poté naopak přihlížela k hrubému výdělku v částce 1 113 Kč a nezohlednila žádnou vyloučenou dobu za uvedený kalendářní rok, načež výpočtový základ určila toliko ve výši 9 443 Kč. Srovnáním těchto výpočtových základů za použití § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění pak žalovaná dospěla k závěru, že pro stěžovatelku je ve vztahu ke kalendářnímu roku 1990 výhodnější provést zápočet všech vyloučených dob.

Při stanovení výpočtového základu však není možné z § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění vycházet, jak již bylo podrobně vysvětleno. Proto zbývá posoudit, zda-li uvedený srovnávací výpočet bylo možné provést podle jiných ustanovení upravujících důchodové pojištění pro případ stáří.

Jestliže měl občan v dobách, které se vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku, výdělky, nezapočítávaly se do hrubých výdělků, přičemž jestliže po celý kalendářní rok trvaly tyto doby a byly vyloučeny, nepovažoval se tento rok za kalendářní rok s výdělků. V kalendářním roce, v němž byl dosažen hrubý výdělek, se takové doby nevykládaly a výdělek dosažený v těchto dobách se započítal do hrubých výdělků jen tehdy, pokud byl takto stanovený hrubý výdělek v kalendářním roce vyšší (§ 12 odst. 7 věta druhá a odst. 8 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálním zabezpečení). Předchozí právní úprava tedy obsahovala pravidlo, že pokud po celý kalendářní rok trvaly vyloučené doby, tak se buď všechny zohlednily a k dosaženému hrubému výdělku se vůbec nepřihlíželo, anebo se

naopak k hrubému výdělků přihlédl a vyloučené doby se zcela pominuly.

V projednávané věci však byl stěžovatelce přiznán řádný starobní důchod od 4. 8. 2006, tedy již za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, a proto žalovaná z něho musela vycházet, byť posuzovala období, které jeho účinnosti předcházelo.

Již zmíněný § 3a prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění, který upravuje pravidla pro zjišťování ročního vyměřovacího základu za období před rokem 1996, však stanoví jiný způsob řešení souběhu vyloučené doby a doby, v níž byl dosažen hrubý výdělek podle předpisů platných ke dni 31. 12. 1995. Podle odstavce prvního tohoto ustanovení se totiž pro účely stanovení ročního vyměřovacího základu úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za příslušný kalendářní rok stanoví

a) s přihlédnutím k tomuto hrubému výdělků a při stanovení osobního vyměřovacího základu se v tomto případě do počtu vyloučených dob nezahrnou ty vyloučené doby za kalendářní rok, v nichž byl dosažen tento hrubý výdělek, nebo

b) bez přihlédnutí k tomuto hrubému výdělků a při stanovení osobního vyměřovacího základu se v tomto případě do počtu vyloučených dob zahrnou všechny vyloučené doby za tento kalendářní rok, pokud vyloučené doby, v nichž byl dosažen tento hrubý výdělek, netrvaly po celý kalendářní rok a takto zjištěný úhrn vyměřovacích základů pojištěnce je vyšší než úhrn vyměřovacích základů pojištěnce zjištěný podle písmene a).

Současná právní úprava tedy v § 3a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění i nadále při souběhu vyloučené doby a doby, v níž byl dosažen hrubý výdělek, umožňuje započítat všechny vyloučené doby za příslušný kalendářní rok a nepřihlížet k hrubému výdělků dosaženému v tomto roce, pokud vyloučené doby trvaly po celý kalendářní rok, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Výpočet úhrnu vyměřovacích základů podle tohoto způsobu je upraven v § 3a odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu

o důchodovém pojištění. Na základě něho se výše úhrnu vyměřovacích základů pojištěnce vypočte podle odstavce 1 písm. b) jako součin počtu dní v kalendářním roce a podílu úhrnu hrubých výdělků dosažených v kalendářním roce sníženého o hrubé výdělky dosažené ve vyloučených dobách a počtu kalendářních dní v tomto roce sníženého o vyloučené doby. Tento způsob výpočtu se tedy vztahuje pouze na situace, kdy pojištěnec v příslušném kalendářním roce dosáhl hrubé výdělky mimo vyloučené doby, a proto ho nelze použít v případě trvání vyloučených dob po celý kalendářní rok, jako tomu bylo i v dané věci. Z tohoto důvodu v ní bylo při stanovení osobního vyměřovacího základu postupem podle § 3a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění zapotřebí použít jen toto ustanovení, a nepřihlížet tak k hrubému výdělků v částce 1 113 Kč a do počtu vyloučených dob zahrnout všechny vyloučené doby za rok 1990.

Takto žalovaná v jednom ze srovnávacích výpočtů postupovala, jelikož v něm ve vztahu ke kalendářnímu roku 1990 k uvedenému hrubému výdělků nepřihlédla, a naopak zohlednila všech 365 dnů vyloučených dob. Následnými výpočty pak stanovila osobní vyměřovací základ ve výši 11 134 Kč, výpočtový základ ve výši 9 711 Kč, procentní výměru starobního důchodu ve výši 5 827 Kč a po připočtení jeho základní výměry ve výši 1 470 Kč stanovila starobní důchod ke dni 4. 8. 2006 ve výši 7 297 Kč měsíčně.

Na základě § 3a odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění se výše úhrnu vyměřovacích základů pojištěnce vypočte podle odstavce 1 písm. a) jako součin počtu dní v kalendářním roce a podílu úhrnu hrubých výdělků dosažených v kalendářním roce a počtu dní v kalendářním roce sníženého o ty vyloučené doby, v nichž nebyly dosaženy hrubé výdělky. Tento způsob výpočtu vyplývá ze skutečnosti, že § 3a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění již neumožňuje při zahrnutí hrubého výdělku do příslušného ročního vyměřovacího základu zcela pominout všechny vyloučené doby za tento kalendářní rok, neboť

oproti předchozí právní úpravě neobsahuje pravidlo, že při trvání vyloučených dob po celý kalendářní rok se tento rok nepovažuje za kalendářní rok s výdělkem.

Při výpočtu osobního vyměřovacího základu postupem podle § 3a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění tedy měla žalovaná vycházet ze znění úvodní části druhého odstavce téhož ustanovení a celkový počet dní v kalendářním roce 1990 (365 dní) vynásobit podílem úhrnu hrubých výdělků dosažených v tomto roce (1 113 Kč) a počtu dní v kalendářním roce sníženého o ty vyloučené doby, v nich nebyly dosaženy hrubé výděleky (365 dní - 334 dní). Takto vypočtený výsledek, který odpovídá úhrnu vyměřovacích základů za rok 1990 při pomnutí vyloučené doby, v nichž byl dosažen hrubý výdělek, pak měla vypočíst ve výši 13 105 Kč. Roční vyměřovací základ za tento kalendářní rok 1990 měla následně podle § 16 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění stanovit jako součin úhrnu vyměřovacích základů za tento rok (13 105 Kč) a koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu (5,7313) ve výši 75 109 Kč. Uvedenou částku pak byla povinna započíst do úhrnu ročních vyměřovacích základů, který po této úpravě činí 1 528 563 Kč. Takto však žalovaná nepostupovala, neboť do úhrnu vyměřovacích základů za kalendářní rok 1990 zahrнула jen hrubý výdělek v částce 1 113 Kč a nezohlednila žádnou vyloučenou dobu, ačkoliv podle § 3a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění měla pomnout pouze ty vyloučené doby, v nichž byl tento hrubý výdělek dosažen.

Nicméně z dalších veličin uvedených v druhém srovnávacím výpočtu žalované, ve kterém byl osobní vyměřovací základ vypočten v nesprávné výši 10 241 Kč, již lze vycházet. Počet vyloučených dob za rozhodné období (1986 až 2005) totiž skutečně činí 2 969 dní, neboť vyloučené doby za kalendářní rok 1990 již byly zohledněny Nejvyšším správním soudem ve výše uvedeném výpočtu úhrnu vyměřovacích základů za tento rok. Rovněž tak byl správně určen počet kalen-

dářních dnů v rozhodném období (7 305 dní). Proto po nahrazení nesprávně vypočteného údaje o úhrnu ročních vyměřovacích základů (1 459 833 Kč) již zmíněnou správnou výši 1 528 563 Kč je možné provést správný výpočet osobního vyměřovacího základu a na něho navazující další potřebné výpočty. Postupem podle § 3a odst. 1 písm. a) a odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění tedy Nejvyšší správní soud stanovil osobní vyměřovací základ ve výši 10 723 Kč, výpočtový základ ve výši 9 587 Kč a procentní výměru starobního důchodu ve výši 5 753 Kč, takže po připočtení základní výměry ve výši 1 470 Kč by takto vypočtený starobní důchod činil ke dni 4. 8. 2006 částku 7 223 Kč měsíčně.

Výše osobního vyměřovacího základu zjištěná podle § 3a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky je tedy nižší než jeho výše zjištěná podle písmena b) téhož ustanovení. Při souběhu vyloučené doby s dobou, v níž byl dosažen hrubý výdělek, tedy bylo zapotřebí pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu postupovat podle § 3a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky k zákonu o důchodovém pojištění. Žalovaná přitom takový výpočet provedla, byť ve skutečnosti vycházela ze zajištěných pravidel, které byly pro případ souběhu vyloučené doby a doby, v níž byl dosažen hrubý výdělek, obsaženy v předchozí právní úpravě a jejichž další užití i za účinnosti zákona o důchodovém pojištění dovozovala na základě jeho § 14 odst. 1, který však v uvedeném směru nebylo možné aplikovat. I přes uvedené pochybení tedy výše osobního vyměřovacího základu a na něj navazující výše starobního důchodu stěžovatelky byly stanoveny v souladu s příslušnými právními předpisy. (...)

Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud se sice neztotožnil se závěry vyslovenými v rozhodnutí o přiznání starobního důchodu i v napadeném rozsudku, nicméně na základě právního názoru, který v dané věci zaujal, a s ním spojeného odlišného postupu při výpočtu výše osobního vyměřovacího základu a výše starobního důchodu nakonec dospěl k stejnému výsledku jako žalovaná a krajský soud.

Důchodové pojištění: doby účasti na pojištění

k § 5 odst. 1 písm. s) a písm. n) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném k 8. 7. 2007

Kryjí-li se navzájem doby účasti na pojištění podle § 5 odst. 1 písm. s) (náhradní doba péče o osobu blízkou) a písm. n) (vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nepřihlíží se k uvedeným dobám při stanovení rozsahu účasti na pojištění podle § 5 odst. 1 písm. n) citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, čj. 4 Ads 73/2009-54)

Věc: Mgr. Jana R. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Posudkem Pražské správy sociálního zabezpečení byla žalobkyně uznána plně invalidní podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění. Žalobkyně podala žádost o přiznání plného invalidního důchodu, kterou žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení dne 8. 7. 2007 zamítla, protože v rozhodném období, jímž je posledních 10 roků počítaných zpět před vznikem invalidity (od 31. 3. 1998 do 30. 3. 2008) nezískala žalobkyně zákonem požadovaných 5 roků pojištění, ale pouze 4 roky a 298 dnů pojištění.

Rozhodnutím ze dne 16. 7. 2007 byla rovněž zamítnuta žádost žalobkyně o plný invalidní důchod podle § 56 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění s odůvodněním, že v osobním listě důchodového zabezpečení bylo žalobkyni hodnoceno celkem 29 roků a 230 dnů pojištění. Podle dodatečně předložených dokladů se jí započítává rovněž náhradní doba pojištění od 5. 11. 1994 do 23. 4. 1995; dobrovolně provedený zápočet je však zcela bez vlivu na předchozí rozhodnutí ze dne 8. 7. 2008 o zamítnutí nároku, neboť tato náhradní doba pojištění nespadá do rozhodného období od 31. 3. 1998 do 30. 3. 2008.

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání obou shora uvedených rozhodnutí žalované. Uvedla, že před podáním žaloby požádala žalovanou o vysvětlení, proč jí nebyla do celkové doby pojištění započítána doba od 13. 3. 1997 do 12. 4. 2003, o níž předložila tři potvrzení úřadu práce, která mimo

jiné prokazují, že v tomto období byla vedena jako uchazečka o zaměstnání. Aniž by proti rozhodnutí ze dne 8. 7. 2008 podala opravný prostředek, obdržela dne 18. 7. 2008 další rozhodnutí ČSSZ ze dne 16. 7. 2008, které je rovněž zamítavé a hodnotí nesplnění podmínky doby pojištění v rozhodném období stejně jako rozhodnutí první. Celkem tedy bylo hodnoceno žalobkyni 1 758 dnů, což jsou 4 roky a 298 dnů. Z uvedených 1 758 dnů započítaných v rozhodném období činí 1 005 dnů doba péče o osobu závislou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění, 323 dnů vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání, které náležela podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci – § 5 odst. 1 písm. n) téhož zákona a 430 dnů doba vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání, po které nenáležela podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci ve smyslu § 5 odst. 1 písm. n) cit. zákona. Žalobkyně připomněla, že v jejím případě se kryla náhradní doba pojištění péče o osobu blízkou s náhradní dobou pojištění evidence uchazeče o zaměstnání a upozornila na ustanovení § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož, kryjí-li se doby pojištění navzájem (což platí i pro náhradní doby pojištění), započte se ta doba, jejíž zápočet je pro pojištěného výhodnější. Žalovaná bez jakéhokoli odůvodnění odmítla do celkové doby pojištění započíst období od 13. 3. 1997 do 12. 4. 2003, přestože při jeho zápočtu by doba od

30. 3. 1998 do 12. 4. 2003 do rozhodného období spadala.

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že je nutno aplikovat § 5 odst. 1 písm. n) téhož zákona, který výslovně stanoví, že do doby 3 let vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání se nezapočítává pouze doba účasti na pojištění podle § 6 odst. 1 písm. a), tj. doba, kdy náležela podpora v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci. Ostatní náhradní doby pojištění se do ní započítávají. Stěžovatelka proto započítala žalobkyni dobu péče o osobu blízkou a v rozsahu 3 let zpětně od vzniku invalidity ji doplnila dobou vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Zápočtem náhradní doby péče o osobu blízkou se doba 3 let počítaných zpětně od vzniku invalidity nemůže prodloužit. Prodloužit ji lze pouze zápočtem doby pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. a) až l) a v) a odst. 2 a u osob uvedených § 6, za které bylo v České republice zapláceno pojistné (§ 11 odst. 1 cit. zákona).

Městský soud v Praze po provedeném dokazování shledal žalobu důvodnou a dne 12. 2. 2009 napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Vyšel ze zjištění, že v případě žalobkyně, kdy se kryly dvě náhradní doby pojištění, tj. doba péče o osobu blízkou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) cit. zákona a doba vedení v evidenci úřadu práce podle § 5 odst. 1 písm. n) téhož zákona, byla žalobkyni započtena doba péče o osobu blízkou. Pokud tedy žalobkyni ze dvou navzájem se kryjících náhradních dob byla započtena právě tato doba, nikoliv doba vedení v evidenci úřadu práce, není možno na tutéž dobu vztáhnout ustanovení § 5 odst. 1 písm. n) zákona o důchodovém pojištění a hodnotit ji jako dobu vedení osoby v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Žalovaná započtením doby pojištění podle § 5 odst. 1 písm. s) citovaného zákona postupovala v souladu s § 14 odst. 1 téhož zákona, neboť započítala žalobkyni tu náhradní dobu pojištění, která je pro ni výhodnější s ohledem na vznik nároku na důchod. Tutéž dobu ale nemohla hodnotit jako dobu vedení v evidenci úřadu práce a dovo-

zovat, že do ní nelze započítat jinou (náhradní) dobu pojištění, než dobu pojištění podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění. Pak měla být žalobkyni hodnocena i další náhradní doba pojištění ve smyslu § 5 odst. 1 písm. n), tj. doba vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání po dobu, po kterou jí nenáležela podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, a to v rozsahu 3 let zpětně ode dne vzniku nároku na důchod. Z uvedených důvodů soud zrušil obě přezkoumávaná rozhodnutí stěžovatelky podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení a věc jí vrátil podle čtvrtého odstavce téhož ustanovení k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem. Zápočtem náhradní doby pojištění péče o osobu blízkou se podle názoru stěžovatelky nemůže prodloužit započitatelná doba 3 let vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání počítaná zpětně od vzniku invalidity, pokud se kryje se započtenou náhradní dobou tak, jak je tomu v dané věci. Stěžovatelka byla přesvědčena, že započítala náhradní dobu žalobkyni v souladu s platnými právními předpisy a žalobkyně tudíž v rozhodném období 10 roků před vznikem plné invalidity nezískala potřebných 5 roků pojištění.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že názor stěžovatelky, podle něhož zápočet jedné či druhé náhradní doby pojištění nemůže přinést pojištěnci žádnou výhodu, je naprosto nesprávný, dokonce nesmyslný. Pokud by tento názor platil, pak by § 14 zákona o hodnocení náhradních dob pojištění, které se navzájem kryjí, bylo naprosto zbytečné. Zákonodárce měl na zřeteli právě takové případy, kdy zápočet jedné z kryjících se náhradních dob (v daném případě zápočet péče o osobu blízkou) je pro pojištěnce výhodnější než zápočet náhradní doby jiné. Stejně tak nesprávný je názor, který stěžovatelka dovozuje z ustanovení § 5 odst. 1 písm. n) zákona o důchodovém pojištění. Podle názoru žalobkyně do onoho rozsahu tří let (vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti), do

kterého se nezapočítává doba uvedená v § 6 odst. 1 písm. a) téhož zákona, znamená jen a pouze to, že se nezapočítává tatáž doba (tedy doba evidence na úřadu práce bez podpory), která ale vznikla poté, co osoba starší 18 let podala přihlášku k účasti na pojištění. Z citovaného ustanovení nelze vyčíst, že ostatní doby by se do ní započítávaly. Navíc zmíněné ustanovení § 14 uvedeného zákona souběžné započtení dvou náhradních dob vylučuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předeseílá, že po stránce skutkové je možno vyjit ze zjištění učiněných Městským soudem v Praze. Tím bylo bezpečně zjištěno, že žalobkyně požádala dne 12. 3. 2008 o přiznání plného invalidního důchodu a doložila, že posudkem vydaným Pražskou správou sociálního zabezpečení v Praze 4 ze dne 23. 4. 2008 byla uznána plně invalidní podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění s datem vzniku plné invalidity od 31. 3. 2008. O této skutečnosti ostatně nebylo mezi účastníky sporu. Stěžovatelka však její žádost o plný invalidní důchod zamítlá pro nesplnění druhé z podmínek nároku, kterou je kromě invalidity získání potřebné doby pojištění, pokud pojištěnec nesplnil ke dni vzniku plné invalidity podmínky nároku na starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění, popřípadě, byl-li mu přiznán starobní důchod podle § 31 téhož zákona, nedosáhl-li důchodového věku, eventuálně pokud se nestal plně invalidním následkem pracovního úrazu (§ 38 zákona o důchodovém pojištění). Protože žádná z citovaných eventualit nebyla u žalobkyně dána, musela prokázat, že získala potřebnou dobu pojištění pro nárok na plný invalidní důchod. Ta ve smyslu § 40 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění činí u pojištěnce ve věku nad 28 let (žalobkyně je narozena 4. 9. 1954) 5 roků a zjišťuje se podle druhého odstavce téhož ustanovení z období před vznikem plné invalidity, a jde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, z posledních 10 roků před vznikem plné invalidity. Toto období

je u žalobkyně vymezeno daty 31. 3. 1998 – 30. 3. 2008. Stěžovatelka dospěla k závěru, že v tomto období získala žalobkyně pouze 4 roky a 298 dní pojištění, neboť podle § 5 odst. 1 písm. n) zákona o důchodovém pojištění se doba vedení evidence uchazeče o zaměstnání u úřadu práce hodnotí jen v rozsahu 3 roků, které byly žalobkyni započteny, avšak ani s připočtením této doby nebylo dosaženo hranice potřebných 5 roků pojištění, zatímco žalobkyně tvrdí, že kromě 3 roků evidence uchazeče o zaměstnání, po kterou jí nenáležela podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, získala další dobu pojištění, tj. dobu péče o osobu blízkou podle § 5 odst. 1 písm. s) téhož zákona, a to v období od 1. 4. 2004 do 31. 12. 2006; dobu evidence uchazeče o zaměstnání bez nároku na podporu v trvání 3 roků je pak nutno situovat mimo náhradní dobu péče o osobu blízkou, k čemuž měla stěžovatelka dostatek prostoru s ohledem na délku doby, kdy byla stěžovatelka vedena u úřadu práce jako uchazečka o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti (např. v obdobích od 31. 3. 1998 do 12. 4. 2003). Doba péče o osobu blízkou ostatně stěžovatelka žalobkyni podle obsahu osobního listu důchodového pojištění započítala a uvádí totéž ve svém vyjádření k žalobě, jakož i v kasační stížnosti. Vyslovila však přesvědčení, že pokud po tuto dobu byla stěžovatelka též vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, nezapočítává se do ní pouze doba účasti na pojištění podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění; jiné náhradní doby pojištění se však do ní započítávají. Tvrdí, že zápočtem náhradní doby péče o osobu blízkou se nemůže prodloužit započitatelná doba 3 let vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání počítaná zpětně od vzniku invalidity, pokud se kryje se započtenou náhradní dobou, tak jak je tomu v daném případě. Nejvyšší správní soud však tento názor nepokládá za správný.

Nejdříve Nejvyšší správní soud připomíná ta ustanovení zákona o důchodovém pojištění, která jsou pro posouzení věci relevantní.

Jde především o § 40 odst. 1, 2 a 3 uvedeného zákona. Podle tohoto ustanovení činí potřebná doba pro nárok na plný invalidní důchod u pojištěnce ve věku nad 28 let 5 roků a zjišťuje se z období před vznikem plné invalidity, jde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, pak z posledních 10 roků před vznikem plné invalidity. Podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod se považuje za splněnou též, byla-li tato doba získána v kterémkoliv období 10 roků dokončeném, po vzniku plné invalidity; u pojištěnce mladšího 24 let činí přitom potřebná doba pojištění 2 roky. Podle třetího odstavce zmíněného ustanovení se pro účely splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod považuje za dobu pojištění též doba účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. m) a n) [tedy i doba, kdy je osoba vedena v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, ať již jí náleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, či v rozsahu nejvýše 3 let jí tato podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáleží, s tím, že tato doba tří let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod a nezapočítává se do ní doba účasti na pojištění podle § 6 odst. 1 písm. a) téhož zákona] a dále doba studia na střední nebo vysoké škole v České republice před dosažením věku 18 let, nejdříve však po ukončení povinné školní docházky.

Zcela zásadní význam pro posouzení věci má pak § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož, kryjí-li se doby pojištění navzájem, započte se pro stanovení celkové doby pojištění pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry jen ta doba, jejíž zápočet je pro pojištěnce výhodnější; totéž platí „*kryjí-li se navzájem*“ náhradní doby pojištění nebo „*doba pojištění*“ a „*náhradní doba pojištění*“.

Z citovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění vyplývá, že jak stěžovatelka tak i Městský soud v Praze přehlédly § 40 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, neboť pro účely splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod pokládaly u žalobkyně dobu, po kte-

rou byla vedena jako uchazečka o zaměstnání (ať již s nárokem na podporu či nikoliv) za náhradní dobu pojištění, ačkoliv ji měli pokládat za dobu pojištění v pravém slova smyslu. To však nemění nic na tom, že ve smyslu § 14 téhož zákona je i při konkurenci doby pojištění a náhradní doby pojištění nutno dát přednost té době, jejíž zápočet je pro pojištěnce výhodnější.

V projednávané věci jde o dobu od 1. 4. 2004 do 30. 12. 2006, kdy žalobkyně osobně pečovala o osobu blízkou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění a současně byla zařazena v evidenci uchazečů o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pokud stěžovatelka uznala a hodnotila žalobkyni pro účely zjištění potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod v rozhodném období náhradní dobu péče o osobu blízkou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) citovaného zákona, je zápočet této doby, byť jde o náhradní dobu pojištění, pro žalobkyni výhodnější než zápočet doby pojištění – vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání po dobu, po kterou nenáleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci za situace, kdy v rozhodném období 10 roků před vznikem plné invalidity byla žalobkyně evidována jako uchazečka o zaměstnání ještě celou řadu roků, konkrétně podle potvrzení příslušného úřadu práce též v období od 31. 3. 1998 do 12. 4. 2003. Pro úvahu o větší výhodnosti (přednosti) zápočtu náhradní doby pojištění je zde několik důvodů. Především jde o skutečnost, že zápočtem této náhradní doby pojištění se vymezí, resp. posune období 3 let před vznikem nároku na invalidní důchod u žalobkyně tak, aby získala delší dobu pojištění. Dále jde o skutečnost, že náhradní doba pojištění péče o osobu blízkou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění není omezena jen na 3 roky jako doba evidence uchazeče o zaměstnání, který nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, a dalším důvodem je fakt, že pro stanovení výše procentní výměry plného invalidního důchodu (ostatně i důchodů dalších) se

do doby pojištění započítává náhradní doba pojištění pouze v rozsahu 80 % s výjimkou náhradních dob pojištění za dobu účasti osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. p), r) a s) a obdobných dob podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Znamená to tedy, že doba pojištění podle § 5 odst. 1 písm. n) zákona o důchodovém pojištění se pro účely stanovení výše procentní výměry krátí na zmíněných 80 %, zatímco doba péče o osobu blízkou uvedená pod písm. s) téhož zákona nikoliv. Výše zmíněné skutečnosti vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že výhodnější z hlediska § 14 odst. 1 téhož zákona je pro žalobkyni zápočet náhradní doby péče o osobu blízkou, uvedené v § 5 odst. 1 písm. s) zmíněného zákona. Pro posouzení věci je pak nerozhodné, že do náhradní doby pojištění podle § 5 odst. 1 písm. n) uvedeného zákona, byť je ve smyslu § 40 odst. 3) pokládána pro účely splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na plný (ale i částečný) invalidní důchod za dobu pojištění, nelze započít dobu účasti na pojištění podle § 6 odst. 1 písm. a) téhož zákona, jak namítá stěžovatelka. Podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona jsou pojištění účastny též osoby starší 18 let, jestliže podaly přihlášku k účasti na pojištění a účast na pojištění se týká doby jejich vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání, pokud jim po dobu této evidence nenáleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci. Nejde tudíž o vzájemné překrývání dob pojištění, či náhradních dob pojištění, event. dob pojištění s náhradními dobami pojištění ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, ale jen o nemožnost zápočtu náhradní doby pojištění téhož druhu, kdy rozdíl spočívá pouze v tom, zda jde o dobrovolné přihlášení se k účasti na pojištění či nikoliv. Z tohoto ustanovení ani z žádného jiného ustanovení zákona o důchodovém pojištění však nelze dovodit, že by se do doby 3 let, uvedené v § 5 odst. 1 písm. n) jiné náhradní doby započítávaly.

Z uvedeného vyplývá, že pokud stěžovatelka hodnotí žalobkyni jako náhradní dobu pojištění dobu péče o osobu blízkou v rozsahu 1005 dnů (od 1. 4. 2004 do 31. 12. 2006), nelze v tomtéž období dávat přednost zápočtu účasti na pojištění žalobkyně jako osoby

vedené v evidenci úřadu práce v pozici uchazečky o zaměstnání, po kterou jí nenáležela podpora v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, byť by se z hlediska § 40 odst. 3 téhož zákona jednalo o dobu pojištění, nikoliv jen náhradní dobu. K tomu nutno uvést, že § 40 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, podle kterého se doba účasti na pojištění osob uvedených mj. v § 5 odst. 1 písm. n) téhož zákona považuje pro účely splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod za dobu pojištění, znamená pro pojištěnce zvýhodnění při posuzování této jinak náhradní doby pojištění. Při vzájemném překrývání této doby pojištění s náhradní dobou pojištění není však nutno dát přednost době pojištění, pokud je pro pojištěnce výhodnější zápočet náhradní doby pojištění (zde doby péče o osobu blízkou), což nepochybně vyplývá z § 14 odst. 1 uvedeného zákona. Dobu evidence v rozsahu 3 roků počítaných zpětně od vzniku nároku na plný invalidní důchod je pak třeba zjišťovat z časového prostoru nacházejícího se mimo období, ve kterém stěžovatelka pečovala o osobu blízkou, samozřejmě za předpokladu, že toto období spadá do 10 roků před vznikem plné invalidity. Konkrétně v případě stěžovatelky to znamená, že vedle péče o osobu blízkou ve zmíněném období a vedle doby, kdy byla vedena jako uchazečka o zaměstnání u úřadu práce v době, po kterou jí náležela podpora v nezaměstnanosti v rozsahu celkem 323 dnů (od 26. 2. 2007 do 25. 11. 2007 a od 14. 1. 2008 do 3. 3. 2008), je třeba ji ještě zhodnotit další 3 roky pojištění z doby, po kterou jí tato podpora nenáležela. Žalobkyně doložila městskému soudu již zmíněnými potvrzeními o době vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, vydanými Úřadem práce hlavního města Prahy, pobočkou v Praze 4, že byla v této evidenci vedena též od 13. 3. 1997 do 26. 1. 2006 (mimo dob předcházejících toto období) a dále takto vedena též po 26. 2. 2007 až do data uznání plné invalidity. S připočtením této doby (tak aby nepřesáhla 3 roky počítané zpětně od vzniku invalidity) by nepochybně žalobkyně získala potřebnou dobu pojištění pro nárok na plný invalidní důchod, která činí 5 roků ve smyslu § 40 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění.

Správní trestání: provozování rozhlasového a televizního vysílání; popis skutku ve výroku rozhodnutí

k § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

Je-li ve výroku napadeného rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, kterým bylo shledáno spáchání jiného správního deliktu podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, označen pouze odvysílaný pořad, neobsahuje popis skutku veškeré zákonné znaky uvedené skutkové podstaty jiného správního deliktu. Popis skutku totiž v takovém případě postrádá jakákoli skutková zjištění týkající se potenciálního ohrožení zákonem chráněných objektů (tj. veřejného zájmu na fyzickém, psychickém či mravním vývoji dětí a mladistvých), které je zákonným znakem skutkové podstaty jiného správního deliktu podle § 60 odst. 3 písm. d) citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 As 7/2009-66)

Prejudikatura: č. 1378/2007 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS a č. 1792/2009 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným CET 21 proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání uložila rozhodnutím ze dne 2. 4. 2007 žalobkyni pokutu podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. ve výši 100 000 Kč, protože naplnila skutkovou podstatu § 32 odst. 1 písm. g) citovaného zákona, podle níž je provozovatel povinen nezařazovat v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Dne 12. 11. 2006 od 19.30 hod. na programu Nova žalobkyně odvysílala anonci na pořad Střepiny v pořadu Televizní noviny. Anonce následovala bez jakéhokoli předchozího či úvodního varování na drastický obsah. Na závěr anonce hlas redaktora mimo obraz upozorňuje: „Zločiny, výpovědi vrahů, otřesná brutalita. Střepiny tentokrát pro silné žaludky.“ Upozornění zaznělo poté, co byly divákům předloženy otřesné policejní záběry či záběr lidské hlavy ve skleněné nádobě. Vysílání nebylo označeno symbolem nevhodnosti pro děti a mladistvé.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu, v níž předně namítla, že z napadeného rozhodnutí nelze vůbec seznat, kterým konkrétním jednáním odvysílaným v předmětné upoutávce měl být poru-

šen § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. Z napadeného rozhodnutí lze totiž pouze vyčíst, že žalobkyně zařadila do vysílání upoutávku, která je nevhodná. Takový postup je však podle jejího názoru v rozporu s § 68 správního řádu z roku 2004. Žalovaná tak nesprávně a neúplně zjistila skutkový stav věci, zvláště pokud neprovedla důkaz shlednutím záznamu předmětného pořadu, a proto věc i nesprávně hodnotila. Žalobkyně dále žalované vytkla, že nevyložila pojmy uvedené v § 60 odst. 3 písm. d), resp. § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., že při ukládání pokuty postupovala nezákonně, neboť porušila § 61 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., který stanovuje meze správního uvážení (kritéria uložení a výše pokuty), a že nebyla před vydáním rozhodnutí upozorněna na porušení zákona a nebyla jí poskytnuta možnost napravit jednání ve stanovené lhůtě; přitom odkázala na § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 231/2001 Sb.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 9. 2008 zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud připomněl, že podle § 66 věta první zákona č. 231/2001 Sb. se v řízení postupuje podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon ji-

nak. Podle § 68 odst. 2 věta první správního řádu „se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 spr. ř.“. Podle městského soudu byl předmětem sporu skutkový stav věci, neboť žalobkyně především namítala neurčitost napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že je třeba vycházet ze závěrů vyslovených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k právnímu názoru, že „výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku s uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně tím poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]“. Městský soud aplikoval tento právní názor na předmětný spor a shledal, že ve výroku napadeného rozhodnutí byly definovány závadné formy jednání žalobkyně pouze obecně, přičemž v otázce, za jaké jednání naplňující skutkovou podstatu správního deliktu byla žalobkyni uložena pokuta, bylo odkázáno na odůvodnění rozhodnutí. Není tedy zřejmé, jaké jednání bylo napadeným rozhodnutím vlastně sankcionováno. Protože žalovaná v napadeném rozhodnutí nepopsala skutečnosti rozhodné pro posouzení věci takovým způsobem, aby bylo možno určit, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty, tj. aby bylo možno věc posoudit po právní stránce, zrušil městský soud napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. K výtce žalobkyně, že není popsáno, čím konkrétně se měla dopustit porušení povinnosti nezařazovat v době od 6.00 hod. do 22.00 hod. pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, stěžovatelka v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobkyně byla již v oznámení o za-

hájení správního řízení informována, že se jedná o nevhodný materiál s ohledem na dobu vysílání. Odmítla požadavek definovat „čím a jak“ se měl účastník dopustit porušení výše jmenované povinnosti, neboť za podstatnou označila skutečnost, že došlo k porušení povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. odvysíláním nevhodného materiálu, jehož nevhodnost byla shledána analýzou pořadu. V napadeném rozhodnutí stěžovatelka vyložila neurčité pojmy obsažené v § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., a proto jsou dány všechny zákonné podmínky pro uplatnění sankce v mezích zákona č. 231/2001 Sb. Ke kritériím uložení pokuty uvedla, že žalobkyně odvysílala pořad v této podobě vědomě a úmyslně, jednalo se o značný rozsah vysílání co do velikosti pokrytého území i počtu diváků (35,7 % diváku sledovalo pořad Televizní noviny). Dále zhodnotila i závažnost věci a povahu vysílaného pořadu s tím, že možnost ohrožení dětského diváka byla vysoká, nicméně přihlédla k časovému rozsahu upoutávky, a proto sankci přiměřeně snížila. K argumentaci městského soudu názorem Nejvyššího správního soudu stěžovatelka uvedla, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zruší soud pro uvedenou vadu napadené správní rozhodnutí k námitce účastníka řízení, avšak v tomto případě žalobkyně vůbec nenamítala chybějící náležitosti výroku napadeného rozhodnutí. Navíc stěžovatelka podotkla, že její zrušené rozhodnutí bylo vydáno dne 20. 3. 2007, zatímco citované usnesení Nejvyššího správního soudu bylo vydáno až dne 15. 1. 2008. Podle stěžovatelky městský soud pochybil, pokud nezdůvodnil zpětnou aplikaci tohoto judikátu. Výrok zrušeného rozhodnutí podle názoru stěžovatelky obsahoval citaci zákonného ustanovení, za jehož porušení byla pokuta uložena, doba, v níž mělo k porušení dojít (datum i čas vysílání pořadu), a kde k porušení došlo (program Nova). Správní delikt byl totiž spáchán odvysíláním upoutávky na pořad Střepiny v rámci pořadu Televizní noviny, který je ve výroku jednoznačně a nezaměnitelně identifikován (názvem i dnem a časem vysílání). Podle názoru stěžovatelky takto formulovaný

výrok dostačuje požadavku stanovenému ve výše citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu, a to aby vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu spočívalo ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V této souvislosti odkázala na názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 26. 11. 2008, čj. 2 As 55/2008, podle nějž *„je naopak zcela správné, jsou-li spolu s ostatními důvody, které žalovaného vedly k závěru o porušení zákona, uvedeny v odůvodnění (§ 68 odst. 3 spr. ř.)“*. Stěžovatelka se rozhodně ohradila proti tomu, že výrok jejích rozhodnutí obsahoval popis či přepis konkrétních pasáží, které činí pořad rozporný se zákonem, neboť celý výrok by tak byl nepřehledný a nesrozumitelný. Pod kasační důvod spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatelka podřadila jednak tvrzení, že o věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, a jednak také to, že z napadeného rozsudku není zřejmé, jaké skutečnosti nejsou obsaženy v rozhodnutí stěžovatelky. Stěžovatelka se zároveň domnívá, že krajský soud při svém rozhodování vybočil z rámce žalobních námitek a jejich podstatu rozšířil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda je napadený rozsudek městského soudu přezkoumatelný, proti čemuž brojila stěžovatelka. Podle Nejvyššího správního soudu se lze ztotožnit se stěžovatelčinými výtkami ohledně nedostatku v odůvodnění napadeného rozsudku spočívající jednak v tom, že městský soud uvedl, že ve výroku napadeného rozhodnutí byly definovány závadné formy jednání pouze obecně, a jednak v tom, že v otázce za jaké jednání naplňující skutkovou podstatu správního deliktu byla žalobkyni uložena pokuta, bylo odkázáno na odůvodnění rozhodnutí. Z příslušné části výroku napadeného rozhodnutí, podle nějž byla žalobkyni uložena pokuta podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., protože *„dne 12. 11. 2006 od 19.30 hod. na programu Nova odvysílala anonci na pořad Střepiny v pořadu*

Televizní noviny“ totiž vyplývá, že ve výroku nejsou definovány závadné formy jednání ani obecně a že ani v otázce popisu jednání neodkazuje na odůvodnění rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však přes tyto stěžovatelkou vytýkané nedostatky rozsudku městského soudu shledal, že nezpůsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve vztahu k jeho rozhodovacím důvodům. Uvedené nedostatky by totiž způsobily nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu jen tehdy, pokud by měly vliv na právní posouzení věci a výsledek rozhodnutí městského soudu. Tak tomu však v uvedené věci nebylo, neboť městský soud dospěl k závěru, že výrok napadeného rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelný, neboť je příliš obecný, když neobsahuje popis jednání naplňující skutkovou podstatu správního deliktu. Z kontextu rozhodnutí je zřejmé, že městský soud nepovažoval za dostatečnou ani obecnou definici jednání či pouhý odkaz na odůvodnění rozhodnutí. Pokud však ve výroku napadeného rozhodnutí absentovaly i tyto skutečnosti, je zcela zřejmé, že městský soud by tím spíše dospěl k závěru o nedostatečném popisu skutku způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Na výsledné posouzení věci tedy zmíněné vady rozsudku městského soudu neměly žádný vliv. Nedůvodná je tak zjevně i výtka stěžovatelky, že městský soud nedostatečně uvedl, co neobsahoval výrok napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil výtce, že městský soud o věci rozhodl bez jednání a neprovedl důkaz audiovizuálním záznamem pořadu, neboť to je plně v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které je zvláštním ustanovením upravujícím možnost rozhodnout v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bez jednání, je-li rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné. Ohledně kasační námitky, že žalobkyně nevznesla v žalobě námitku, že ve výroku napadeného rozhodnutí chybí popis skutku, a městský soud tak neměl tuto otázku v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí vůbec posuzovat, Nejvyšší správní soud uvádí, že není důvodná, neboť žalobkyně v žalobě namítala

vnitřní rozpornost výroku stěžovatelčina napadeného rozhodnutí právě s poukazem na to, že závadné formy chování jsou označeny různě, z čehož lze dovodit, že žalobkyně brojila – byť nikoliv *expressis verbis* – proti absenci přesného popisu skutku ve výroku rozhodnutí, kterou následně shledal městský soud.

Rozhodovacím důvodem městského soudu byl závěr, že ve výroku napadeného rozhodnutí stěžovatelka uvedla zákonné ustanovení, na jehož základě pokutu uložila, vymezila časově a místně skutek samotný, avšak vlastní jednání, které naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu, bylo obsaženo pouze v odůvodnění napadeného rozhodnutí. V dané věci je tedy spornou právní otázkou způsob a míra podrobnosti popisu skutku obsaženého ve výroku správního rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání jiného správního deliktu, jímž došlo k naplnění formálních znaků správního deliktu vymezených v zákoně. Nejvyšší správní soud podotýká, že náležitosti výroku správního rozhodnutí jsou upraveny v § 68 odst. 2 správního řádu (ve správním řádu z roku 1967, účinném do 31. 12. 2005, mu odpovídala úprava obsažená v § 47 odst. 2), podle kterého „*se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 spr. ř. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*“ Městský soud vycházel při aplikaci tohoto ustanovení z právního názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, podle něž „*výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě*

i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“ Dále dodal, že „*řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.*“. Je přitom nutné odmítnout stěžovatelčinu námitku, že názor uvedený v citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu nemohl být na napadená rozhodnutí aplikován, neboť byl judikován teprve po jejich vydání. Ostatně tu nešlo o situaci, kdy by předmětný právní názor neexistoval v době vydání napadeného rozhodnutí. Jak je dobře patrné z argumentace uvedené v citovaném usnesení rozšířeného senátu, na tuto otázku panovaly v judikatuře správních soudů odlišné právní názory. Citovaný právní názor rozšířeného senátu tedy nepředstavuje zcela novou interpretaci zákonných náležitostí výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, ale pouze sjednocení odlišné rozhodovací praxe za účelem odstranění nežádoucí nejednotnosti judikatury a zároveň je aktuálně zdejším soudem zastávanou interpretací předmětných otázek (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77, přístupný na www.nssoud.cz).

Městský soud veden právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v citovaném usnesení rozšířeného senátu dospěl k závěru, že je nezbytné, aby výrok rozhodnutí vydaného ve správním trestání obstál vůči účastníkům řízení i třetím osobám sám o sobě, nikoliv pouze společně s odůvodněním rozhodnutí. Při posouzení výroku napadeného rozhodnutí však městský soud shledal, že neobsahoval veškeré skutečnosti

rozhodné pro posouzení věci takovým způsobem, aby bylo možné určit, zda jsou naplněny zákonné znaky skutkové podstaty jiného správního deliktu podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., tj. zda jsou splněny zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty. Vzhledem k absenci některých zákonných znaků citované skutkové podstaty ve výroku napadeného rozhodnutí nebylo podle něj možné posoudit věc po právní stránce.

Posouzení stěžovatelčiny námitky, že správní delikt, za nějž jí byla uložena žalobkyni pokuta, byl ve výroku napadeného rozhodnutí popsán nezaměnitelně s jiným deliktem a vlastní popis skutku byl dostatečně vyjádřen v odůvodnění napadených rozhodnutí, je závislé na výkladu pojmů „*skutek*“ a „*popis skutku*“, což jsou dvě odlišné kategorie. Skutek je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo, přičemž správní orgán vede správní řízení právě ohledně samotného skutku. Naproti tomu popis skutku je jen slovní formou, jímž prostřednictvím se skutek odráží ve vyjadřovacích projevech lidské komunikace. Popisem skutku je tedy zapotřebí rozumět jazykový popis těch jednání či skutkových okolností, které lze kvalifikovat (tj. podřadit) formálními znaky správního deliktu uvedeným v zákoně. Popis skutku tak musí obsahovat ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za nějž byla žalobkyně v dané věci pokutována. Jde o správní delikt podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., spočívající **v zařazení v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin pořadu či upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.** Tato skutková podstata vynucuje po provozovateli vysílání pod hrozbou uložení peněžité sankce, aby jednal v souladu s § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., tj. aby nezařazoval v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

Tato skutková podstata obsahuje tři formální zákonné znaky: **1) odvysílání pořadu či upoutávky, 2) doba jeho vysílání,**

3) potencialita ohrožení chráněných veřejných zájmů – fyzického, psychického či mravního vývoje dětí a mladistvých.

Tyto formální znaky vyjadřují tzv. objektivní stránku deliktu (jednání a jeho protiprávní následek), jakož i objekt deliktu, tedy ochranu specifikovaných veřejných zájmů (viz k tomu blíže rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 5. 2008, čj. 6 As 43/2007-72, přístupný na www.nssoud.cz). Popis skutku musí obsahovat tyto zákonné znaky skutkové podstaty jiného správního deliktu uvedeného v citovaném ustanovení § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., a to natolik zřetelně a srozumitelně, aby z tohoto popisu mohl nejen účastník řízení, ale i soud jednoznačně identifikovat, o jaký skutek se jednalo. Účelem popisu skutku, který musí být obsažen ve výroku rozhodnutí o správním deliktu, je tedy identifikace protiprávního jednání delikventa, které naplnilo skutkovou podstatu deliktu vymezenou v zákoně (viz k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, čj. 2 As 44/2004-62, přístupný na www.nssoud.cz).

Podle výroku napadeného rozhodnutí měla žalobkyně spáchat jiný správní delikt podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. tím, že provozovatel CET 21, spol. s r. o. „*dne 12. 11. 2006 od 19.30 hod. na programu Nova odvysílala anonci na pořad Střepiny v pořadu Televizní noviny*“. Z tohoto popisu skutku jednoznačně vyplývá, že delikvent („*společnost CET 21, spol. s r. o.*“) odvysílal upoutávku, která je náležitě označena jako anonce („*na pořad Střepiny*“). Tato upoutávka je dále identifikována dnem („*12. 11. 2006*“) a časem vysílání („*od 19.30 hod.*“) – byť zcela přesné vymezení je uvedeno až v odůvodnění (19:52:35 – 19:53:00), přestože by takovou časovou konkretizaci vysílání bylo vhodnější uvádět napříště přímo ve výroku rozhodnutí – a také programem a pořadem, v rámci něhož byla vysílána („*na programu Nova v pořadu Televizní noviny*“). Popis skutku tak nepochybně obsahuje jak zákonný znak předmětné skutkové podstaty, že provozovatel vysílání odvysílání pořadu či upoutávky, tak i znak doby vysílání. Popis skutku však

postrádá jakákoli skutková zjištění týkající se potenciálního ohrožení zákonem chráněných objektů (tj. veřejného zájmu na fyzickém, psychickém či mravním vývoji dětí a mladistvých), který je zákonným znakem předmětné skutkové podstaty.

A to navzdory tomu, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné, že naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu zjevně nespočívalo pouze v tom, že byla odvysílána upoutávka na pořad Střepiny před 22.00 hod., ale teprve v jejím konkrétním obsahu. Stěžovatelka sama v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že anonce měla „*drastický obsah*“, včetně „*otřesných policejních záběrů či záběru na lidské hlavy ve skleněné nádobě*“. Nevhodnost záběrů, které obsahovala upoutávka, spatřovala stěžovatelka v tom, že „*záběry z anatomického pracoviště, ač snad nikoli prvoplánově, ale přesto primárně obsahují záběry na stůl se skleněnou nádobou obsahující lidskou hlavu v konzervační kapalině. Hlava je v záběru v rámci sekvence trvající od 00:06 do 00:12 po dobu od 00:06 do 00:11, zdá se být tedy důležitou částí této sekvence. Je třeba chápat upoutávku ve svém celkovém vyznění a kontextu – předchází-li této sekvenci záběry na sudy zřejmě s ostatky lidských těl a následuje policejní rekonstrukce trestného činu ... je taková upoutávka nevhodná.*“

Právě tyto pasáže odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud nejen za *ratio decidendi* napadeného rozhodnutí, ale i za samotný popis předmětného skutku. Za porušení § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. by bylo možné považovat drastický obsah posuzované upoutávky, spočívající zejména v nevhodných záběrech na lidské ostatky, přičemž tyto záběry jsou blíže popsány v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Takové skutkové okolnosti však popis skutkového děje uvedený ve výroku napadeného rozhodnutí neobsahuje. Povinností stěžovatelky bylo zahrnout do výroku napadeného rozhodnutí, v souladu s výše citovaným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, popis skutkových okolností, které jsou zásadní z hlediska kvalifikace jednání stěžovatelky jako jiného správního deliktu dle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. Míra podrobnosti, s níž

tak stěžovatelka měla učinit, je samozřejmě záležitostí jejího uvážení, avšak musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný delikt spáchán. Nejvyšší správní soud zde připomíná svůj závěr uvedený v odůvodnění citovaného usnesení rozšířeného senátu, že „*... řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena*“. Nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, která chápe názor městského soudu tak, že by ve výroku měly být obsaženy přepis zvukové složky předmětných reportáží či snaha o reprodukci obrazového děje slovy. Ve výroku napadených rozhodnutí by však popis skutku měl být vyjádřen především srozumitelně, a to i ve významově zhuštěné formě tak, aby z dikce popisu skutku obsaženého ve výroku rozhodnutí bylo zřetelné podrázením těchto skutkových okolností pod formální znaky deliktu uvedený v zákoně. Pro detailní popis, příp. přepis obrazového či zvukového děje je místo v odůvodnění rozhodnutí, což přispívá k lepší srozumitelnosti rozhodnutí i rámcovému vymezení obsahu pořadu. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že nepostačí, pokud stěžovatelka ve výroku napadeného rozhodnutí pouze označila odvysílání pořadu. V takovém případě totiž skutková zjištění uvedená ve výroku napadeného rozhodnutí nenaplnějí veškeré zákonné znaky skutkové podstaty jiného správního deliktu podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., protože popis skutku postrádal jakékoli okolnosti, a to ani v nejobecnější rovině, vztahující se k zákonnému znaku potenciálního ohrožení zákonem chráněných objektů. Stěžovatelka tedy uložila žalobkyni pokutu za jednání, které není delikt, a zatížila tak rozhodnutí vadou. Nejvyšší správní soud proto dospěl ke stejnému závěru jako městský soud, že popis skutku obsažený ve výroku napadeného rozhodnutí nesplňoval zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty.

Rozhlasové a televizní vysílání: k pojmu „pořad“; ohrožení vývoje u dětí a mladistvých

Správní trestání: provozování rozhlasového a televizního vysílání

k § 2 odst. 1 písm. l) a n) a § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání o změně dalších zákonů, ve znění zákonů č. 341/2004 Sb. a č. 235/2006 Sb.

Reklamu [§ 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání] nelze považovat za „pořad“ [§ 2 odst. 1 písm. l) citovaného zákona], ačkoli i ona představuje v jistém smyslu souvislou a časově ohraničenou část vysílání, ani za „upoutávku“, i když i ona slouží k propagaci výrobků či služeb. Podle § 32 odst. 1 písm. g) citovaného zákona tedy není možno trestat provozovatele za vysílání reklamy, která by podle názoru regulačního orgánu mohla ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, neboť toto ustanovení dopadá pouze na pořady a upoutávky; výklad *per analogiam legis*, který by citované ustanovení vztahoval i na reklamu, je v oblasti správního trestání nepřipustný.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2009, čj. 5 Ca 331/2007-32)

Prejudikatura: č. 1686/2008 Sb. NSS.

Věc: Česká televize proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty.

Žalobkyně odvysílala ve dnech 13. – 15. května 2006 na programu ČT 1 reklamu v trvání třiceti vteřin na časopis TV Max využívající motiv z hororového filmu *Vetřelec*. V poklidné atmosféře stolování pětice lidí se náhle začne jeden z přítomných mladíků svíjet bolestí; poté, co ho ostatní povalí na stůl, se z jeho břicha – za střikání krve, řinkotu nádobí a křiku přihlížející dívky – prodere válcovitý předmět. Ten se při následném ohledání ukáže být svinutým výtiskem časopisu TV Max.

Žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení zákazu zařazovat v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých [§ 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb.].

Městský soud v Praze k žalobě žalobkyně zrušil toto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 23. 2. 2007 pro nepříkazovatelnost a pro rozpor výroku s podklady pro rozhodnutí. Žalovaná podle něj nemohla porušit povinnost podle § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. tím, že odvysílala reklamu dne 15. 5. 2006 ve

22:21:08 hodin; pokuta jí nemohla být uložena podle § 60 odst. 1 písm. l) citovaného zákona, neboť k porušení povinnosti podle § 32 odst. 1 písm. g) cit. zákona se vztahuje jiné sankční ustanovení; žalovaná neobjasnila, jak může postihovat žalobkyni za vysílání „reklamy“, pokud § 32 odst. 1 písm. g) dopadá pouze na „pořady“ a „upoutávky“, a konečně žalovaná řádně nezdůvodnila výši uložené pokuty, zejména s ohledem na četnost vysílání reklamy.

Žalovaná v novém řízení rozhodla a opětovně uložila žalobkyni za výše popsané jednání – tentokrát již omezené na dny 13. a 14. května 2006 – pokutu ve výši 100 000 Kč.

Žalobkyně proto opětovně podala žalobu proti tomuto rozhodnutí. Namítla, že žalovaná nesprávně právně kvalifikovala vytýkané jednání. Povinnost zdržet se určitého obsahu vysílání v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin s ohledem na možné ohrožení vývoje dětí a mladistvých se týká jen „pořadů“ [což je podle § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění účinném v době podání žaloby, „obsahově souvislá, celistvá a časově ohraničená část rozhlasového nebo televizního vysílání“] a „upoutávek“. Zde jde ale o reklamu

– tedy o „*jakékoliv veřejné oznámení, vysílání za úplatu nebo jinou protihodnotu nebo vysílání za účelem vlastní propagace provozovatele vysílání, určené k podpoře prodeje, nákupu nebo pronájmu výrobků nebo služeb, včetně nemovitého majetku, práv a závazků*“ [§ 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění účinném v době podání žaloby]; na tento typ vysílání se povinnost stanovená v § 32 odst. 1 písm. g) zákona nevztahuje. K tomu žalobkyně poukázala na § 32 odst. 1 písm. j) zákona, ve znění účinném v době podání žaloby, který výslovně uvádí jako dva odlišné typy vysílání „*pořady*“ a „*reklamy*“.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že nemohla žalobkyni postihnout podle § 32 odst. 1 písm. j) zákona č. 231/2001 Sb. Ten zakazuje zařazovat do programů pouze takové pořady a reklamy, které obsahují vulgarismy a nadávky, kromě uměleckých děl, v nichž je to z hlediska líčeného kontextu nutné; taková díla je však možné vysílat pouze v době od 22.00 hodin do 06.00 hodin druhého dne. Ustanovení tak nedopadá na jiné aspekty pořadů a reklam, které by mohly ohrozit vývoj dětí a mladistvých, jako například zobrazení násilí. Žalovaná při svém rozhodování použila argumentaci *e ratione legis*, tj. smyslem a účelem zákona; podle ní je nutné chránit děti a mladistvé před souborem skutečností, které by mohly ohrozit jejich vývoj. Je-li zapotřebí chránit děti před pořady, které mohou ohrozit jejich fyzický, psychický nebo mravní vývoj, je tato ochrana nutná i před reklamou.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Žalovaná v novém rozhodnutí již řádně vymezila skutek, za nějž je ukládána pokuta: vypustila tedy z výroku rozhodnutí údaj o vysílání dne 15. května, které se odehrálo až po 22. hodině, tj. v souladu se zákonem. Žalovaná se pak opětovně – jak jí soud uložil – věnovala výkladu § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. [„*Provozovatel vysílání je povinen (...) nezařazovat v době od 06.00 ho-*

din do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých“]. Stejně jako ve svém předchozím rozhodnutí shledala, že toto ustanovení dopadá na danou reklamu: poté, co citovala definice „*pořadu*“ a „*reklamy*“ podle § 2 odst. 1 písm. l) a n) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění zákona č. 235/2006 Sb. [pozn. soudu: podle znění zákona účinného v době vysílání reklamy se jednalo o písmena j) a l) citovaného ustanovení, po obsahové stránce však tyto definice nedoznaly následnými novelizacemi žádných změn], konstatovala, že v rámci její působnosti je její povinností chránit děti a mladistvé před možným ohrožením na jejich vývoji. Pokud je pak vysílána reklama, nemá žalovaná jinou možnost, jak tuto ochranu poskytnout, než aplikací § 32 odst. 1 písm. g) zákona. Co se týče kritérií pro uložení pokuty, uvedla žalovaná, že žalobkyně provozuje celoplošné vysílání dostupné alespoň 70 % obyvatel České republiky, které zaujímá vysoký podíl sledovanosti, a že bylo na ní, zda a v jakém čase zařadí reklamu do vysílání (ač nebyla jejím zpracovatelem). Porušení povinnosti podle § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. považuje žalovaná za závažné, polehčující okolností je pak délka reklamy v trvání pouhých třiceti vteřin. Na výši pokuty mělo vliv i to, že žalobkyně porušila povinnost upravenou v tomto ustanovení opakovaně a upozornění ani sankce ji neodradily od dalšího spáchání deliktu. Zjistit případný finanční prospěch není v této věci možné, a toto kritérium tak nemělo na výši pokuty vliv.

Z odůvodnění nového rozhodnutí, jak je rekapitulováno shora, je patrné, že ani v tomto rozhodnutí se žalovaná řádně nevypořádala s otázkou aplikace § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. a neuvedla žádné konkrétní důvody, pro něž má být podle tohoto ustanovení zakázáno i vysílání reklamy. Ve svém původním rozhodnutí žalovaná uvedla, že rozšířeným výkladem a z logiky věci lze hodnotit reklamu jako „*upoutávku*“; soud ji však ve zrušujícím rozsudku upozornil na to, že v oblasti správního trestání nelze přistoupení na rozšiřující (extenzivní) výklad vymezení

zákoně povinnosti. To platí tím spíše, pokud zákon rovněž výslovně vyjmenovává povinnosti spjaté s vysíláním „reklamy“ a pokud stanoví skutkové podstaty správních deliktů, v nichž odlišuje postih za neplnění povinností vážících se k vysílání „pořadů“ a k vysílání „reklam“. Soud tedy shledal, že žalovaná se řádně nevypořádala s námitkou žalobkyně, podle níž § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. výslovně ukládá povinnost ohledně vysílání „pořadů“ a „upoutávek“, ovšem nikoli „reklamy“. Vyzval také žalovanou, aby případně zvažila možné porušení zákona ve vztahu k povinností pro provozovatele vysílání podle § 48 a násl. zákona č. 231/2001 Sb., popř. podle § 66a ohledně povinností upravených v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, eventuálně aby posoudila použití § 67 zákona č. 231/2001 Sb.

Tyto argumenty soudu však žalovaná dále nerozvinula; setrvala na tom, že ve věci je nutno aplikovat § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. – nyní už nikoli proto, že „reklamu“ lze zahrnout pod pojem „upoutávka“ (tedy formou extenzivního výkladu pojmu „upoutávka“), nýbrž se zdůvodněním, že jiné ustanovení použít nelze, protože by jinak nebylo možno zajistit ochranu fyzického, psychického a mravního vývoje dětí a mladistvých. Taková argumentace, která v podstatě formou analogie vytváří novou skutkovou podstatu (podle níž má provozovatel povinnost zdržet se vysílání nejen pořadů a upoutávek, ale též reklam určitého obsahu), ovšem neobstojí. Obecně ve veřejném právu platí, že pokud se nabízí více možností výkladu právní normy ukládající povinnost, nelze zvolit výklad, který je k tíži adresáta povinnosti; v oblasti správního trestání je tato zásada ještě zvýrazněna, jak ostatně městský soud uvedl ve svém předchozím rozsudku. Trestněprávní princip *nullum crimen sine lege* – podle nějž jen zákon může stanovit, jaké jednání je trestným činem (a musí tak učinit jednoznačným způsobem) – se obdobně uplatní i při správním trestání: správním deliktem tak nemůže být jednání, jehož znaky nejsou jasně popsány v zákoně. Za takové jednání pak nelze účastníka trestat jen proto, že se to

to jednání podobá jednání jinému, zákonem výslovně sankcionovanému; že by mohlo mít podobně neblahé dopady jako ono jednání explicitně popsané; a že zákonodárce patrně myslel i na tyto případy, jen se mu tak úplně nepodařilo je vtělit do textu zákona. Tyto myšlenkové postupy popírají jak zásadu správního trestání, tak v nejobecnější rovině i zásadu právní jistoty, a soud jim nemůže přisvědčit.

„Reklama“ nemůže být podle soudu považována za druh či podkategorii upoutávky. Zákon upoutávku nedefinuje a žalovaná ve svém předchozím rozhodnutí nepopsala, v čem spatřuje blízkost obou těchto pojmů. Ta spočívá patrně v tom, že jak reklama, tak upoutávka mají za cíl vzbudit zájem diváka o propagovaný předmět, službu či činnost a motivovat jej k tomu, aby si předmět, službu či činnost obstaral. Upoutávka však – podle svého obecného jazykového významu – má poměrně úzké pole působnosti, neboť upozorňuje diváka na pořady, které provozovatel bude vysílat. Pokud by už tedy bylo nutno popisovat vztah mezi reklamou a upoutávkou, byla by reklama pojmem nadřazeným a upoutávka určitým druhem reklamy, kterou provozovatel vysílá s cílem propagovat své vlastní (resp. jím vysílané) pořady [srov. formulaci „oznámení (...) vysílané za účelem vlastní propagace provozovatele vysílání“, obsaženou v definici „reklamy“ podle § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění před 30. 5. 2006]. Není přitom bez významu, že zákon v § 32 odst. 1 písm. g) používá pojem „upoutávka“, který se už jinde v zákoně nevyskytuje. Kdyby zákonodárce chtěl tímto zákazem postihnout přímo „reklamu“, což je pojem zákonem definovaný a též hojně používaný, nepochybně by tak učinil.

Soud dává žalobkyni za pravdu v tom, že „reklama“ není ani „pořadem“. Odlišnost těchto dvou pojmů ale neplyne jen z toho, že každý má svou vlastní definici v § 2 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb. Pro „pořad“ je typické, že je určitou „částí vysílání“, vyznačující se jistými formálními a obsahovými znaky; naproti tomu u reklamy jde o „oznámení“ zařazované do programu za účelem propagace výrobků či služeb. Na těchto odlišných cha-

rakteristikách je dobře vidno, že nelze klást mezi oba pojmy rovnítko – v tom smyslu, že oba pojmy by se plně překrývaly, resp. že obsah jednoho pojmu by se vyčerpával obsahem druhého. Zároveň je však ze srovnání obou rozdílných definic, jak jsou uvedeny shora, zřejmé, že se nejedná o definice stejné kategorie. Zatímco „pořad“ je vymezen spíše parametry formálně technickými („*celistvá a časově ohraničená část*“), a to co i do požadavků na obsah (požadavek, aby pořad byl „*obsahově souvislý*“, totiž dopadá jen na vztahy mezi jeho jednotlivými prvky či složkami a nijak nepředurčuje, jakou konkrétní tematikou bude pořad naplněn), „*reklama*“ není podle své definice svázána jakýmikoliv formálními znaky: charakterizuje ji výlučně její obsah, který míří k podpoře prodeje výrobků či služeb. I reklama je ale přitom s to být obsahově souvislou, celistvou a časově ohraničenou částí televizního vysílání (která se vyznačuje začátkem a koncem, vnitřní výstavbou prvků, a navíc pak specificky zaměřeným obsahem, resp. účelem).

To však není pro vztah obou pojmů podstatné; jak již zdejší soud uvedl ve svých dřívějších rozhodnutích (například v rozsudku ve věci 8 Ca 234/2008 ze dne 24. 2. 2009, nebo ve věci 10 Ca 90/2009 ze dne 17. 6. 2009), obsahová souvislost a časová ohraničenost reklamy je dána povahou věci a technickými charakteristikami vysílání. Ze systematického výkladu zákona č. 231/2001 Sb. plyne, že reklama je sice považována za část vysílání, jedná se však o část odlišnou od pořadu. „*Program*“ je uspořádán z „*jednotlivých (...) pořadů a dalších částí vysílání*“ [§ 2 odst. 1 písm. i) zákona č. 231/2001 Sb.]; stejně jako zákon obsahuje zvláštní povinnosti vztahující se k vysílání pořadů [zejména v § 32 odst. 1 písm. b) – e), g), h), j), k), m), n)], stanoví i zvláštní pravidla pro vysílání reklamy, resp. reklamy a teleshoppingu (zejména v § 48 – § 51 zákona č. 231/2001 Sb.). Provozovatel vysílání je povinen zajistit, aby reklamy a teleshoppingové šoty byly zásadně vysílány v blocích mezi jednotlivými pořady, přičemž musí být vyloučen vliv zadavatele reklamy a teleshoppingu na obsah vysílaných pořadů [§ 48 odst. 4

písm. b) a odst. 6 zákona]. Ustanovení § 49 pak upravuje povinnosti provozovatele vysílání pro zařazování reklamy a teleshoppingových šotů do pořadů, jakož i pro přerušování vysílání televizních pořadů reklamou a teleshoppingovými šoty. Je zde tedy zřejmá nejen odlišnost mezi „*pořady*“ a jinými částmi vysílání – reklamami a teleshoppingovými šoty – ale i jistá hierarchie co do jejich významu a míry, v níž utvářejí program, a z toho plynoucí rozdílnost požadavků či omezení na ně kladených. Reklama tedy není pořadem jen proto, že má obsahovou náplň a určité trvání; jedná se o odlišnou část vysílání, která může zasahovat do průběhu pořadů jen v míře, v jaké ji to zákon umožňuje.

Jelikož reklama není ani pořadem ani upoutávkou, nevztahuje se v případě vysílání reklamy na provozovatele vysílání zákaz stanovený v § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. To pochopitelně neznamená, že obsah vysílaných reklam není nijak regulován. Pravidla pro vysílání reklam jsou obsažena zejména ve čtvrté hlavě zákona č. 231/2001 Sb. (Reklama, teleshopping a sponzorování pořadů); obecněji šíření reklam (nejen prostřednictvím rozhlasového a televizního vysílání) pak upravuje zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Tento zákon je obecným předpisem upravujícím reklamu a nakládání s ní; pokud zákon č. 231/2001 Sb. jakožto *lex specialis* nestanoví jinak, postupuje se při regulaci reklamy podle právě zmíněného zákona. Zákon o regulaci reklamy definuje tři kategorie osob, které mohou nést odpovědnost za porušení povinností vztahujících se k reklamě: zadavatele, zpracovatele a šířitele (§ 1 odst. 5, 6 a 7 zákona). Za povšimnutí stojí, že za obsah reklamy mohou být podle tohoto zákona činní odpovědnými pouze zadavatel či zpracovatel reklamy, nikoli už šířitel [srov. § 8 odst. 2 písm. b), § 8a odst. 2 písm. g) a odst. 3 písm. f) zákona, kterým neodpovídá obdobný správní delikt v ustanoveních týkajících se šířitele – tedy v § 8 odst. 1 a v § 8a odst. 1 zákona].

Z toho plyne, že sankce za nerespektování obsahových požadavků kladených na reklamu je žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání oprávněna ukládat zadavatelům,

zpracovatelům i šířitelům reklamy; na šířitele, jimiž jsou provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání, ovšem v tomto ohledu dopadá jen zákon č. 231/2001 Sb. Za vysílání mezi 6. a 22. hodinou, které by mohlo ohrozit vývoj dětí a mladistvých, je pak provozovatel podle § 32 odst. 1 písm. g) tohoto zákona odpovědný jen tehdy, jedná-li se o vysílání charakteru pořadu nebo upoutávky. Stejně tak další písmena [b) – e), h)] tohoto ustanovení, která omezují provozovatele co do obsahových charakteristik vysílání, dopadají jen na pořady; speciální úprava obsahu rozhlasových a televizních reklam zase neobsahuje ustanovení, které by postihovalo reklamy způsobilé ohrozit vývoj dětí a mladistvých. [Jen pro úplnost soud připomíná, že zákaz vysílat reklamy a teleshopping „*určené dětem nebo v nichž vystupují děti, pokud podporují chování ohrožující jejich fyzický, psychologický nebo mravní vývoj*“ podle § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. je podstatně užší hned v několika ohledech, a na jednání sankcionované žalovanou v projednávané věci se zjevně nevztahuje.]

Pokud žalovaná ve vyjádření v žalobě objasňovala smysl § 32 odst. 1 písm. j) zákona č. 231/2001 Sb. a důvod, proč jej nemohla použít, nebylo to ani nutné: žalobkyně se totiž v žalobě nezmínila o tomto ustanovení (ostatně v době vysílání inkriminované reklamy ješ-

tě neexistující) proto, že ho považovala za přílehavější pro svou věc, nýbrž aby poukázala na to, že zákon rozlišuje mezi „*pořadem*“ a „*reklamou*“ a že uvádí tyto pojmy kumulativně, pokud chce vztáhnout určitý zákaz na oba tyto typy vysílání. Je možné, že žalovaná pocituje zákaz vysílání způsobilého ohrozit vývoj dětí a mladistvých, který se omezuje jen na „*pořady*“ a „*upoutávky*“, jako nedostatek současné právní úpravy; není však její věcí, aby tuto úpravu dotvářela způsobem, který rozšiřuje povinnosti adresátů nad rámec zákona. Argumentace žalované není vedena *e ratione legis*, nýbrž *per analogiam legis*; analogie v oblasti správního trestání je ale nepřipustná.

Soudu je znám dřívější rozsudek tohoto soudu ve věci 7 Ca 341/2006 ze dne 21. 5. 2008, kterým byla zamítnuta žaloba společnosti CET 21, spol. s r. o., proti rozhodnutí, jímž jí žalovaná uložila totožnou pokutu za vysílání totožné reklamy. Soud v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že reklama je pro svou obsahovou souvislost a časovou ohraničenost druhem pořadu, a i na reklamu se tedy vztahuje zákaz stanovený v § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb. S tímto závěrem se ale nelze ztotožnit z důvodů právě uvedených. Určitá formální či technická podobnost reklamy a pořadu není dostatečným důvodem pro to, aby provozovatelé vysílání byli postihováni i za jednání, které jim zákon výslovně nezakazuje.

1977

Provozování her a loterií: povolení k provozování „jiné podobné hry“

k § 48 odst. 1 písm. c) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákonů č. 149/1998 Sb. a č. 63/1999 Sb. (v textu též „zákon o loteriích“)

I. Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, je jako základní právní předpis upravující daný okruh právních vztahů obecně závazný i pro ty subjekty, které provozují svou činnost na základě povolení Ministerstva financí vydaného podle § 50 odst. 3 tohoto zákona.

II. Povolení Ministerstva financí podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, je nutno chápat jako stanovení konkrétních podmínek provozování pro konkrétního adresáta vydaného povolení, které jsou pro něj závazné a které odrážejí specifika povolované „jiné podobné hry“. Tyto podmínky však nelze chápat jako výlukou z působnosti citovaného zákona, neboť § 50 odst. 3 ani jiné ustanovení tohoto zákona tak nestanoví.

III. Podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, je finanční úřad oprávněn ve vztahu k subjektu, který je držitelem povolení k provozování „jiné podobné hry“ ve smyslu § 50 odst. 3 tohoto zákona, posuzovat nejen rozpor s podmínkami, které byly v povolení uloženy, ale také rozpor se zákonem (a samozřejmě také rozpor s herním plánem).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, čj. 22 Ca 15/2009-32)

Věc: Akciová společnost SAZKA proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o uložení pokuty.

Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 1. 8. 2003 bylo žalobci vydáno podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích povolení k provozování sázkových her prostřednictvím Centrálního loterijního systému s interaktivními videoloterními terminály (dále jen „jiná podobná hra“). Toto povolení stanovilo také podmínky provozování. V podmínce č. 10 byla žalobci určena povinnost stanovit odpovědného pracovníka (vedoucího herního střediska), který odpovídá za řádný provoz herního střediska a dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, a jeho jméno, adresu, datum narození a doklad o bezúhonnosti předat nejpozději 5 dnů před zahájením provozování příslušnému finančnímu úřadu. Dne 6. 8. 2008 proběhla v provozovně žalobce (herní středisko BENZINA Mohelnice – 1. máje) kontrola výkonu státního dozoru pracovníky Finančního úřadu v Zábřehu, kterou bylo zjištěno, že zahájení provozu bylo finančnímu úřadu oznámeno dne 31. 7. 2008 a přílohou oznámení byla mj. kopie výpisu z rejstříku trestů (RT) odpovědného pracovníka, který byl vyhotoven ke dni 19. 3. 2008. Tento doklad byl tedy starší tří kalendářních měsíců.

Finanční úřad dospěl k závěru, že došlo k porušení bodu 10 podmínek rozhodnutí o povolení, neboť ve stanovené lhůtě nebyl předložen doklad o bezúhonnosti ve vazbě na § 4a odst. 3 zákona o loteriích, a rozhodnutím ze dne 22. 9. 2008 žalobci uložil pokutu podle § 48 odst. 1 písm. c) citovaného zákona ve výši 20 000 Kč.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 10. 11. 2008 zamítl.

Žalobce se žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Poukázal na § 2 zákona o loteriích, v němž jsou vymezeny ně-

které typy her, avšak pouze demonstrativně, přičemž další typy her zákonem nepojmenované mohou být povoleny Ministerstvem financí podle § 50 odst. 3 tohoto zákona, a to za přesného stanovení podmínek v každém konkrétním povolení. Žalobce nesouhlasil se správnými orgány obou stupňů, které měly za to, že doklad o bezúhonnosti odpovědného pracovníka nebyl předložen, neboť výpis z evidence RT byl v den předložení finančnímu úřadu starší než tři měsíce. Žalobce naopak tvrdí, že doklad o bezúhonnosti předložen byl, finančnímu úřadu jej oznámil dne 23. 7. 2008, a podle jeho názoru žádné omezení platnosti výpisu z evidence RT v tomto případě neexistuje. Tím, že správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích postupovaly podle § 4a odst. 3 zákona o loteriích, který stanoví, že výpis z evidence RT nesmí být v době předložení starší tří kalendářních měsíců, vytrhly jedinou část z kontextu většího souboru právních pravidel, neboť celý § 4a citovaného zákona se týká prokazování bezúhonnosti. Odstavec první vymezuje, u kterých osob se bezúhonnost prokazuje, přičemž v posuzované věci o žádnou ze zde uvedených osob nešlo. V daném případě se povinnost předložit doklad o bezúhonnosti týká vedoucího herního střediska a nevyplývá ze zákona o loteriích ani z jiného právního předpisu, ale pouze z povolení Ministerstva financí, které bližší podmínky prokazování bezúhonnosti nestanovilo. Jestliže § 50 odst. 3 zákona o loteriích stanoví, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny, je nemyslitelné, aby bez výslovného vyjádření ve výrokové části správního aktu byly později přiměřeně dovozovány další povinnosti. Za absence bližších podmínek v povolení nelze proto automaticky dovozovat použití všech podmínek § 4a zákona o lo-

teriích. Žalobce zdůraznil, že výpis z evidence RT, který byl v posuzované věci předložen, byl platným dokladem vydaným orgánem veřejné moci. Byl veřejnou listinou, jejíž platnost není žádným právním předpisem obecně omezena. Jestliže žalovaný neshledal rozsah podmínek v povolení jako dostačující, nelze přenášet důsledky tohoto nedostatku násilným výkladem na žalobce a ještě ho za to trestat. Výpis z evidence RT byl v době jeho předložení starý 4 měsíce a žádné negativní společenské důsledky nenastaly.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že jelikož povolovací orgán vychází při povolování her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích přiměřeně z ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona, při posuzování pojmu „bezúhonnost“ vycházel také ze zákona o loteriích, kde je v § 4a stanoveno, kdo se považuje za osobu bezúhonnou, resp. kdo jí není a jakým způsobem se bezúhonnost prokazuje. Zde je uvedeno, že výpis z evidence RT nesmí být v době předložení starší tří kalendářních měsíců. Povolení vydané na základě § 50 odst. 3 zákona o loteriích a podmínky v něm stanovené určují povinnosti při provozu her takto povolených s využitím jednotlivých ustanovení části první až čtvrté zákona. Žalovaný trval na svém názoru vyjádřeném v odůvodnění rozhodnutí, že předložení starého dokladu o bezúhonnosti by postrádalo smysl podmínky uvedené v povolení. Výklad žalobce by znamenal faktické popření logického výkladu pojmu „doklad o bezúhonnosti“ jeho aktuálních skutečností rozhodujících pro posouzení plnění podmínek v povolení uvedených.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného zdůraznil, že hlavním žalobním bodem je, že žalovaný svým rozhodnutím trestá nesplnění podmínky, která vůbec nebyla stanovena. Ukázal na výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde doslovně stojí „[...] příslušnému finančnímu úřadu – orgánu státního dozoru nebyl ve stanoveném termínu nejpozději 5 dnů před zahájením provozování koncového interaktivního videoloterního terminálu předán doklad o bezúhonnosti stanoveného odpovědného pracovníka [...]“, což je v rozporu s tvrzením žalovaného, že

v žádném rozhodnutí správních orgánů není uvedeno, že doklad o bezúhonnosti nebyl předložen. Žalobce trval na svém názoru, že pokud Ministerstvo financí jakožto povolující orgán v povolení výslovně neomezilo platnost dokladu o bezúhonnosti, nemohou tak činit jemu podřízené správní orgány v průběhu výkonu správního dozoru.

Krajský soud v Ostravě napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) V posuzované věci byla pokuta žalobci uložena dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích za provozování „jiné podobné hry“ v rozporu s podmínkami stanovenými v povolení Ministerstva financí ze dne 1. 8. 2003, konkrétně za porušení podmínky č. 10, kterou je stanovena povinnost provozovatele předat nejpozději 5 dnů před zahájením provozování jméno, adresu, datum narození a doklad o bezúhonnosti odpovědného pracovníka – vedoucího herního střediska příslušnému finančnímu úřadu. Kritéria pro doklad o bezúhonnosti přitom nejsou v této podmínce č. 10 stanovena. Z obsahu správního spisu je jednoznačné, že žalobce ve stanovené lhůtě doklad o bezúhonnosti odpovědné pracovnice předložil. V odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je mu kladeno za vinu, že doklad o bezúhonnosti nemá zákonné časové kritérium stanovené § 4a odst. 3 zákona o loteriích, tj., že v době předložení byl starší tří kalendářních měsíců. Žalobce tento závěr odmítá s tím, že povolení k provozování činnosti mu takovou povinnost neukládá, a proto nemohlo tímto způsobem dojít k porušení podmínek povolení. Krajský soud se především zabýval výkladem § 4a zákona o loteriích a dospěl k závěru, že ačkoliv je odst. 1 tohoto § namířen výhradně na osoby zde uvedené (tj. na fyzické osoby, které u žadatele mají postavení statutárního orgánu nebo jsou jeho členy a fyzické osoby, pokud jsou zakladateli právnické osoby a u právnických osob na osoby, které u této právnické osoby mají postavení statutárního orgánu nebo jsou jeho členy), jeho další usta-

novení, konkrétně odst. 2 a odst. 3 mají již obecnou platnost pro všechny případy, kdy je v zákoně o loteriích bezúhonnost zmiňována. Soud se neztotožňuje s názorem žalobce, že odst. 3 byl správními orgány vytržen z kontextu § 4a a že se toto ustanovení vztahuje pouze k osobám uvedeným v § 4a odst. 1. Naopak má za to, že tato ustanovení (odst. 3, jakož i odst. 2) tím, že stanoví kritéria pro prokázání bezúhonnosti (odst. 3) a určují, koho nelze považovat za osobu bezúhonnou (odst. 2), jsou obecně použitelná pro právní vztahy tímto zákonem upravené. Jejich vázanost pouze na osoby uvedené v odst. 1 by byla v rozporu se zásadou rovnosti před zákonem. Z § 4a nevyplývá, že by se odst. 3 (příp. odst. 2) vztahoval pouze na osoby uvedené v odst. 1, ani že by pro osoby odlišné od osob uvedených v odst. 1 platila jiná pravidla. Je třeba podotknout, že požadavek, aby výpis z RT nebyl starší tří měsíců, je běžně zaveden i v jiných oblastech státní správy. Upravuje jej např. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v platném znění (§ 46 odst. 1). Časové kritérium relevantnosti dokladu o bezúhonnosti však musí být vždy stanoveno příslušným zvláštním právním předpisem, neboť zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, v platném znění, časově platnost výpisu z Rejstříku trestů jakožto veřejné listiny nijak neomezuje. Dále se soud musel zabývat otázkou míry závaznosti § 4a odst. 3 v případě, kdy je Ministerstvem financí povolen provoz „jiné podobné hry“ a kdy všechny podmínky provozování jsou stanoveny příslušným povolením. Podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích jsou ustanovení tohoto zákona určující pro stanovení podmínek povolení a Ministerstvo financí, které povolení vydává, z nich musí dle citovaného zmocňovacího ustanovení vycházet. V § 50 odst. 3 je výslovně stanoveno, že Ministerstvo financí stanoví podrobně všechny podmínky provozování („[...] v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny.“). V posuzované věci Ministerstvo financí v podmínce 10 povolení vydaného žalobci ve vztahu k dokladu o bezúhonnosti nestanovilo žádná kritéria jeho platnosti a citovaná podmínka neobsahuje ani odkaz na § 4a odst. 3 zákona

o loteriích, i když v případě jiných podmínek (např. podmínka 14 – 17) odkazy na konkrétní zákonná ustanovení jsou běžně použity. Z dikce zmocňujícího § 50 odst. 3 zákona o loteriích a nepřímě také z § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích se nabízí interpretace prosazovaná žalobcem, že pro zřizovatele v postavení žalobce jsou právně závazné pouze podmínky stanovené povolením ministerstva, neboť toto má stanovit dle zmocňujícího ustanovení „všechny podmínky provozování podrobně“ a „použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona“. Jinými slovy by podle žalobce mělo platit, že pro ty právní subjekty, které provozují „jiné podobné hry“ na základě povolení ministerstva, platí podmínky povolení, zatímco pro ty subjekty, které provozují loterie a podobné hry, které jsou v zákoně výslovně uvedeny a pro něž zákon nevyžaduje povolení ministerstva, jsou závazná ustanovení zákona o loteriích. Takovýto výklad je podle krajského soudu nepřijatelný, neboť nerespektuje zásadu obecné závaznosti zákona jakožto pramene práva. Zákon o loteriích upravuje právní vztahy týkající se loterií a jiných podobných her a jeho ustanovení jsou obecně závazná pro všechny subjekty, jež do těchto vztahů vstupují. Zákon o loteriích je jako základní právní předpis upravující daný okruh právních vztahů obecně závazný i pro ty subjekty, které provozují svou činnost v této oblasti na základě povolení Ministerstva financí. Toto povolení je pak třeba chápat jako stanovení konkrétních podmínek provozování pro konkrétního adresáta vydaného povolení, které jsou pro něj závazné a které odrážejí specifika povolované „jiné podobné hry“, avšak nelze je chápat jako výluku z působnosti zákona o loteriích, neboť § 50 odst. 3 ani jiné ustanovení zákona o loteriích tak nestanoví. Citovaný § 4a odst. 3 zákona o loteriích, jak již bylo argumentováno shora, má obecnou platnost pro právní vztahy upravené tímto zákonem. Je proto nezbytné jej aplikovat ve všech případech, kdy je vyžadován doklad o bezúhonnosti, a to i ve vztahu k podmínkám provozování vydaným ve smyslu § 50 odst. 3 zákona o loteriích, byť není v těchto podmínkách provozování výslovně zahrnuto. Z uvedených důvodů kraj-

ský soud neshledal důvodnou žalobní námitku nesprávné aplikace § 4a odst. 3 správními orgány na posuzovaný případ.

V návaznosti na shora uvedené se soud dále zabýval postupem správního orgánu při posuzování správního deliktu dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích a má za to, že finanční úřad je oprávněn ve vztahu k subjektu, který je držitelem povolení k provozování „jiné podobné hry“, posuzovat nejen rozpor s podmínkami, které byly v povolení uloženy, ale také rozpor se zákonem (a samozřejmě také rozpor s herním plánem). V posuzované věci však správní orgán I. stupně posuzoval pouze rozpor s podmínkami povolení, když v rozhodnutí, jímž uložil žalobci pokutu, uvedl, že ji uložil v souladu s § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích, neboť nebyl ve stanoveném termínu předán doklad o bezúhonnosti odpovědného pracovníka. Tato skutková věta je v rozporu se skutečným stavem, jak vyplývá z obsahu správního spisu, neboť doklad o bezúhonnosti zcela jednoznačně předložen byl, neměl však náležitosti § 4a odst. 3 zákona o loteriích. Správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí argumentoval, že předloženým dokladem o bezúhonnosti starším tří měsíců není možno bezúhonnost prokázat, a proto doklad o bezúhonnosti předložen

nebyl. Výrok rozhodnutí I. stupně odporuje zjištěnému skutkovému stavu a správní orgán I. stupně se tímto způsobem účelově snažil překlenout skutečnost, že kritéria dokladu o bezúhonnosti nejsou součástí podmínek povolení. Obsah výroku rozhodnutí a obsah odůvodnění se skutkově neshodují a správní orgán se snaží tento rozpor účelově odstranit právní argumentací. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí sice správně podpořil argumentaci finančního úřadu § 4a odst. 3 zákona o loteriích v jeho obecném dopadu na daný okruh právních vztahů, nicméně současně potvrdil skutkově i právně nesprávný výrok rozhodnutí I. stupně. Je s podivem, že si zřejmě této skutečnosti nebyl vědom, když ve svém vyjádření k obsahu žaloby uvedl, že „v žádném rozhodnutí v tomto řízení není citováno, že by nebyl předložen tento doklad, neboť předložen byl, a to dne 23. 7. 2008“. Na základě shora uvedeného krajský soud shledal důvodnou žalobní námitku, že napadená rozhodnutí jsou v otázce předložení dokladu o bezúhonnosti v rozporu se skutkovým stavem. Stejně tak shledal důvodnou žalobní námitku, že nedošlo k porušení podmínek, které byly v povolení uloženy, neboť podmínka č. 10 neobsahuje kritéria dokladu o bezúhonnosti a postupem žalobce porušena nebyla. (...)

1978

Provozování her a loterií: provoz výherních hracích přístrojů

k § 18 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 148/1998 Sb. (v textu též „zákon o loteriích“)

Ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, je nutno vykládat tak, že povolení je možno vydat jen na stávající nebo následující kalendářní rok.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2009, čj. 8 Afs 88/2007-60)

Věc: Společnost s ručením omezeným CASINO SERVIS proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o povolení k provozování výherních hracích přístrojů, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Bohumín, odbor finanční, rozhodnutím ze dne 31. 10. 2005 povolil žalobci provozování výherních hracích přístrojů umístěných v „MULTICASINO BOHUMÍN“ v období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006.

Tentýž správní orgán ve svém rozhodnutí ze dne 13. 12. 2005 vyslovil, že se žalobci nepovoluje provozování 22 výherních hracích přístrojů na období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2007, a rozhodnutím ze dne 13. 12. 2005 za-

lobci nepovolil provozování výherních hracích přístrojů na období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008, v obou případech rovněž s místem umístění „MULTICASINO BOHUMÍN“.

Žalovaný svými rozhodnutími ze dne 15. 2. 2006 zamítl odvolání žalobce a poslední dvě rozhodnutí Městského úřadu Bohumín ze dne 13. 12. 2005 potvrdil, přičemž žalovaný dospěl k závěru, že vydání povolení na období roku 2007 a 2008 by za dané situace bylo v rozporu s § 18 odst. 3 zákona o loteriích.

Samostatnými žalobami se žalobce domáhal přezkoumání a zrušení těchto rozhodnutí žalovaného. Krajský soud v Ostravě poté, co obě věci spojil ke společnému projednání, rozsudkem ze dne 26. 7. 2007 žaloby zamítl. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, soud především poukázal na § 18 odst. 3 zákona o loteriích, dle kterého lze povolení vydat nejdéle na dobu jednoho roku. Neztotožnil se s výkladem žalobce o možnosti vydat povolení k provozování výherních hracích přístrojů na mnoho kalendářních let za sebou na základě samostatných žádostí podaných v jednom kalendářním roce, a to vždy na dobu nejdéle jednoho kalendářního roku. Tak by bylo např. možné, aby žadatel při splnění ostatních podmínek stanovených v § 18 zákona o loteriích požádal v jednom kalendářním roce o vydání povolení k provozování jednoho hracího přístroje na 20 kalendářních let dopředu na základě dvaceti samostatných žádostí. Takovýto postup ovšem představuje obcházení zákona, konkrétně § 18 odst. 3 zákona o loteriích. Krajský soud shledal i jako nedůvodnou žalobní námitku týkající se absence právní úvahy v odůvodněních obou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 13. 12. 2005. Dovodil, že i když jsou tyto části rozhodnutí poměrně stručné, vyhovují požadavkům § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967.

Žalobce (stěžovatel) se kasační stížností domáhal přezkoumání a zrušení tohoto rozsudku. Vyslovil nesouhlas s výkladem § 18 odst. 3 zákona o loteriích provedeným krajským soudem. Poukázal na to, že nedůslednost

zákonodárce (nepřesnost formulace tohoto ustanovení) nelze nahrazovat rozšiřujícím výkladem. Příkazy v obecně závazných předpisech musí být zřetelně a přesně formulovány. Pokud určité ustanovení umožňuje dvě různé interpretace, nelze takové ustanovení vykládat v neprospěch účastníka (správního) řízení za použití nepřiměřeného extenzivního a účelového výkladu. Dle stěžovatele úvaha krajského soudu o obcházení zákona nemůže obstát, neboť stěžovatel postupoval v souladu s tím, co zákon o loteriích umožňuje a ukládá žadatelům o vydání povolení k provozování výherních hracích přístrojů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Obecně je možno souhlasit se stěžovatelem, že při ne zcela přesné formulaci zákonného ustanovení, které je možno vyložit dvojím způsobem, je nutno vycházet z výkladu, který je pro účastníka správního řízení výhodnější. Tohoto principu se však nelze dovolávat, pokud při použití příslušných metod výkladu zjevně tato další interpretace nepřichází v úvahu a byla by zjevným obcházením zákona.

Nepochybně § 18 odst. 3 zákona o loteriích bylo vhodné formulovat přesněji, např. tak, že k žádosti je možno vydat povolení na stávající kalendářní rok nebo na následující kalendářní rok. Při použití všech metod výkladu, tedy nejen gramatické, ale především i logické a systematické, je nutno dospět k závěru, že toto ustanovení připouští jediný výklad a to ten, jak právě bylo zde uvedeno. Krajský soud v rámci logického výkladu vhodně použil i argument *ad absurdum*, z kterého je již zřejmé, že výklad zastávaný stěžovatelem nemůže obstát, neboť by ve svém výsledku znamenal faktické popření smyslu § 18 odst. 3 zákona o loteriích. Tato úprava není samoučelná. Jedná se o to, aby se zřetelem na povahu provozování výherních hracích přístrojů bylo povolení vydáváno jen na relativně krátkou dobu, a to na základě aktuálně zjištěných rozhodujících skutečností (např. i pokud se týká požadavku bezúhonnosti).

Státní památková péče: prohlášení věci za kulturní památku Správní řízení: aktivní legitimace k podání odvolání

k § 3 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákonů č. 132/2000 Sb. a č. 320/2002 Sb.

k § 136, § 154 a § 156 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností stejně jako vyjádření krajského úřadu podle § 3 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, není tzv. závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004, ale jde o stanovisko vydané v režimu § 154 citovaného zákona. Proto se v případě rozdílných stanovisek mezi nimi a Ministerstvem kultury neuplatní postup podle § 136 odst. 6 správního řádu z roku 2004.

Ministerstvo kultury, které rozhoduje o prohlášení věci kulturní památkou, tedy rozhoduje ve věci samé, již z toho důvodu není oprávněno podat opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým se podle § 156 odst. 2 správního řádu z roku 2004 ruší předchozí vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností vydané podle § 3 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2009, čj. 11 Ca 159/2008-60)

Věc: Akciová společnost Generali Pojišťovna proti Ministerstvu kultury o prohlášení věci kulturní památkou.

Žalobce podal žádost o vydání povolení k odstranění stavby – vily Anička z důvodu jejího nahrazení stavbou „Generali Hradec Králové – polyfunkční objekty s parkovacím zázemím“. V únoru 2007 byl podán návrh na prohlášení vily Anička za kulturní památku. Dne 22. 2. 2007 sdělil odbor památkové péče Magistrátu města Hradec Králové, že ke stavbě „Generali Hradec Králové – polyfunkční objekty s parkovacím zázemím“, nemá námitky, ale vzhledem k tomu, že stavba se nachází v území s archeologickými nálezy, je investor povinen splnit své povinnosti v tomto ohledu.

Dne 9. 3. 2007 vydal stavební odbor Magistrátu města Hradec Králové usnesení, kterým přerušil řízení ve věci žádosti žalobce o vydání povolení k odstranění stavby do doby, než bude pravomocně ukončeno správní řízení na prohlášení vily Anička za kulturní památku.

Dne 13. 4. 2007 adresoval odbor památkové péče Magistrátu města Hradec Králové žalovanému stanovisko, ve kterém konstatoval, že předchozí stanovisko bylo vydáváno bez zřetele k tomu, že probíhá řízení o prohlášení za kulturní památku – objekt kulturní

památkou nebyl a nebyl zde důvod pro vydání negativního stanoviska.

Dne 16. 5. 2007 zrušil Magistrát města Hradec Králové usnesením stanovisko odboru památkové péče ze dne 8. 3. 2007 k podnětu na prohlášení vily Anička za kulturní památku s tím, že původní stanovisko je v rozporu s právními předpisy a nelze jej opravit podle § 156 odst. 1 správního řádu. V rozhodnutí se konstatuje, že odbor památkové péče Magistrátu města Hradec Králové ve vyjádření ze dne 8. 3. 2007 vyslovil závěr, že se doporučuje prohlášení vily Anička za kulturní památku, avšak dva týdny předtím v protichůdném vyjádření sdělil, že proti stavbě polyfunkčního objektu nemá námitky, přičemž investorovi stanovil povinnost oznámit svůj záměr Archeologickému ústavu a umožnit archeologický výzkum.

Dne 23. 5. 2007 podal žalovaný odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 16. 5. 2007. Měl za to, že bylo vydáno v rozporu s § 156 odst. 2 a § 94 správního řádu, když podání žalobce bylo považováno za žádost účastníka řízení, což zároveň

představovalo povinnost magistrátu ve věci rozhodnout, a to pouze způsobem předpokládaným v § 156 odst. 2 správního řádu. Navíc neexistovala skutečnost, která by potvrzovala závěr o nezákonnosti zrušeného vyjádření magistrátu. Původní vyjádření z února 2007 neobsahovalo žádný odkaz na zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ze kterého magistrát dovodil akt, kterým by se z hlediska zájmů státní památkové péče mohl vyjádřit. Takové ustanovení neexistuje a magistrát měl vyslovit svoji nepřislušnost k vydání takového stanoviska, a pokud tak neučinil, rozhodně nemohl stanovisko v takové věci vydat. Z důvodu odvolání pak žalovaný přerušil řízení o prohlášení vily Anička za kulturní památku.

Dne 18. 6. 2007 rozhodl Krajský úřad Královohradeckého kraje tak, že rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 16. 5. 2007 zrušil a řízení zastavil, přičemž se ztožnil s názorem žalovaného.

Žalovaný dne 22. 10. 2007 vydal rozhodnutí, kterým prohlásil vilu Anička za kulturní památku. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad. Žalobce namítal absenci zákonného podkladu pro vydání rozhodnutí, protože žalovaný nebyl oprávněn podat odvolání proti rozhodnutí magistrátu ze dne 16. 5. 2007. Žalovaný rozklad zamítl. V odůvodnění uvedl, že podal odvolání, protože ze zrušovacího usnesení nebylo jasné, kdo je účastníkem řízení o přezkumu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítal, že žalovaný si byl povinen vyžádat vyjádření krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností – Magistrátu města Hradec Králové. Vyjádření si sice vyžádal, to však bylo ještě před prohlášením vily za kulturní památku zrušeno. Žalovaný však na to nedbal a svůj postoj odůvodnil tím, že následně usnesení Magistrátu, kterým bylo podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu předchozí vyjádření zrušeno, bylo následně zrušeno Krajským úřadem Královohradeckého kraje v odvolacím řízení. Odvolací řízení není podle žalobce v takovém případě vůbec přípustné. Na postup vydávání vyjádření dotčenými orgány se aplikují ustanovení části čtvrté

správního řádu a ustanovení o odvolání na postup podle této části správního řádu aplikovat nelze. Je třeba přiměřeně použít ustanovení o přezkumném řízení, avšak žalobce zdůraznil, že je tak třeba postupovat skutečně pouze přiměřeně. Ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu použít nelze, protože postup podle § 156 odst. 2, resp. § 154 není řízením s účastníky. Postavení žalovaného jako účastníka řízení nelze dovodit ani z § 27 či § 28 správního řádu. Za účastníka řízení je v jakémkoli procesu označována osoba, jejíž práva mohou být v daném řízení dotčena. Žalovaný je v rámci procedury prohlásování věci za kulturní památku, v rámci níž si stanovisko vyžádal, nepochybně správním orgánem a nikoli dotčenou osobou. Závěry o účastenství nelze dovodit ani z toho, že bylo žalovanému usnesení Magistrátu dáno na vědomí, protože účastenství lze dovodit pouze tehdy, pokud jsou splněny zákonné znaky. Pro závěr o nepřipustnosti odvolacího řízení svědčí i zásada účelnosti, vhodnosti a hospodárnosti řízení. Pokud by bylo připuštěno odvolací řízení i pro stanoviska, znamenalo by to možnost následného podání žaloby ve správním soudnictví, což by protáhlo vlastní řízení o právech a povinnostech třeba i na několik let. I když usnesení magistrátu obsahovalo poučení o odvolání, nebyl žalovaný subjektem, který by byl oprávněn je podat, a navíc odvolání nebylo přípustné. Žalobce má zato, že mělo být postupováno podle § 136 odst. 6 správního řádu, který upravuje řešení sporů mezi správním orgánem, který řízení vede, a správním orgánem, který je dotčeným orgánem. Krajský úřad nebyl k řešení sporu o vydání usnesení Magistrátem vůbec věcně příslušný, což vede k nicotnosti rozhodnutí Krajského úřadu. Napadené rozhodnutí se s argumentací žalobce uplatněnou v rozkladu k této otázce vůbec nevypořádá.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

Nejprve je třeba zaujmout stanovisko k námitce, kterou žalobce označil jako „absen-

ce zákonného podkladu“. Ve věci nastala situace, kdy bylo vyjádření obce s rozšířenou působností – Magistrátu města Hradec Králové následně podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušeno. Účastníci soudního řízení se liší v názoru na to, zda byl Krajský úřad Královéhradeckého kraje oprávněn tak učinit či nikoliv. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí k této otázce uvádí, že v rozhodnutí o zrušení předchozího stanoviska magistrátu ze dne 17. 5. 2007 bylo uvedeno poučení o možnosti podat opravný prostředek a toto rozhodnutí bylo žalovanému adresováno. Proto byl opravný prostředek podán. Nelze rovněž dovodit jiný subjekt, který by měl o podaném odvolání rozhodnout.

Tato právní argumentace neobstojí. Nejprve je třeba konstatovat, že vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností stejně jako vyjádření krajského úřadu podle § 3 odst. 1 zákona o státní památkové péči, není tzv. závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Nejde o úkon učiněný správním orgánem, jehož obsah by byl závazným pro výrokovou část správního rozhodnutí, v tomto případě rozhodnutí o prohlášení vily Anička za kulturní památku. Zákon o státní památkové péči stanoví toliko předpoklad, že je třeba si vyžádat před prohlášením o věci za kulturní památku vyjádření těchto institucí a nelze dovodit, že by byl žalovaný při rozhodování o tom, zda bude ta která věc za kulturní památku prohlášena, vázán stanoviskem obecního úřadu obce s rozšířenou působností resp. krajského úřadu v této věci. Jde o to, že Ministerstvo kultury musí mít k dispozici před vydáním rozhodnutí vyjádření, u kterého lze předpokládat, že bude zohledňovat stanovisko zastávané v místě, kde se předmětná věc nachází. Je to toliko a výlučně Ministerstvo kultury, komu je dána pravomoc prohlašovat věci za kulturní památky ve smyslu ustanovení zejména § 1 a 2 tohoto zákona. Na druhé straně je však třeba, pokud toto vyjádření nesvědčí o úmyslu žalovaného prohlásit předmětnou věc za kulturní památku, aby odůvodnění rozhodnutí, kterým se kulturní památka prohlašuje, obsahovalo odůvodnění, proč má Ministerstvo kultury za

to, že názory, vyjádřené ze zmíněných vyjádření, neobstojí.

Přestože v konkrétní věci vyjádření Magistrátu města Hradec Králové ze dne 8. 3. 2007 (bez ohledu na to, zda bylo či nebylo následně platně zrušeno) není pro výrokovou část rozhodnutí orgánu I. stupně bezprostředně závazné, umožňuje správní řád v § 156 původní vyjádření změnit, resp. zrušit, pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky. Soud má za to, že tento institut lze využít jak v případě stanovisek podle § 149, tak i v případě stanovisek podle § 154 správního řádu, neboť úprava obsažená v § 154 – § 158 správního řádu tvoří obecný procesní rámec pro „úkony správních orgánů“, které samy o sobě nesměřují k vydání rozhodnutí ve věci samé a nejsou vydávány v samostatném správním řízení, avšak jsou jimi odvozeně ovlivňována práva a povinnosti podstatnou měrou.

Bylo však třeba se zabývat tím, zda je Ministerstvo kultury jako správní orgán který rozhoduje ve věci samé, oprávněno podat odvolání proti rozhodnutí, kterým se podle § 156 odst. 2 správního řádu předchozí vyjádření Magistrátu města Hradce Králové ze dne 8. 3. 2007 ruší. Na tomto místě je třeba přisvědčit žalobci, pokud namítá, že žalovanému nemůže svědčit postavení dotčeného subjektu, protože naopak je správním orgánem, který ve věci rozhoduje. Správní řád výslovně neřeší, zdali proti rozhodnutí podle § 156 odst. 2 je či není přípustné odvolání – opravný prostředek. Pro posouzení zákonnosti postupu v souzené věci však tato otázka takto postavena být nemusí. Je nepochybné, že rozhodnutí Magistrátu města Hradce Králové ze dne 17. 5. 2007 obsahovalo poučení o možnosti podat odvolání a stanovilo k tomuto postupu lhůtu. Oprávnění domáhat se revokace rozhodnutí orgánu I. stupně cestou podání opravného prostředku je obecně v jakémkoliv typu soudního či správního řízení umožněno toliko jeho účastníkům, popřípadě subjektům, které jsou adresáty tohoto rozhodnutí. Nikdy oprávnění podat opravný prostředek není svěřeno subjektu, který ve věci samé rozhoduje. Právní postavení správ-

ního orgánu, který ve věci rozhoduje, z povahy věci umožňuje tomuto orgánu vyjádřit své právní stanovisko, avšak až v rozhodnutí ve věci samé, nikoliv brojit proti němu cestou opravného prostředku.

Vyjádření vydané v režimu § 154 správního řádu není výsledkem samostatného správního řízení, jehož by byl žalovaný účastníkem, proti němuž by mohl brojit cestou opravných prostředků. Jde o vyjádření, jehož povinnost opatření stanoví žalovanému – správnímu orgánu, který ve věci rozhoduje – § 3 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Nelze v jednom správním řízení současně vystupovat v pozici správního orgánu, který ve věci rozhoduje, a současně brojit proti vyjádření v něm učiněným opravným prostředkem. Nic na tom nemění ani okolnost, že vyjádření vydal orgán odlišný od žalovaného. Ani to, že rozhodnutí ze dne 17. 5. 2007 obsahovalo poučení o možnosti podat odvolání a toto rozhodnutí bylo žalovanému doručeno, nemůže založit oprávnění podat opravný prostředek za situace, kdy žalovaný k tomuto postupu není subjektivně oprávněn. Nesprávné poučení o opravném prostředku totiž nemůže založit oprávnění žalovaného takový prostředek s úspěchem podat, pokud tato možnost současně nevyplývá z právních předpisů. To, zda by byly ostatní subjekty, kterým je takové rozhodnutí doručeno, oprávněny opravný prostředek podat, ničeho nemění na závěru, že žalovaný takovým subjektem bezpochyby není. Právě s odkazem na nepřipustnost uplatnění tohoto prostředku ze strany žalovaného coby správního orgánu který ve věci rozhoduje, dospěl soud k závěru, že rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 18. 6. 2007 je rozhodnutím nicotným, protože krajský úřad neměl funkční příslušnost v této konkrétní věci o podaném odvolání rozhodovat.

Naproti tomu nelze přisvědčit stanovisku žalobce, že rozdílný náhled na prohlášení vily Anička kulturní památkou mezi Magistrátem města Hradec Králové a žalovaným je třeba předkládat k řešení postupem podle § 136 odst. 6, resp. § 133 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 136 se vztahuje na tzv. dotčené

orgány. Který orgán je tzv. dotčeným orgánem stanoví § 136 odst. 1. Zákon o státní památkové péči výslovně nestanoví, že by obecní úřad obce s rozšířenou působností, resp. krajský úřad byly takzvanými dotčenými orgány státní správy. Nelze proto použít písm. a) § 136 odst. 1 správního řádu. Postavení těchto orgánů nelze dovodit ani z písm. b) tohoto ustanovení, protože, jak již bylo uvedeno, zákon o státní památkové péči nevyžaduje vydání předchozího, tzv. závazného stanoviska. Vyžaduje pouze, aby si Ministerstvo kultury před prohlášením věci kulturní památkou vyžádalo předchozí vyjádření těchto orgánů. Obsah vyjádření není ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrok o prohlášení věci za kulturní památku. Proto ani obec s rozšířenou působností, ani krajský úřad nejsou dotčenými orgány a neuplatní se v případě, že mají na věc jiný právní názor, postup podle § 136 odst. 6 správního řádu pro řešení takového sporu.

Je třeba znovu zdůraznit, že orgánem, kterému je dána pravomoc rozhodnout o prohlášení věci za kulturní památku, je Ministerstvo kultury. Poskytnutá vyjádření mají nepochybně za cíl zajistit co nejkomplexnější náhled na posuzovanou věc z hlediska jejího lokálního významu. Tvoří tak podstatný podklad pro rozhodnutí žalovaného, avšak z něčeho nelze dovodit, že by byl žalovaný ve své rozhodovací pravomoci těmito vyjádřeními omezen. Jinými slovy, nelze učinit závěr, že by nebylo lze prohlásit kulturní památku jenom proto, že obecní úřad obce s rozšířenou působností či krajský úřad s takovým postupem nesouhlasí.

To však na druhé straně neznamená, že by ona vyjádření, která zákon výslovně předpokládá, byla pro rozhodnutí ve věci zcela bez významu. Je vždy třeba, aby výsledek řízení o prohlášení věci za kulturní památku náležitě reflektoval obsah takových vyjádření a v případě, že je výsledek správního řízení od těchto stanovisek odlišný, je třeba, aby odůvodnění správního rozhodnutí ve věci samé obsahovalo dostatek důvodů, proč správní orgán – žalovaný z uvedených stanovisek nevycházel.