

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3 2010 / VIII. ročník / 25. 3. 2010

OBSAH

1995. Řízení před soudem: návrh na ustanovení konkrétního zástupce 189
1996. Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy 193
1997. Řízení před soudem: zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně 200
1998. Řízení před soudem: návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu; řízení o zajištění cizince 207
1999. Ochrana zemědělského půdního fondu: rozhodnutí v pochybnostech
Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy; kompetenční výluka 210
2000. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; závaznost nálezů Ústavního soudu
Daňové řízení: daňová kontrola ... 221
2001. Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy
Daňové řízení: zajišťovací příkaz .. 229
2002. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o odstranění tvrdostí zákona
Správní řízení: náležitosti rozhodnutí 234
2003. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem
Služební poměr: nahlížení do osobního spisu 239
2004. Místní referendum: počátek běhu lhůty pro vyvěšení usnesení o vyhlášení referenda a pro oznámení o době a místě jeho konání 243
2005. Místní referendum: členství v okrskové komisi; kampaň pro místní referendum 247
2006. Místní referendum: nepřipustnost konání 250
2007. Politické strany: důvody pro rozpuštění politické strany 253
2008. Územní plánování: opatření obecné povahy; námítky; schvalování a přezkum územního plánu 257
2009. Územní plánování: politika územního rozvoje; opatření obecné povahy 262
2010. Daňové řízení: daňový nedoplatek 270
2011. Správní trestání: přešupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu; materiální stránka přestupku 272
2012. Pozemní komunikace: uzavření veřejně přístupné účelové komunikace 276

Řízení před soudem: návrh na ustanovení konkrétního zástupce

k § 35 odst. 8 a § 55 odst. 4 soudního řádu správního

I. Jestliže účastník řízení splňující předpoklady pro ustanovení zástupce podle § 35 odst. 8 s. ř. s. navrhne ustanovit svým zástupcem konkrétní osobu a zjistí-li soud, že tento návrh je opřen o rozumné a věcně oprávněné důvody, pak zpravidla takovému návrhu vyhoví.

II. Pokud soud nevyhoví návrhu účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce, je povinen své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit; aplikace ustanovení § 55 odst. 4 s. ř. s. není v takovém případě namístě.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2009, čj. 7 Azs 24/2008-141)

Prejudikatura: náleží č. 5/1997 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 229/95); č. 1006/2007 Sb. NSS, č. 1011/2007 Sb. NSS, č. 1372/2007 Sb. NSS.

Věc: a) Tolkun K., b) Nuriman K., c) Ajsha K. (Republika Kazachstán) proti Ministerstvu vnitra o ustanovení zástupce, o kasační stížnosti žalobců.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 14. 2. 2007 neudělil žalobcům mezinárodní ochranu. Toto rozhodnutí napadli žalobci dne 8. 3. 2007 žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 16. 11. 2007 zamítl. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali následně žalobci (stěžovatelé) dne 2. 1. 2008 kasační stížnost a současně s tím požádali o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti. Jako zástupce navrhli Mgr. Bohdanu Novákovou, neboť její advokátní kancelář je pro stěžovatele zárukou toho, že jejich práva budou v řízení o kasační stížnosti řádně hájena. Krajský soud v Brně svým usnesením ze dne 7. 1. 2008 ustanovil stěžovatelům pro řízení o jejich kasační stížnosti zástupce JUDr. Janu Kuřátkovou.

Proti výše uvedenému usnesení Krajského soudu v Brně brojili stěžovatelé včas podanou kasační stížností, v níž především poukázali na to, že v rámci žádosti o ustanovení advokáta navrhli, aby jejich zástupkyní byla ustanovena advokátka Mgr. Bohdana Nováková, avšak krajský soud ustanovil advokátku jinou. Žádají proto o opětovné zvážení jejich žádosti, neboť Mgr. Bohdaně Novákové je jejich případ detailně znám, stejně tak i případ manželky stěžovatelky a), o němž je vedeno samostatné řízení. Stěžovatelé jsou přesvědče-

ni, že jejich práva budou lépe šetřena při zastoupení advokátní kancelář, které je jejich případ detailně znám, než zástupcem, který by musel celý případ studovat od počátku. Stěžovatelé dále uvedli, že s advokátkou Mgr. Bohdanou Novákovou lze komunikovat v ruském jazyce. Poukázali současně na to, že manželovi stěžovatelky a) byla ustanovena advokátka JUDr. Skýbová, což pro stěžovatele znamená, že by museli komunikovat se dvěma různými kancelářemi ve věcech, jež jsou skutkově propojeny.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že právo na ustanovení zástupce není právem na ustanovení konkrétní osoby, kterou navrhovatel v návrhu uvede. Žalovaný dodal, že Mgr. Bohdana Nováková nezastupovala stěžovatele ve správním řízení ani v řízení před soudem, přičemž totéž se týká manželky stěžovatelky a). Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 8. 9. 2005, čj. 6 Ads 64/2005-25, č. 1372/2007 Sb. NSS, dospěl k závěru, že právo na ustanovení zástupce je toliko právem na zástupce, jímž může být i advokát, nikoli však právem na konkrétního zástupce, kterého navrhovatel v návrhu ozna-

čuje. Z uvedeného rozsudku se mimo jiné podává, že „[p]odle § 35 odst. 7 s. ř. s. [nyní odst. 8, poznámka rozšířeného senátu] může navrhovatel (v tomto případě je jím stěžovatel v řízení o žalobě), u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Smyslem tohoto ustanovení je poskytnutí faktické a odborné fundované ochrany práv osobě, která by jinak měla být osvobozena od soudních poplatků a u níž je takové ochrany třeba, neboť jen tak lze v kvalifikovaných případech (za splnění § 35 odst. 7 s. ř. s.) dostat zásadě rovnosti, jež se promítá v zákonem výslovně vyjádřené zásadě rovného postavení účastníků podle § 36 odst. 1 s. ř. s. Má-li být tímto ustanovením založeno konkrétní subjektivní právo stěžovatele na odborné zastoupení osobou s právníckým vzděláním v řízení před soudem, pak toto právo je toliko právem na zástupce, jímž může být i advokát, nikoli však právem na konkrétního zástupce, kterého osoba navrhuje ustanovení zástupce ve svém návrhu označuje.“ V citovaném rozsudku se rovněž uvádí, že „[p]okud by toto právo mělo být „právem na konkrétního zástupce,, pak by se taková interpretace dotýkala samotného smyslu ustanovení zástupce soudem; pokud by totiž navrhovatel věděl o konkrétním zástupci, jenž je s jeho věcí seznámen a jenž již v minulosti činil jednotlivé kroky právní služby v této věci, byl v době, kdy tato věc byla rozhodována jiným orgánem (...), patrně by neexistovala potřeba jej nyní ustanovit soudem. Nedostatek finančních prostředků související se splněním podmínky osvobození od soudních poplatků, jak je shora uvedeno, je totiž toliko jednou z podmínek vyplývajících z § 35 odst. 7 s. ř. s.“

Šedmý senát (pro rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany) Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě v dané věci k opačnému názoru, než který zaujal šestý senát ve shora citovaném rozsudku (na uvedené rozhodnutí šestého senátu bylo odkázáno i v roz-

sudcích zdejšího soudu ze dne 15. 2. 2006, čj. 3 Ads 101/2005-42, ze dne 29. 10. 2007, čj. 4 Ads 35/2007-28, a ze dne 30. 9. 2008, čj. 4 Ads 135/2008-134, dostupných na www.nssoud.cz). S ohledem na to sedmý senát svým usnesením ze dne 12. 2. 2009 postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Šedmý senát předně uvedl, že v žádném případě nezastává názor, že by mělo být povinností soudu požadavku navrhovatele na ustanovení konkrétního zástupce za všech okolností vyhovět. Má však za to, že vyhovět mu je namístě tehdy, je-li návrh opřen o rozumné a věcné důvody a není-li v rozporu s jinými hledisky, která je nezbytné při rozhodnutí o konkrétní osobě zástupce vzít v úvahu. Navrhne-li totiž účastník řízení konkrétní osobu, která by jej měla zastupovat, obvykle tak činí z důvodů, které pokládá za rozumné a věcně oprávněné. Typicky účastník řízení navrhuje určitou konkrétní osobu tehdy, má-li k ní z určitých důvodů vybudován vztah důvěry, z něhož vyvozuje, že právě ona bude řádně hájit jeho zájmy. Za rozumné a věcně oprávněné důvody naopak zpravidla nebude možno považovat, navrhuje-li účastník ustanovení konkrétního zástupce jen proto, že tento je všeobecně znám. Jak dále sedmý senát uvádí, navrhnou-li účastník řízení ustanovit jeho zástupcem určitou konkrétní osobu a zjistí-li soud, že tento návrh je opřen o rozumné a věcně oprávněné důvody, je namístě návrhu vyhovět, nejsou-li důvody pro jiný postup, což mohou být takové okolnosti, které svojí povahou a svým významem převáží zájem na tom respektovat rozumné a věcné důvody, o něž účastník opřel svůj návrh. Pokud ale soud návrhu účastníka řízení ustanovit jeho zástupcem konkrétní osobu nevyhoví, je povinen své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit.

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

Z odůvodnění:

[9] Jak již bylo shora nastíněno, spočívá sporná právní otázka předložená rozšířenému senátu v posouzení toho, zda právo na

ustanovení zástupce je pouze právem na zástupce obecně (nikoli tedy právem na konkrétního zástupce, kterého navrhovatel v návrhu označil), anebo zda je soud při rozhodování o ustanovení zástupce povinen vždy přihlížet k návrhu účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce (tedy pokud ustanoví jiného zástupce, musí své rozhodnutí řádně odůvodnit).

[10] Rozšířený senát považuje za vhodné předně připomenout, že § 35 odst. 8 s. ř. s., z něhož se mimo jiné podává, že navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát, je konkrétním projevem ústavně zaručeného širšího práva na právní pomoc v řízení před soudy (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jak přitom také vyplývá z již konstantní judikatury zdejšího soudu, je právo na právní pomoc i v rámci řízení před správními soudy „nezbytné pro zachování principu rovnosti účastníků v jejich procesním postavení a možnostech, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva často nazývaného „rovností zbraní“ (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 1. 1970 ve věci *Delcourt proti Belgii*, A 11 (1970)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 2/2006-50, č. 1011/2007 Sb. NSS). Rozhodování o ustanovení zástupce lze přitom pro účely větší přehlednosti v zásadě rozdělit do dvou relativně samostatných částí. V první řadě je totiž nezbytné posoudit, zda vůbec navrhovatel splňuje podmínky dané ustanovením § 35 odst. 8 s. ř. s. (předpoklad osvobození od soudních poplatků a je-li zastoupení třeba k ochraně práv účastníka). Teprve jsou-li splněny uvedené podmínky, následuje úvaha (rozhodnutí) soudu o tom, kterého konkrétního zástupce navrhovateli (účastníkovi řízení) ustanoví.

[11] V návaznosti na výše uvedené přitom rozšířený senát ve shodě s právním názorem sedmého senátu nejprve zdůrazňuje, že vyhovět návrhu na ustanovení konkrétního zástupce bude namístě především tehdy, bude-li

takové rozhodnutí opřeno o rozumné a věcné důvody a současně nebude v rozporu s jinými hledisky, které je nezbytné při rozhodnutí o konkrétní osobě zástupce vzít v úvahu. Pokud totiž účastník řízení navrhne konkrétní osobu, která by jej měla zastupovat, obvykle tak činí z důvodů, které pokládá za rozumné a věcně oprávněné. Typicky účastník řízení navrhuje určitou konkrétní osobu tehdy, má-li k ní z určitých důvodů vybudován vztah důvěry, z něhož vyvozuje, že právě ona bude řádně hájit jeho zájmy. Tato důvěra přitom představuje jeden ze základních atributů vztahu mezi advokátem a jeho klientem [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 7 Azs 214/2005-96 (www.nssoud.cz)]. Vztah důvěry často vznikne tehdy, zabývala-li se navrhovaná osoba jako zástupce věcí účastníka řízení již dříve (např. v jiném řízení před orgány veřejné moci), zastupovala-li jej v jiné jeho věci, je-li z jiných důvodů obeznámena více než jiné osoby s jeho věcí či s jejími významnými aspekty nebo má-li určité specifické vlastnosti, schopnosti či dovednosti, které jsou předpokladem pro to, že by mohla ve věci účastníka řízení s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem vystupovat účinněji než jiné osoby. Takovými specifickými schopnostmi, vlastnostmi či dovednostmi může být například specializace navrhovaného zástupce na určitá právní odvětví či schopnost komunikovat s účastníkem řízení (typicky právě v případě žadatelů o mezinárodní ochranu) v jeho mateřštině nebo jiném jazyce, kterým se dorozumí.

[12] V obecné rovině je třeba ještě k právu na ustanovení zástupce jakožto k integrální součásti práva na právní pomoc podotknout, že i na výkon tohoto práva je třeba nazírat především z hlediska materiálního (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 1997, sp. zn. II. ÚS 229/95, č. 5/1997 Sb. ÚS). Jinak řečeno, důraz v tomto ohledu musí být kladen předně na zajištění maximální možné reálné ochrany práv účastníků řízení; ustanovené zastoupení by tak nemělo být v žádném případě zastoupením toliko formálním (iluzorním). Zvláště pak ve věcech mezinárodní ochrany nevhodně zvolený zástupce ve svém

důsledku nepředstavuje řízení nedostatečnou garanci ochrany jejich práv pouze pro účastníky, ale současně může znamenat i určitou komplikaci pro řádný průběh samotného řízení před soudem. Ve srovnání s jinými řízeními zde zpravidla vyniká jazyková neznalost zastoupeného, který tak většinou není schopen hodnocení úrovně zastoupení.

[13] Právo účastníků řízení na ustanovení konkrétního zástupce ovšem nepochybně nemůže mít podobu práva absolutního. Za rozumné a věcně oprávněné důvody tak zpravidla nebude možno považovat návrh na ustanovení konkrétního zástupce jen proto, že takový zástupce je všeobecně znám (například díky tomu, že často vystupuje v médiích, nebo že se jako advokát těší vynikající pověsti). Další meze práva na ustanovení konkrétního zástupce pak zcela jistě musí existovat pro případ možného zneužití předmětného práva (opakované změny návrhu na konkrétního zástupce, zneužití práva na ustanovení konkrétního zástupce jako obstrukčního prostředku pro řízení před soudem apod.).

[14] Jestliže tedy navrhne účastník řízení ustanovit svým zástupcem konkrétní osobu a zjistí-li soud, že tento návrh je opřen o rozumné a věcně oprávněné důvody, pak je rozšířený senát ve shodě se sedmým senátem v tom, že je namístě zpravidla takovému návrhu vyhovět. Důvodem pro nevyhovění návrhu na ustanovení konkrétního zástupce mohou být především okolnosti, které svoji povahou či významem převažují nad respektováním rozumných a věcně oprávněných důvodů, které účastník uvedl ve svém návrhu. Takovými situacemi, kdy nebude vhodné návrhu na ustanovení konkrétního zástupce vyhovět, bude například to, že vzhledem k místu konání soudního řízení či k místu pobytu účastníka řízení by komunikace zástup-

ce se soudem, s účastníkem řízení či s jinými osobami narážela na neúměrné obtíže, nebo to, že navrhovaný zástupce je toho času zaneprázdněn poskytováním právní pomoci jiným osobám a není schopen se věci účastníka řízení věnovat s potřebnou péčí. V tomto ohledu je nicméně třeba trvat na tom, že pokud soud návrhu účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce nevyhoví, je povinen své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Tuto povinnost v případě usnesení, kterým se zamítá žádost o ustanovení zástupce, již výslovně potvrdil rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 25. 4. 2006, čj. 8 As 21/2005-101, č. 1006/2007 Sb. NSS, když mimo jiné konstatoval, že *„byl tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je rozhodnutím, jímž se řízení nekončí, a jakkoliv by ho bylo možno formálně posoudit jako rozhodnutí, jímž se nikomu neukládá povinnost, nelze takové rozhodnutí se zřetelem k jeho významu a možnému výraznému zásahu do práv účastníka řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění“*. Uvedená povinnost (odůvodnění) by se však měla analogicky vztahovat i na rozhodnutí o ustanovení jiného zástupce, než kterého účastník ve svém návrhu označil. Ostatně již ve svém rozsudku ze dne 15. 12. 2006, čj. 8 As 60/2006-90 (www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že *„ustanoví-li soud účastníku řízení advokáta a v jiném skutkově obdobném řízení a identické procesní situaci témuž účastníku advokáta neustanoví, aniž by rádě a přesvědčivě odůvodnil odlišnost tohoto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti rozhodnutí o neustanovení zástupce zruší“*. Aplikace § 55 odst. 4 s. ř. s. proto není namístě v případě, kdy soud ustanoví účastníkovi řízení jiného zástupce, než účastník v návrhu výslovně označil. (...)

Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy

k § 118c zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb. a č. 226/2006 Sb. k § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. a není vyloučeno ze soudního přezkumu.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, čj. 7 As 69/2008-47)

Prejudikatura: č. 886/2006 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 291/1999 Sb., č. 67/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 412/01), č. 77/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 419/01).

Věc: Dmytro O. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o zadržení řidičského průkazu, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Plzně, odbor vnitřních věcí rozhodnutím ze dne 14. 4. 2008 zadržel žalobci podle § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, řidičský průkaz vydaný dne 23. 11. 2007 v Ukrajině pro skupiny A1, B, C1 do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu. V odvolacím řízení Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, rozhodnutím ze dne 11. 6. 2008 odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V důvodech rozhodnutí uvedl, že dne 22. 2. 2008 se žalobce dopustil protiprávního jednání tím, že v obci Losiná při jízdě s vozidlem Ford neodhadl boční odstup od zaparkovaného vozidla Škoda, a v důsledku toho došlo ke střetu obou vozidel s hmotnou škodou cca 25 000 Kč. Při dechové zkoušce bylo zjištěno, že měl 0,72 promile alkoholu v dechu. Správnímu orgánu I. stupně byl doručen spis obsahující oznámení o zadržení řidičského průkazu s dalšími podklady dne 27. 2. 2008. Téhož dne vyhotovil oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu a vyzval žalobce k vyjádření, které bylo předloženo dne 28. 3. 2008. Žalovaný akceptoval, že právnímu zástupci žalobce byly písemnosti doručeny až dne 27. 3. 2008, ovšem k odvolací námitce nedodržení lhůty pěti pracovních dnů po předání řidičského průkazu uvedl, že zákon s nedodržením lhůty nespojuje žádný následek – jedná se o lhůtu pořádkovou.

Proti tomu žalobce brojil žalobou opřenu jednak o nedodržení lhůt stanovených v § 118b odst. 4 a v § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu a o námitku nemožnosti zadržení řidičského průkazu vydaného orgánem cizího státu.

Dne 21. 8. 2008 Krajský soud v Plzni odmítl žalobu. V odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, vymezující znaky rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Na jeho základě dospěl k závěru, že rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu naplňuje jak formální, tak materiální znaky úkonu předběžné povahy: jde o rozhodnutí správního orgánu ve veřejnoprávní věci, zajišťující určitou věc a současně se lze proti jeho důsledkům bránit v řízení, v němž musí být pokračováno před správním, případně jiným státním orgánem, který o věci rozhodne s konečnou platností. Své rozhodnutí krajský soud opřel o § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. b) s. ř. s.

Proti usnesení krajského soudu žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost, v níž namítal, že za rozhodnutí předběžné povahy lze považovat jen takové rozhodnutí, které bude v dalším řízení nahrazeno konečným správním rozhodnutím. Nemůže jím tedy být rozhodnutí, které je vydáváno jako konečné v rámci vlastního správního řízení, týkajícího

se pouze práv a povinností založených tímto rozhodnutím. Řízení o zadržení řídičského průkazu je vlastním a svébytným správním řízením a není součástí jiného řízení, ať již přestupkového nebo trestního. Nikdy v budoucnu v žádném dalším řízení již nebudou zkoumány podmínky pro toto zadržení. Již samotné toto rozhodnutí má závažné dopady do života stěžovatele.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že pro danou věc je stěžejní posouzení otázky, zda je rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

Sedmý senát při předběžném posouzení věci dospěl k opačnému závěru, než jaký byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 As 42/2008-42 (dostupný na www.nssoud.cz). V tomto rozsudku pátý senát rovněž vycházel z principů vytýčených v rozsudku čj. 2 Afs 183/2005-64, a vyslovil, že rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu je svou povahou rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Jde o rozhodnutí zadržující řídičský průkaz do doby konečného rozhodnutí, přičemž doba předběžného zadržení se započítává do doby výkonu sankce nebo trestu spočívajících v zákazu řízení motorových vozidel, pokud tato sankce či trest budou uloženy. V tomto dalším řízení pak je zachováno právo na obranu jak před správním orgánem, tak před soudem.

Sedmý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu také poukázal na rozsudek tohoto soudu čj. 2 Afs 183/2005-64, a na jeho vymezení materiálního a formálního znaku rozhodnutí předběžné povahy. V případě zadržení řídičského průkazu neshledal naplněným právě znak procesní.

Poukázal na znění § 118c odst. 1, 2, § 118b a § 118a a dovodil, že po rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu nenásleduje žádné konečné rozhodnutí, v němž by bylo přezkoumáno, zda byly splněny zákonné podmínky pro zadržení podle § 118a odst. 1 písm. a) až h)

zákona o silničním provozu. Důvody pro zadržení řídičského průkazu jsou autonomními skutkovými podstatami, i když se obsahově podobají některým skutkovým podstatám dopravních přestupků, či výjimečně trestných činů.

Naplnění procesního znaku předběžnosti podle sedmého senátu není možno dovodit z toho, že v přestupkovém nebo v trestním řízení se rozhoduje o obdobném skutku; v rámci těchto řízení se nelze bránit proti rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu nebo proti jeho důsledkům. Pokud správní orgán či orgán činný v trestním řízení dospěje k závěru, že nebyl spáchán přestupek či trestný čin, není a nemůže být rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu zrušeno, a to ani tehdy, pokud bylo objektivně nezákonné; řídičský průkaz se pouze vrátí. To má vliv i na případnou náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím, neboť podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, lze nárok na náhradu škody uplatnit pouze tehdy, pokud nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.

To, zda jsou naplněny podmínky pro zadržení řídičského průkazu, se zkoumá jen v rámci tohoto řízení a nikoliv v řízeních navazujících. Přitom zadržení řídičského průkazu citelně zasahuje do práv a povinností jeho držitele; ten nesmí po dobu zadržení řídit motorové vozidlo a takový následek je svou intenzitou srovnatelný jen s trestem zákazu činnosti – i ten je časově omezen. Rozhodnutím o zadržení řídičského průkazu se tak podle názoru předkládajícího senátu s konečnou platností rozhoduje o tom, zda účastník může řídit motorové vozidlo do doby rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu, přičemž se proti tomuto rozhodnutí nelze bránit v rámci řízení, v němž je rozhodováno s konečnou platností o spáchaném skutku.

Podle názoru sedmého senátu je třeba v případě pochybností vykládat výluky ze soudního přezkumu restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu. Proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III. a) stávající judikatura

14. Jak bylo výše uvedeno, stávající judikatura rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu považovala za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s. Tento právní názor byl zaujat nejen v označeném rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 As 42/2008-42, ale i v rozsudku ze dne 18. 11. 2008, čj. 5 As 77/2008-68. V tomto druhém případě byl vyslovený právní názor akceptován i Ústavním soudem, který podanou ústavní stížnost usnesením ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 230/09^{*)}, odmítl.

15. Podrobný přehled judikatury správních soudů k otázce rozhodnutí předběžné povahy uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-53 (v době rozhodování této věci dosud nezveřejněno) – část III. b), III. c), na něž lze odkázat. Pro potřeby posouzení této věci jsou dále uvedena jen rozhodnutí, která jsou stěžejní.

16. Tak Nejvyšší správní soud obecně charakterizoval kritéria rozhodnutí předběžné povahy v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, publ. pod č. 886/2006 Sb. NSS, takto: „Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně

proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“

17. Výlukou soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy se zabýval rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS. Došel k závěru, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy dle § 70 písm. b) s. ř. s. Rozšířený senát zde uvedl tyto charakteristiky správního rozhodnutí předběžné povahy vyloučeného ze soudního přezkumu:

a) dočasnost, tj. věcné posouzení je vyhazeno rozhodnutí konečnému, jehož vydáním předběžné rozhodnutí pozbývá účinků,

b) konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu (srov. náleží Pl. ÚS 8/99): to v sobě zahrnuje požadavek, aby předběžné rozhodnutí svým obsahem odpovídalo rozhodnutí konečnému, aby tak soudní přezkum rozhodnutí konečného zahrnul i přezkum rozhodnutí předběžného,

c) předběžné a konečné rozhodnutí musí mít obsahově stejný či alespoň částečně se překrývající předmět řízení: „Subjektivní vymezení předmětu řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje, (...) objektivní vymezení náleží svůj odraz v systematické zákonné úpravě, která je vnitřně členěna dle jednotlivých okruhů chráněných zájmů.“

18. Upřesněním těchto kritérií se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-53. Konstatoval určitou nedůsled-

^{*)} Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

nost při posuzování podmínek pro určení rozhodnutí předběžné povahy, přičemž shledal, že výluky ze soudního přezkumu se doposud týkaly zejména rozhodnutí a) typově odpovídajících předběžnému opatření zatímně upravujícím poměry účastníků či odvrácení nebezpečí zmaření výkonu následného definitivního rozhodnutí, b) rozhodnutí typově odpovídajících rozhodnutí o předběžné otázce předurčující rozhodnutí v jiném řízení, c) rozhodnutí svou povahou spíše procesních. Poté vyslovil, že „*neumožnění soudního přezkumu v případě tvrzené nezákonnosti či vadného postupu v řízení, které mu předcházelo, může znamenat pro některé jeho adresáty značně nepříznivé důsledky, aniž by ti měli k dispozici jiné účinné prostředky ke včasné ochraně svých práv. (...) Přímé přezkumné pravomoci soudů může být takové rozhodnutí odňato pouze výjimečně, a to pouze za předpokladu, že soudy je mají možnost přezkoumat alespoň zprostředkovaně v rámci soudního přezkumu dotčenou osobou nárokovatelného následného správního rozhodnutí, které v sobě nutně zahrne revizi předběžného rozhodnutí vyloučeného ze správního přezkumu (tedy jeho zrušení či změnu).*“

III. b) právní půdorys

19. Podle § 118b zákona o silničním provozu, je policista oprávněn z důvodů uvedených v § 118 odst. 1 písm. a) až h) zadržet řídičský průkaz. Ustanovení § 118a cit. zákona upravuje opatření, jimiž je policista v zájmu bezpečnosti a plynulosti provozu na silničních komunikacích oprávněn učinit opatření zabraňující další jízdě. Těmito opatřeními jsou příkaz k odstavení vozidla, zabránění v jízdě použitím technického prostředku a odtahování vozidla. K zadržení řídičského průkazu může přikročit v případě, že řidič:

„a) je podezřelý, že bezprostředně předtím zavinil dopravní nehodu, při které došlo ke usmrcení nebo těžké újmě na zdraví,

b) ujel z místa dopravní nehody, na které měl bezprostředně předtím účast a kterou byl povinen oznámit policii podle § 47 odst. 3 písm. b),

c) řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky,

d) se odmítl na výzvu policisty podrobit dechové zkoušce ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem,

e) se odmítl na výzvu policisty v případě, že dechová zkouška podle písmene d) byla pozitivní, podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem, ačkoli toto vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví,

f) se odmítl na výzvu policisty podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, není-li ovlivněn jinou návykovou látkou, ačkoli toto vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví,

g) řídil motorové vozidlo, aniž by byl držitelem řídičského oprávnění příslušné skupiny nebo podskupiny,

h) řídil motorové vozidlo, přestože mu byl soudem uložen trest nebo správním orgánem uložena sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.“

20. Podle § 118b odst. 4 zákona o silničním provozu policista „*písemně oznámí zadržení řídičského průkazu obecnímu úřadu s rozšířenou působností, v jehož území k zadržení řídičského průkazu došlo; oznámení odešle spolu se zadrženým řídičským průkazem bez zbytečného odkladu, nejpozději následující pracovní den po dni zadržení řídičského průkazu (...).*“

21. Podle § 118c zákona o silničním provozu „*obecní úřad s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řídičského průkazu zahájí řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řídičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu (...).*“

22. Obecní úřad s rozšířenou působností vrátí podle § 118c odst. 2 cit. zákona zadržený řídičský průkaz bez zbytečného odkladu, jestliže:

„a) nerozhodne o zadržení řídičského průkazu podle odst. 1,

b) v pravomocně skončeném řízení o skutku, pro který byl řídičský průkaz zadržen, nebyl uložen trest nebo sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.“

23. Podle § 118c odst. 3 cit. zákona se doba zadržení řídičského průkazu „započítává do doby výkonu sankce nebo trestu zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, pokud byla tato sankce nebo trest řídiči uložen za skutek, za který mu byl zadržen řídičský průkaz.“

III. c) test rozhodnutí předběžné povahy

24. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-53, na základě vývoje judikatury při posuzování předběžné povahy rozhodnutí formuloval test, pomocí něhož by bylo možné u libovolného správního rozhodnutí předvídatelným způsobem určit, zda je rozhodnutím předběžné povahy, jehož soudní přezkum je dle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen, či nikoli.

25. Pro určení povahy rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy, na něž dopadá vyluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., vymezil rozšířený senát tři podmínky, které musí být kumulativně naplněny: časovou, věcnou a osobní. Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, nebo může být vydáno i mimo takové řízení; v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Věcná podmínka ukládá, aby konečné rozhodnutí zároveň rozhodlo také o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným. Konečné osobní podmínka určuje, že adresátem konečného rozhodnutí musí být také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy.

III. d) aplikace testu na posuzovaný případ

26. O zásahu do práv jednotlivce rozhodnutím o zadržení řídičského průkazu není pochyb. Ostatně i pátý senát v rozhodnutí, od něhož se chce sedmý senát odchýlit, stejně tak jako krajský soud ve svém usnesení, o tom, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nevyslovil žádnou pochybnost.

27. Formulace § 118c zákona o silničním provozu navozuje dojem, jako by zadržení řídičského průkazu bylo skutečně pouze předběžným rozhodnutím ve vztahu k dalšímu řízení, což také vedlo k názoru dosud zastávanému. Ve skutečnosti tomu tak ovšem není. Z hlediska testovaných podmínek totiž existuje mezi tímto řízením a řízením o přestupku či o trestném činu pouze prvek osobní; řízení o zadržení řídičského průkazu a řízení o přestupku nebo o trestném činu se vede proti stejné osobě.

28. Podmínka časová předpokládá, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, které je soudně přezkoumatelné a na něž má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Tato podmínka je úzce spojená i s podmínkou věcnou, předpokládající souvislost mezi důvody předběžného a konečného rozhodnutí. Řízením, které bylo v rozsudku čj. 5 As 42/2008-42 označeno za řízení, v němž bude s konečnou platností rozhodnuto o zadržení řídičského průkazu, je buď řízení o přestupku, nebo řízení o trestném činu. Předně je třeba uvést, že zadržení řídičského průkazu není spojeno s povinností správního orgánu či orgánu činného trestním řízením zahájit přestupkové či trestní řízení. Přestupkové ani trestní řízení není zákonem stanoveným pokračováním řízení o zadržení řídičského průkazu, byť zpravidla je skutečně následně zahájeno, a to orgánem odlišným od orgánu zadržujícího řídičský průkaz.

29. Sankci zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel lze uložit zejména u některých přestupků podle § 22, § 23, § 30 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, tedy za pře-

stupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, za ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství a za přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. Předmětem přestupkového řízení je zjištění, zda jeho pachatel skutek skutečně spáchal, zda tím naplnil znaky skutkové podstaty některého z přestupků, zda je za přestupek odpovědný a nakonec úvaha o sankci. Stejně tak orgány činné v trestním řízení se zabývají jen tím, zda jsou splněny podmínky pro trestní stíhání (např. pro trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 201 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů), přičemž z nich pouze soud může rozhodnout o uložení trestu zákazu činnosti [§ 27 písm. e), § 49 trestního zákona]. Ani správní orgán rozhodující o přestupku, ani soud rozhodující o trestném činu nezkontroluje, zda bylo oprávněně rozhodnuto o zadržení řidičského průkazu; pouze v případě, že ukládají sankci/trest zákazu činnosti, následně započtou do doby jejich výkonu dobu, po kterou bylo pachateli zabráněno v této činnosti na základě rozhodnutí k tomu oprávněného orgánu (§ 118c odst. 3 zákona o silničním provozu, § 77 a § 14 odst. 2 zákona o přestupcích, § 49 odst. 3 trestního zákona, § 350 odst. 1 trestního řádu).

30. Skutečnost, že je oprávněným orgánem rozhodnuto o spáchání přestupku nebo trestného činu a uložení trestu zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel také není potvrzením zákonnosti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu; aprobejuje pouze úvahu správního orgánu rozhodujícího o zadržení řidičského průkazu o tom, že řidič bude podroben přestupkovému nebo trestnímu řízení, v němž mu zákaz činnosti hrozí. Orgán rozhodující o přestupku nebo trestném činu se ovšem nijak nezabývá a ani nemůže zabývat zákonností postupu a rozhodnutí orgánu, který o zadržení řidičského průkazu rozhodl a důsledky nezákonnosti takového rozhodnutí nemůže nijak zhojit. Přitom, jak ilustruje právě rozhodovaný případ, námitky nemusí směřovat pouze do naplnění důvodů uvedených v § 118a zákona o silni-

ním provozu, neboť stěžovatel zde namítá, že nebyla dodržena lhůta, v níž je správní orgán oprávněn rozhodnout o zadržení řidičského průkazu, a že řidičský průkaz vydaný v cizině podle tohoto ustanovení vůbec zadržet nelze.

31. Z toho plyne, že mezi řízením o zadržení řidičského průkazu a řízením o přestupku či o trestném činu nejsou splněny podmínky věcné a časové souvislosti. Z věcného hlediska jsou hmotněprávní podmínky obou rozhodnutí v podstatné míře odlišné; není shodný ani jejich smysl. Smyslem zadržení řidičského průkazu je zamezit osobě řídit motorová vozidla, dokud nebude o jejím skutku rozhodnuto. Smyslem přestupkového či trestního řízení je potrestat pachatele za spáchaný protiprávní čin a vést ho k nápravě. Není rozhodující, že důvodem pro rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu je pravděpodobnost uložení sankce/trestu zákazu řízení motorových vozidel. Rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu totiž má vlastní zákonné podmínky, vede se o něm samostatně řízení a vybočení z jejich rámce není předmětem přezkumu v žádném dalším řízení; z časového i věcného hlediska toto rozhodnutí tedy nepředchází žádnému konečnému rozhodnutí s obdobným hmotněprávním obsahem.

32. Dalším argumentem nasvědčujícím nezbytnosti soudního přezkumu je skutečnost, že ne vždy přestupkové či trestní řízení skončí rozhodnutím vyslovujícím vinu a ukládajícím sankci/trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Zde ještě více vystupuje nedostatek časové podmínky, tj. nedostatek vazby mezi řízením o zadržení řidičského průkazu a rozhodnutím o skutku. Zákon o silničním provozu v takovém případě nepředpokládá, že by rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu bylo zrušeno, obecní úřad zadržený průkaz jeho držiteli pouze vrátí. Rozhodnutí tedy mělo po určitou dobu negativní důsledky pro řidiče, které za této situace nelze žádným způsobem odčinit, neboť podmínky pro náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. (§ 8 odst. 3) nejsou splněny.

33. Z těchto důvodů rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí o zadržení řidič-

ského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu nemůže být předmětem zákonné výluky podle § 70 písm. b) s. ř. s. Zdůraznit je však třeba, že předpokladem efektivity soudního přezkumu je jeho rychlost, tak aby toto soudní řízení nebylo komplikací pro přestupkové či trestní řízení.

IV.

Ústavněprávní aspekty posouzení

34. K tomu závěru rozšířený senát dospěl i při vědomí akceptace opačného názoru Ústavním soudem v usnesení ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 230/09. Ústavní soud zde vycházel z možnosti práva na soudní přezkum v rámci konečného rozhodnutí. Rozšířený senát vážil i konstantní judikaturu Ústavního soudu, týkající se rozhodnutí předběžné povahy, např. nález ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99*), jímž za předběžnou označil závaznou informaci o sazebním zařazení zboží. Ústavní soud v tomto nálezu dospěl k závěru, že čl. 36 odst. 2 věta poslední Listiny umožňuje zákonem stanovit meze základního práva na soudní přezkum správních rozhodnutí. Tato výhrada byla naplněna procesní úpravou obsaženou v § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. [nyní § 70 písm. b) s. ř. s.]. Uvedená procesní úprava nepřesahuje ani meze materiální výhrady („nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod“) ani obecné ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť je zachována podstata a smysl práva, protože jednotlivci je zachován přístup k soudu při přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu. Dále např. v nálezu ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01**), rozhodl Ústavní soud, že vyměření daňové ztráty podle § 38n odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není rozhodnutím předběžné povahy. Dle Ústavního soudu „*se v takovém případě proto jedná o rozhodnutí, které zasahuje do hmotněprávního postavení účastníka řízení, a nelze je považovat za pouhé rozhodnutí předběžné povahy*“. Stejně tak v nálezu ze

dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01***), Ústavní soud odmítl možnost vyloučení přezkumu rozhodnutí o převedení přeplatků na dani podle § 64 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. [Blíže k judikatuře Ústavního soudu ve věcech rozhodnutí předběžné povahy srovnej rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-53, část III. d)].

35. Judikaturu Ústavního soudu lze shrnout tak, že ačkoli výluka soudního přezkumu správních rozhodnutí předběžné povahy není sama o sobě rozporná s ústavním pořádkem, při jejím výkladu a aplikaci je nutno postupovat nanejvýš obezřetně. Soulad této výluky s Ústavou je podmíněn tím, že předběžné soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Použitelnost této výluky je dále limitována i tím, že jednotlivec má právo na soudní ochranu, která však musí být včasná a účinná, neboť každý, o jehož práva nebo závazky dotčené rozhodnutím orgánu veřejné správy se jedná, musí mít možnost včas a účinně svá práva hájit před nezávislým a nestraným soudem.

36. V případě usnesení sp. zn. I. ÚS 230/09 je zřejmé, že Ústavní soud nevzal v úvahu veškeré procesní situace vztahu mezi rozhodnutím o zadržení řidičského průkazu a rozhodnutím o přestupku či o trestném činu, na jejichž základě je nutno dovodit, že pro naplnění ochrany práv účastníka ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je nezbytné umožnit soudní přezkum rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c zákona o silničním provozu.

V.

Závěr

37. V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby pro nepřipustnost Nejvyšší správní soud zkoumá pouze to, zda

*) Publikovaný pod č. 291/1999 Sb.

**) Publikovaný pod č. 67/2003 Sb. ÚS.

***) Publikovaný pod č. 77/2003 Sb. ÚS.

krajský soud správně posoudil (ne)splnění podmínek řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). Nejvyšší správní soud v posuzované věci tedy rozhoduje pouze o otázce, zda napadené rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o zadržení

řidičského průkazu podléhá soudnímu přezkumu či nikoli. V řízení před rozšířeným senátem proto byla sporná věc sama. V takovém případě je dle § 71 odst. 2 písm. a) jednacího řádu Nejvyššího správního soudu namístě, aby rozšířený senát rozhodl rozsudkem o kasační stížnosti samé. (...)

1997

Řízení před soudem: zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně

k § 78 odst. 3 soudního řádu správního

I. Okolnosti případu, za nichž je krajský soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. oprávněn zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, je třeba posuzovat i ve vztahu k právní úpravě, podle níž bylo správní řízení vedeno.

II. Přezkoumává-li soud rozhodnutí odvolacího správního orgánu v daňovém řízení a shledá-li důvody k jeho zrušení, může zrušit zároveň i platební výměr vydaný správcem daně prvního stupně tehdy, pokud neměl být vůbec vydán nebo pokud předchozí daňové řízení trpělo takovými vadami, že v něm nelze dále pokračovat.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 Aps 2/2008-76)

Prejudikatura: č. 868/2006 Sb. NSS, č. 1411/2007 Sb. NSS, č. 1456/2008 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 143/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 512/02).

Věc: Pavel M. proti Finančnímu úřadu v Bílině o ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Bílině vydal dne 9. 12. 2004 dodatečný platební výměr, jímž rozhodl o daňové povinnosti žalobce za zdaňovací období roku 2002, ve výši 348 790 Kč. Dodatečný platební výměr vydal na základě daňové kontroly, která byla ukončena projednáním zprávy dne 23. 11. 2004. Odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru zamítlo Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 16. 8. 2005. Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 28. 3. 2007 zrušil pro vady řízení rozhodnutí finančního ředitelství i jemu předcházející dodatečný platební výměr a věc vrátil finančnímu ředitelství k dalšímu řízení. Důvodem bylo, že finanční ředitelství ve svém rozhodnutí řádně nezdůvodnilo splnění podmínek pro stanovení daně za použití pomůcek, při-

čemž správce daně mohl stanovit daň dokazováním a ve skutečnosti tak i učinil. Dále krajský soud shledal pochybení v tom, že správce daně neprovedl výsledky žalobcem navržených svědků.

Po zrušujícím rozsudku krajského soudu správce daně začal provádět dokazování výpověďmi svědků. K dotazu žalobce sdělil, že s ohledem na zrušující rozsudek krajského soudu provádí „dle pokynů soudu“ svědecké výpovědi, a to v rámci dodatečného vyměřovacího řízení dle § 46 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), přičemž zákon pro toto řízení práva a povinnosti daňového subjektu taxativně nevymezuje, a proto správce daně postupuje v souladu s § 2 odst. 1, 2, 8 a 9 daňového řádu.

Dne 17. 7. 2007 žalobce podal u správce daně námitku podle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu proti postupu pracovníka správce daně, v níž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 Afs 223/2004-89, č. 1411/2007 Sb. NSS, namítal, že daňový řád správci daně neumožňuje opakovat daňovou kontrolu či pokračovat v již jednou zahájené (a ukončené) daňové kontrole s tím, že pokud již jednou byla provedena (ukončena) daňová kontrola, lze daňovou povinnost následně měnit pouze v rámci mimořádných opravných prostředků (§ 54 a § 55b daňového řádu). Rozhodnutím ze dne 23. 7. 2007 správce daně zastavil řízení o této námitce jako o nepřípustném podání dle § 27 odst. 1 písm. h) daňového řádu, neboť v dané době již nebyla prováděna daňová kontrola.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí správce daně podal odvolání. V něm namítl, že správce daně prověřuje základ daně z příjmů fyzických osob za uvedené období a provádí úkony, k nimž je oprávněn podle § 16 daňového řádu. I když správce daně neoznačuje tento postup jako daňovou kontrolu, měl by žalobci přiznat práva obdobná těm, která kontrolovanému daňovému subjektu zákon přiznává. Finanční ředitelství dne 19. 11. 2007 zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo názor správce daně, že po zrušujícím rozsudku krajského soudu již postup správce daně nebyl daňovou kontrolou, nýbrž (dodatečným) vyměřovacím řízením, v jehož rámci není podání námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu přípustné.

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhal, aby tento zakázal žalovanému „pokračovat v řízení, které zahájil vystavením oznámení o provedení svědecké výpovědi ze dne 25. 5. 2007 [...] a které označil jako *dodatečné vyměřovací řízení podle § 46 daňového řádu*“. Krajský soud tuto žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 12. 2007. Zaujal v něm názor, že pokud správce daně provádí dokazování poté, co bylo soudem zrušeno rozhodnutí finančních orgánů obou stupňů (z důvodů nepro-

vedení některých důkazů), pak tak činí v rámci pokračujícího vyměřovacího řízení. Vyměřovací řízení podle krajského soudu zahrnuje veškeré aktivity směřující k vyměření daně, včetně podání daňového přiznání, úkony v rámci případného vytýkacího řízení a úkony při dokazování, a pokračuje tak i po skončení daňové kontroly. V jeho rámci je proto správce daně oprávněn činit (kromě daňové kontroly) i další úkony směřující ke správnému zjištění a vyměření daně a opatrovat si i další důkazní prostředky, jejichž potřeba vyjde v řízení najevo. Naproti tomu daňovou kontrolu krajský soud vymezil tak, že jde o souhrn řady dílčích úkonů, které jsou ukončeny projednáním zprávy o daňové kontrole, a jde tak o samostatný, časově přesně ohraničený úsek (vyměřovacího) řízení. Dále krajský soud konstatoval, že při pokračování ve vyměřovacím řízení musí správce daně v souladu s právním názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku provést důkazy, které nebyly provedeny v rámci daňové kontroly, může však provádět i další důkazy, vyjde-li jejich potřeba najevo. Nicméně jako korektiv stavu, kdy dokazování není prováděno v rámci daňové kontroly, krajský soud zdůraznil požadavek, aby správce daně v takovém případě za dodržení zásad daňového řízení dal daňovému subjektu prostor k prokázání všech skutečností (§ 31 odst. 8 daňového řádu), seznámil daňový subjekt s výsledky nových zjištění, umožnil mu vyjádřit se k výsledku a způsobu zjištění a případně navrhnout jeho doplnění [analogicky podle § 16 odst. 4 písm. f) a odst. 8 daňového řádu a v souladu se zásadou součinnosti].

Žalobce (stěžovatel) napadl poslední uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností. Podstatou jeho argumentace v kasační stížnosti, stejně jako v žalobě, bylo, že podle § 46 odst. 7 daňového řádu musí vlastnímu dodatečnému vyměření daně předcházet zjištění a stanovení základu daně a daně odchylně než bylo uvedeno v daňovém přiznání. Postup zjišťování a prověřování základu daně a daně, stejně tak jako práva a povinnosti správce daně a daňového subjektu, upravuje pouze § 16 daňového řádu. Pokud

tedy správce daně prověřuje základ daně, aniž by prováděl daňovou kontrolu, postupuje způsobem, který daňový řád nepředpokládá, a jeho postup je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Správce daně přitom nečinil své úkony ani v rámci mimořádných opravných prostředků podle § 54 a § 55b daňového řádu.

První senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě usoudil, že v řízení je třeba řešit především otázku přípustnosti daňové kontroly či provedení jiných důkazů v daňovém řízení poté, co bylo rozhodnutí žalovaného i správce daně zrušeno soudem. Přitom zjistil, že v rozsudku ze dne 31. 1. 2008, čj. 8 Afs 113/2006-70, www.nssoud.cz, pátý senát Nejvyššího správního soudu zrušil rozsudek krajského soudu proto, že krajský soud zrušil kromě rozhodnutí odvolacího orgánu i dodatečný platební výměr správce daně prvního stupně. Pátý senát přitom konstatoval, že pokud krajský soud takto postupoval z důvodů potřeby doplnění dokazování (výslechu svědků), pak nerespektoval rámec a logiku základních procesních institutů daňového řízení tak, aby bylo možné toto řízení po vrácení věci krajským soudem řádně dokončit. Podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku krajský soud nemůže zrušit i dodatečný platební výměr v případě, kdy správní soud shledá vady řízení spočívající v neprovedení navrhaných důkazů, a tedy uloží správnímu orgánu doplnění dokazování, protože doplnění dokazování musí probíhat v rámci odvolacího řízení postupem dle § 50 odst. 3 daňového řádu. Podle názoru předkládajícího senátu by však v případě, kdy správní soud shledá výrazný nedostatek podkladů pro stanovení daně, a z tohoto důvodu zruší i rozhodnutí správce daně prvního stupně, pak by tento správce daně měl být oprávněn v řízení dále pokračovat v intencích a dle pokynů zrušujícího rozsudku; samotná úprava odvolacího řízení v daňovém řádu takovému postupu krajského soudu v zásadě nijak nebrání. V dalším řízení by pak správce daně prvního stupně měl především doplňovat dokazování v souladu s názorem krajského soudu. Jestliže smyslem tohoto po-

stupu, jakož i celého daňového řízení, je správné a úplné zjištění a stanovení daně (§ 1 odst. 2 daňového řádu), pak by podle názoru předkládajícího senátu k doplnění dokazování mělo dojít v rámci daňové kontroly, která i dle stávající judikatury zdejšího soudu představuje jediný náležitý nástroj ke zjišťování a prověřování daňové povinnosti. Tomu by neměla bránit ani skutečnost, že správce daně již v předchozím řízení daňovou kontrolu provedl a řádně ukončil projednáním zprávy dle § 16 odst. 8 daňového řádu. V takovém případě však správce daně nemůže v daňové kontrole „pokračovat“ (k tomu srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS), ale měl by náležitým způsobem zahájit novou daňovou kontrolu a v rámci ní doplnit dokazování. V tomto bodě se však názor předkládajícího senátu dostává do rozporu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-55, č. 868/2006 Sb. NSS. Druhý senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném rozsudku paušálně zapovídá možnost správce daně opakovat daňovou kontrolu bez toho, aby byly splněny podmínky pro obnovu řízení. Nijak přitom nerozlišuje mezi případy, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu a dodatečného platebního výměru správním soudem z důvodů, že k doměření daně vůbec nemohlo dojít, a případy, kdy tak správní soud učiní proto, aby správce daně prvního stupně doplnil podklady pro stanovení daně a poté případně daň znovu doměřil. Při hodnocení vztahu mezi opakováním daňové kontroly a mimořádnými opravnými prostředky vycházel druhý senát z názoru již dříve vysloveného ve výše uvedeném rozsudku čj. 5 Afs 223/2004-89. Opakováním daňové kontroly však dle názoru předkládajícího senátu nedochází k šikanóznímu postupu správce daně vůči daňovému subjektu; naopak smyslem je zaručit daňovému subjektu všechna práva zakotvená v § 16 daňového řádu. Jak zdejší soud zdůraznil v rozsudcích ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Afs 60/2005-130, č. 938/2006 Sb. NSS, ze dne 27. 7. 2004, čj. 1 Afs 70/2004-80, č. 937/2006 Sb. NSS, a ze dne 18. 7. 2007, čj. 5 Afs 170/2006-164, [202](http://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

nssoud.cz, důvodem, proč právě daňová kontrola (oproti jiným institutům upraveným v daňovém řádu) představuje nástroj, kterým správce daně zjišťuje a prověřuje základ daně, je existence náležitých úprav práv a povinností jak správce daně, tak i daňového subjektu v jejím průběhu. Z hlediska ochrany práv daňového subjektu je zejména významná povinnost správce daně a tomu odpovídající právo daňového subjektu, aby o výsledku zjištění učiněných v rámci daňové kontroly správce daně sepsal zprávu o daňové kontrole a tuto s daňovým subjektem projednal.

První senát Nejvyššího správního soudu tak při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vysloveného ve výše uvedených rozsudcích čj. 8 Afs 113/2006-70 a čj. 2 Afs 31/2005-55. Proto věc předložil rozšířenému senátu s následujícími otázkami:

- V případě, kdy krajský soud zruší rozhodnutí odvolacího orgánu i rozhodnutí správce daně prvního stupně s tím, že je třeba provést další (daňovým subjektem dříve navržené) důkazy, tedy z procesních důvodů, a nikoli proto, že daň neměla být vůbec doměřena, je správce daně prvního stupně podle daňového řádu vůbec oprávněn k dalšímu postupu v daňovém řízení?

- Je-li odpověď na první otázku kladná, může správce daně v dalším řízení doplňovat dokazování v rámci (opakované) daňové kontroly, i pokud již dříve daňovou kontrolu provedl a ukončil projednáním zprávy o ní, nebo může doplňovat dokazování i bez provedení opakované daňové kontroly za současné analogické aplikace ustanovení § 16 daňového řádu, která zakotvují práva daňového subjektu v daňové kontrole?

Rozšířený senát dospěl k závěru, že okolnosti případu, za nichž je krajský soud oprávněn zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, je třeba posuzovat i ve vztahu k právní úpravě, podle níž bylo správní řízení vedeno. Přezkoumává-li soud rozhodnutí odvolacího správního orgánu v daňovém řízení a shledá-li důvody k jeho zrušení, může zrušit zároveň i platební výměr vydaný správcem

daně prvního stupně tehdy, pokud neměl být vůbec vydán nebo pokud předchozí daňové řízení trpělo takovými vadami, že v něm nelze dále pokračovat. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení otázek rozšířeným senátem

21. Rozšířený senát proto v první řadě řešil otázku, zda je krajský soud vůbec oprávněn spolu s odvolacím rozhodnutím zrušit i správní rozhodnutí I. stupně (platební výměr).

IV. 1. Podmínky zrušení rozhodnutí I. stupně krajským soudem

22. Krajský soud po projednání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, při němž shledá, že žaloba je důvodná, zruší podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Zrušuje-li rozhodnutí, pak podle § 78 odst. 3 s. ř. s. může zrušit i rozhodnutí správního orgánu, které mu předcházelo. V zásadě tedy krajský soud zruší rozhodnutí žalovaného, jímž je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.) a proti jehož rozhodnutí žaloba směřuje (§ 5 s. ř. s.). Rozšířený senát také již dříve v usnesení ze dne 20. 8. 2007, čj. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS, vyslovil, že *domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, není procesním právem žalobce, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout*. Dále v tomto usnesení rozšířený senát uvedl, že: *ustanovení třetího odstavce § 78 s. ř. s. upravuje výjimku z obecného principu omezené kasace: krajský soud podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jinými slovy, krajský soud má zákonnou povinnost uvážít, zda v konkrétním případě není vhodnější zrušit nejenom rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude především v případech, kdy je patrné, že rozhodnutí správního orgánu*

prvního stupně vůbec nemělo být vydáno. Stejně tak bude dán důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v případech, kdy odvolací správní orgán nemůže vady tohoto rozhodnutí sám napravit a je tedy patrné, že jemu samému nezbude nic jiného, než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů]. To znamená, že pokud bylo správní rozhodnutí prvního stupně také stíženo nezákonností, pak správnímu orgánu druhého stupně, který bude v dané právní věci vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), nezbude nic jiného, než zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Ke zrušení tohoto rozhodnutí tak může dojít sice o něco později, než kdyby tak učinil přímo správní soud, nicméně k němu dojde. Případně zpoždění je však vyváženo dodržením jiných zájmů a principů, které takto nastavený systém právní ochrany sleduje, zde především již výše zmiňované omezení kasace a možnost správních orgánů zjednat nápravu primárně a samostatně. V tomto usnesení se tedy rozšířený senát k možnosti zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně soudem do určité míry vyslovil, učinil tak ovšem pouze ve vztahu k řízení, jež probíhalo podle správního řádu.

23. Krajský soud je tedy oprávněn i ke zrušení rozhodnutí, jež předcházelo konečnému rozhodnutí; soudní řád správní ovšem jako podmínku tohoto postupu stanoví, že tu jsou okolnosti jej odůvodňující. Tyto okolnosti zákon blíže nespecifikuje, ovšem to, že zákon stanoví tento postup jako výjimečný, znamená, že úvaha krajského soudu není neomezená; vždy musí být opřena o okolnosti, pro které je třeba, aby bylo zrušeno současně i rozhodnutí I. stupně. Soudy dosud tuto úvahu opíraly zejména o zjištění, že správní rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno, v některých případech však i o tvrzení, že zjištěné vady jsou natolik závažné a provázejí správní řízení od jeho počátku, že je třeba, aby řízení proběhlo celé znovu.

24. Vždy je tento postup důvodný, pokud správní rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno, např. proto, že k tomu nebyly splněny podmínky stanovené hmotněprávním předpisem, typicky došlo-li k zániku práva z důvodů prekluze nebo že daňová povinnost vůbec nevznikla. V těchto případech totiž nepřichází v úvahu, aby žalovaný po zrušení jeho rozhodnutí mohl v řízení pokračovat a vady rozhodnutí I. stupně sám odstranit; mohl by pouze zrušit rozhodnutí I. stupně a řízení případně zastavit. Krajský soud zde přímým zrušením rozhodnutí I. stupně nahrazuje rozhodnutí žalovaného, které by bez jakéhokoli v doplnění řízení nemohlo vyznít jinak.

25. Jinak je tomu v případě procesních vad nebo v případě nesprávného právního názoru vysloveného v rozhodnutí žalovaného. Krajský soud k žalobě zkoumá zákonnost rozhodnutí a postupu v předchozím řízení jak orgánu I. stupně, tak i odvolacího orgánu. Skutečnost, že žalobou lze napadnout pouze konečné správní rozhodnutí, vychází ze zásady subsidiarity soudního přezkumu, totiž že k odstranění vad, kterých se dopustil správní orgán I. stupně, má v prvé řadě dojít uvnitř samotného správního řízení, typicky v rámci řízení odvolacího. Pokud se procesní vady nebo nesprávný právní názor vyskytují již v řízení před správním orgánem I. stupně, je na odvolacím orgánu, aby je napravit. Neučiní-li tak z podnětu podaného odvolání, bývá zpravidla žaloba napadající konečné rozhodnutí pro tuto vadu úspěšná.

26. Zruší-li krajský soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. správní rozhodnutí obou stupňů, nahrazuje tím vlastně činnost odvolacího správního orgánu, což může v konkrétním případě přispět ke zrychlení dalšího správního řízení; krajský soud tak namísto rozhodnutí odvolacího orgánu zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a fakticky, byť prostřednictvím odvolacího orgánu, neboť pouze ten je účastníkem soudního řízení (§ 69 a § 78 odst. 4 s. ř. s.), mu věc vrátí k dalšímu řízení.

27. Popisovaný postup nepřichází tedy v úvahu při nezbytnosti změny právního názoru, která si jinak doplnění řízení nevyžaduje. Tam totiž odvolací orgán v mezích proces-

ního předpisu, podle něhož se řízení vede, rozhodnutí I. stupně změní sám. Obecně daná pravomoc krajského soudu zrušit podle okolností nejen odvolací rozhodnutí, ale i rozhodnutí orgánu I. stupně, je tak nutně spjata s možnostmi procesní úpravy správního řízení, jehož zákonnost se přezkoumává, a to jen tehdy, kdy celé řízení bylo provázeno procesními pochybeními. Zde jsou jednoznačně naplněny podmínky pro současné zrušení rozhodnutí I. stupně jen v případě, že procesní vady nejsou v dalším řízení vůbec odstranitelné, např. za situace, kdy důkazy nezbytné pro rozhodnutí již nejsou objektivně proveditelné. V ostatních případech procesních vad krajský soud váží, zda je namístě, aby tyto vady byly odstraněny v odvolacím řízení, či zda další správní řízení přesahuje svým rozsahem možnosti doplnění v rámci odvolacího řízení. Jeho úvaha však musí vycházet nejen z rozsahu vad a snahy o urychlení dalšího postupu, ale také z toho, zda zrušení rozhodnutí I. stupně spojené s pokračováním řízení umožňuje příslušný procesní předpis. Možnost zrušení rozhodnutí I. stupně totiž není výslovnou pravomocí soudu odhlížející od procesního prostředí; krajský soud sám je oprávněn za odvolací orgán uvážit, zda řízení lze doplnit a vady odstranit v rámci odvolacího řízení či v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. To však předpokládá, že procesní správní předpis umožňuje, aby správní rozhodnutí I. stupně bylo zrušeno, aniž by to mělo za následek nemožnost pokračovat v řízení. Soud totiž nemůže dostat správní orgán I. stupně do jiné situace než odvolací orgán.

IV. 2. Podmínky zrušení rozhodnutí I. stupně vydaného podle daňového řádu

28. Rozšířený senát se tímto problémem zabýval ve svém usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS. Srovnal zde principy odvolacího řízení podle správního řádu a daňového řádu. Správní řád upravuje možnost zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu I. stupně společně se závazným právním názorem pro jeho další postup. Pokud je tedy v odvolacím správním řízení třeba dopl-

nit řízení či odstranit jeho vady, správní řád dává odvolacímu orgánu právo volby, zda doplnění dokazování či odstranění vad řízení provede sám, nebo zda rozhodnutí zruší a věc vrátí se závazným právním názorem. V daňovém řízení je tomu jinak. Rozšířený senát na základě odlišné právní úpravy v daňovém řádu vyslovil, že:

- Rozhodnutím odvolacího orgánu o odvolání proti platebnímu výměru daňové řízení končí. Vady odvoláním napadeného rozhodnutí či postupu správce daně prvního stupně v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, musí být odstraněny v rámci odvolacího řízení. Je vyloučeno, aby po zrušení platebního výměru správce daně prvního stupně pokračoval v daňovém řízení a o dani znovu rozhodl.

- Vady odvoláním napadeného rozhodnutí či postupu v řízení, které jeho vydání předcházelo, odstraní správce daně prvního stupně autoremedurou (§ 49 odst. 1 daňového řádu) nebo odvolací orgán postupem podle § 50 odst. 3 daňového řádu. Postup podle § 50 odst. 3 daňového řádu se uplatní jak v řízení o odvolání proti dani stanovené dokazováním (§ 50 odst. 6 daňového řádu), tak v řízení o odvolání proti dani stanovené podle pomůcek (§ 50 odst. 5 daňového řádu). V odvolacím řízení je přípustná i změna způsobu stanovení daně.

- V řízení o odvolání proti dani stanovené podle pomůcek (§ 50 odst. 5 daňového řádu) může odvolací orgán také vrátit věc správci daně prvního stupně k rozhodnutí podle § 49 odst. 1 daňového řádu. Podmínky pro takový postup jsou dány i tehdy, je-li namístě změna způsobu stanovení daně.

- Vydá-li správce daně po zrušení platebního výměru v odvolacím řízení znovu platební výměr, jedná se o rozhodnutí nezákonné. Nezákonnost tohoto rozhodnutí musí být v řízení před soudem namítána.

29. Ze závěru rozšířeného senátu v popsané věci tak vyplývá, že orgán I. stupně v daňovém řízení nemůže po zrušení svého rozhodnutí (platebního výměru) v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí nové. Nemůže-li tak učinit

po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem, nemůže tak učinit ani po zrušení platebního výměru soudem. Úvaha soudu, zda doplnění řízení přesahuje možnosti odvolacího řízení, zde nemá místa, neboť z citovaného usnesení rozšířeného senátu lze dovodit, že odvolací orgán je oprávněn ke všem úkonům, jimiž je třeba řízení doplnit, a že je dokonce oprávněn i změnit způsob stanovení daně. Pokud tedy byl výše označený dodatečný platební výměr ze dne 9. 12. 2004 spolu s rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 8. 2005 zrušen rozsudkem krajského soudu ze dne 28. 3. 2007, nemůže správce daně I. stupně v řízení pokračovat. Přitom krajský soud zrušil uvedený dodatečný platební výměr právě pro procesní pochybení spočívající v neprovedení výslechu svědků a pro nejasnosti ve způsobu stanovení daně – tedy pro vady, které by mohl a měl v dalším řízení odstranit odvolací orgán sám.

30. Zrušil-li soud dodatečný platební výměr, nemůže být vydán znovu a nepřichází v úvahu ani pokračování daňového řízení.

31. Rozhoduje-li tedy krajský soud o žalobě proti rozhodnutí vydanému podle daňového řádu, není důvodu, aby s odvolacím rozhodnutím současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (platební výměr) tam, kde má řízení pokračovat. V takovém případě je namístě zrušit pouze rozhodnutí žalovaného, jehož zaváže právním názorem. Řízení se tak vrací do odvolacího stadia. Na uvedeném závěru nemění nic ani skutečnost, že odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru nemá odkladný účinek, a ten je vykonatelný (§ 32 odst. 13 a § 48 odst. 12 daňového řádu); platební výměr může být vykonán bez ohledu na podání odvolání. Tak tomu je ovšem vždy a tím, že soud zruší odvolací rozhodnutí a vrátí věc do stadia odvolacího řízení, situaci daňového subjektu nijak nezhoršuje. Je-li třeba tomuto účinku zabránit, nabízí se pouze institut posečkáni daně podle § 60 daňového řádu.

IV. 3. Postup správce daně po zrušení (dodatečného) platebního výměru krajským soudem

32. Není-li namístě, aby krajský soud zrušil v daňovém řízení přímo dodatečný plateb-

ní výměr z důvodů odstranitelných procesních vad a nemůže-li správce daně I. stupně v daňovém řízení po jeho zrušení pokračovat, nelze řešit otázku, jakým způsobem má další řízení probíhat. Rozšířený senát tedy ve smyslu zásad vytyčených v usnesení ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS (viz odst. 19) není oprávněn odpovědět na druhou položenou otázku, zda může správce daně v dalším řízení doplňovat dokazování v rámci (opakovaně) daňové kontroly, pokud již dříve daňovou kontrolu provedl a ukončil projednáním zprávy o ní, nebo zda může doplňovat dokazování i bez provedení opakované daňové kontroly za současné analogické aplikace § 16 daňového řádu, který zakotvuje práva daňového subjektu v daňové kontrole. Toto rozhodování by totiž vybočilo z rámce daně věci, kdy správce daně v řízení pokračovat nemůže. Je pravdou, že rozšířený senát v usnesení čj. 8 Afs 15/2007-75 neřešil, zda je odvolací orgán oprávněn pokračovat v daňové kontrole či zahájit kontrolu novou, ovšem ani v tamním, ani v tomto případě tato otázka nevyvstala ze skutkového stavu posuzované věci.

33. Otázkou navazující na závěr rozšířeného senátu o nemožnosti pokračování v řízení po zrušení platebního výměru soudem je, jaký je další možný postup správce daně. Zůstává zde totiž řízení, které bylo zahájeno a dodatečný platební výměr, jímž bylo ukončeno, byl zrušen; přitom není možnost v řízení pokračovat. Takové řízení může být pouze zastaveno, a to podle § 27 odst. 1 písm. g) daňového řádu pro odpadnutí důvodu řízení. Nemožnost vydání nového dodatečného platebního výměru brání pokračování v řízení, což je třeba pořadit tomuto ustanovení.

V.

Závěr

34. Za situace, kdy rozšířený senát dospěl k závěru, že po zrušení dodatečného platebního výměru krajským soudem nelze v daňovém řízení pokračovat, je zřejmé, že správce daně I. stupně postupoval v rozporu se zákonem, pokud tak činil.

Řízení před soudem: návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu; řízení o zajištění cizince

k § 56 odst. 2 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 165/2006 Sb.

k § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 217/2002 Sb., č. 428/2005 Sb. a č. 379/2007 Sb. (v textu též „zákon o pobytu cizinců“)

I. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince (podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) má soud povinnost konat veškeré procesní úkony bez jakýchkoliv odkladů (tyto úkony na sebe zároveň musí bezprostředně navazovat) tak, aby bylo možno o žalobě rozhodnout přednostně a urychleně (§ 56 odst. 2 s. ř. s.).

II. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince (podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) soud zároveň nemůže stanovovat nadměrně dlouhé lhůty k úkonům, k jejichž vykonání účastníky vyzývá. Je zde totiž třeba hledat vhodný kompromis a vyvažovat na jedné straně procesní práva účastníků řízení a na straně druhé právo na osobní svobodu, respektive právo zajištěného cizince na to, aby bylo co nejrychleji soudem určeno, zda je omezen na svobodě v souladu se zákonem.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2009, čj. Aprk 12/2009-28)

Prejudikatura: č. 1850/2009 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 229/2009 Sb.; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 25. 3. 1999, *Nikolova proti Bulharsku* (stížnost č. 31195/96, ECHR 1999-II*) a rozsudky ze dne 13. 9. 1999, *Varbanov proti Bulharsku* (stížnost č. 31365/96, ECHR 2000-X), ze dne 25. 1. 2005, *Singh proti České republice* (stížnost č. 60538/00**) a ze dne 27. 11. 2008, *Rashed proti České republice* (stížnost č. 298/07***).

Věc: Maka G. (Gruzie - Abcházie) proti Policii České republiky, oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, o zajištění cizince, o návrhu žalobkyně na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Žalovaný rozhodl dne 12. 7. 2009 o zajištění žalobkyně za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Žalobou zaslanou Městskému soudu v Praze faxem dne 11. 8. 2009 (v písemném vyhotovení doručenu dne 14. 8. 2009) se žalobkyně domáhala podle § 65 s. ř. s. zrušení uvedeného rozhodnutí žalovaného.

Dne 21. 9. 2009 učinil soudce městského soudu pokyny pro vyššího soudního úřední-

ka, který následně připsal ze dne 30. 9. 2009 (doručeným žalobkyni dne 7. 10. 2009) vyzval žalobkyni, aby ve lhůtě do čtrnácti dnů od doručení této výzvy prokázala své osobní a majetkové poměry za účelem rozhodnutí o její žádosti o přiznání osvobození od placení soudních poplatků. Vyplněný formulář potvrzení o osobních a majetkových poměrech doručila žalobkyně soudu dne 13. 10. 2009, ten poté usnesením ze dne 15. 10. 2009 při-

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

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

*** Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, ASPI, č. 1/2009.

znal žalobkyni osvobození od placení soudních poplatků pro dané řízení. Přípisem ze dne 22. 10. 2009 zaslal městský soud kopii žaloby žalovanému a zároveň mu uložil, aby do patnácti dnů od doručení této výzvy předložil soudu úplný spisový materiál v originále a aby zaslal vyjádření k žalobě.

Žalobkyně (navrhovatelka) se svým podáním doručeným dne 10. 11. 2009 městskému soudu domáhala určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů. Domáhala se tak určení lhůty k vydání rozhodnutí ve věci. Podle obsahu soudního spisu městský soud věc dne 13. 11. 2009 vypravil k Nejvyššímu správnímu soudu, tomu byla věc doručena dne 20. 11. 2009. V tomto návrhu navrhovatelka uvedla, že na základě rozhodnutí žalovaného byla zajištěna v zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová. Do zařízení s ní byl umístěn i její nezletilý syn. Dne 12. 8. 2009 podala proti uvedenému rozhodnutí žalobu, o níž nebylo do dnešního dne rozhodnuto, ačkoli má být řešena přednostně. Právem, jehož ochrany se domáhala, je právo na osobní svobodu podle článku 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Zbavena svobody přitom byla na základě rozhodnutí správního orgánu, nikoli soudu, který je typickým ochráncem základních práv a svobod. Soudní přezkum zde splní svoji funkci pouze za předpokladu, že bude rychlý. Navrhovatelka k tomu odkázala na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii*, stížnost č. 19776/92, Reports 1996-III a ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku*, stížnosti č. 45355/99 a 45357/99. Navrhovatelka byla v době podání návrhu i s dítětem zbavena svobody téměř čtyři měsíce, a to na základě rozhodnutí cizinecké policie, které považovala za nezákonné. V jiných případech omezení osobní svobody (v odvětví trestního práva) přitom musí soud rozhodnout do 48, respektive do 72 hodin. Skutečnost, že měst-

ský soud nebyl schopen vydat rozhodnutí v řádu dnů, ať už jsou příčiny objektivně jakékoliv, označila navrhovatelka za průtahy v řízení.

Předsedkyně senátu 11 Ca Městského soudu v Praze JUDr. Hana Veberová ve svém vyjádření ze dne 12. 11. 2009 vyjmenovala procesní úkony, které soud ve věci dosud učinil a konstatovala, že podle názoru městského soudu v projednávané věci k průtahům nedošlo.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že Městský soud v Praze je povinen ve věci nařídít jednání tak, aby se uskutečnilo nejpozději ve lhůtě do 31. 12. 2009.

Z odůvodnění:

III.

(...) [9] Nejprve považoval Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se obecně k povaze soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Soudní řád správní neobsahuje žádnou speciální úpravu řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí, a tak je nutno postupovat podle obecných ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Jediné speciální ustanovení je obsaženo v § 56 odst. 2 s. ř. s., podle něž soud přednostně vyřizuje žaloby ve věcech rozhodnutí o zajištění cizince.

[10] Tuto bezpochyby sporou zákonnou úpravu je nicméně nutno vykládat ve světle patřičných ustanovení právních předpisů vyšší právní síly, tj. jednak Listiny, jednak mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny je osobní svoboda zaručena. Čl. 8 odst. 2 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Zároveň je třeba vyjít z čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Čl. 8 odst. 2 je přitom zjevně ustanovením o mezi základní svobody. Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy „[k]aždý, kdo byl zbaven svobody

zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.“ Nejvyšší správní soud ostatně na uvedenou povinnost rozhodovat v případě takových žalob „přednostně a urychleně“ upozornil městský soud již ve svém rozsudku ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61, č. 1850/2009 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[11] K citovanému čl. 5 Úmluvy konstantně judikuje ESLP, že požadavek Úmluvy, aby zbavení osobní svobody podléhalo nezávislému soudnímu přezkumu, má zásadní význam z hlediska cíle článku 5 Úmluvy, kterým je ochrana před svévolí. V určitých případech může být soudní přezkum zahrnut v rozhodnutí o internaci, je-li toto vydáno orgánem považovaným za „soud“ ve smyslu článku 5 odst. 4 Úmluvy. Aby mohl být takový orgán považován za „soud“, musí být nezávislý na výkoné moci a na účastnících řízení. Musí také poskytovat základní procesní záruky uplatňované ve věcech zbavení osobní svobody. Pokud řízení, podle kterého postupuje příslušný orgán, který internaci nařizuje, tyto záruky neposkytuje, je stát povinen umožnit podání účinného právního prostředku nápravy k jinému orgánu, který ztělesňuje všechny záruky soudního řízení [rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 25. 3. 1999 *Nikolova proti Bulharsku*, stížnost č. 31195/96, ECHR 1999-II, § 58; rozsudek ESLP ze dne 13. 9. 1999 *Varbanov proti Bulharsku*, stížnost č. 31365/96, ECHR 2000-X, § 58; všechna zde uváděná rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <http://echr.coe.int>]. ESLP v mnoha svých rozhodnutích rovněž zdůraznil význam rychlosti soudního přezkumu. Z rozhodnutí, v nichž konstatoval porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy přímo ve vztahu k České republice, lze odkázat např. na rozsudek ze dne 27. 11. 2008, *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07, či na rozsudek ze dne 25. 1. 2005, *Singh proti České republice*, stížnost č. 60538/00. Např. v poslední citované věci shledal ESLP porušení čl. 5 odst. 4 v situaci, kdy řízení trvalo na

dvou stupních necelé tři měsíce a doručování rozhodnutí soudu druhé instance si vyžádalo ještě další měsíc. ESLP zde sice hodnotil soudní přezkum v případě umístění žadatelů do vyhošťovací vazby podle § 350c a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, zdejší soud však považuje závěry ESLP za relevantní i pro nyní posuzovanou věc.

[12] Podpůrně lze odkázat rovněž na srovnání úpravy zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců s jinými formami omezení práva na osobní svobodu obsaženými v českém právním řádu. Například podle čl. 8 odst. 5 Listiny „[n]ikdo nesmí být vzat do vazby, leč z důvodů a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu.“ O vzetí do vazby tak musí být rozhodnuto pouze soudem a nikoliv správním orgánem. Podle čl. 8 odst. 6 Listiny „[z]ákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.“ V případě zadržení osoby v ústavní zdravotnické péči bez jejího souhlasu tedy soud fakticky rozhodne do osmi dnů od počátku omezení osobní svobody dané osoby. Čl. 8 odst. 3 Listiny dále stanoví, že „[o]bviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně. Zadržená osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejpozději do 48 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudce musí zadrženou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě, nebo ji propustit na svobodu.“ Je tedy zřejmé, že také v případě zadržení lze osobu omezit na svobodě bez souhlasu soudu pouze na velmi krátkou dobu.

[13] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že legislativní úprava řízení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění a následného soudního přezkumu je v České republice značně nedokonalá. Avšak v situaci, kdy Ústavní soud nálezem ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb. (<http://nalus.usoud.cz>) zamítl návrh na vyslovení protiústavnosti § 124 odst. 1 zákona

o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 217/2002 Sb., je nutno hledat takový ústavně konformní výklad stávajících právních předpisů, který bude ctít právo zajištěných cizinců na osobní svobodu v maximální možné míře. Takový výklad musí trvat na povinnosti soudů konat v řízeních o předmětných žalobách veškeré procesní úkony bez jakýchkoliv odkladů (tyto úkony na sebe zároveň musí bezprostředně navazovat) tak, aby bylo možno o žalobách rozhodovat ve velice krátkém časovém horizontu po jejich podání.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní posuzované věci městský soud uvedeným požadavkům nedostál. Nelze přehlédnout, že mezi podáním žaloby (učinným 11. 8. 2009) a prvním úkonem soudce ve věci (pokyn vyššímu soudnímu úředníkovi ze dne 21. 9. 2009), uplynula doba delší než jeden měsíc. K realizaci těchto pokynů vyšším soudním úředníkem navíc došlo s nemalým zpožděním, např. k zaslání kopie žaloby k vyjádření žalovanému a k vyžádání úplného spisového materiálu od žalovaného přistoupil městský soud až za další měsíc (dne 22. 10. 2009). Městský soud navíc stanovoval nadměrně dlouhé lhůty k úkonům, k jejichž vykonání účastníky vyzýval. Například stanovení patnáctidenní lhůty žalovanému k zaslání úplného spisového materiálu a vyjádření k žalobě je namístě ve „standardních“ řízeních, nikoli však v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince. Jak již Nejvyšší správní

soud ve své judikatuře připustil, jistá omezení procesního standardu účastníků řízení ve správním soudnictví mohou být v určitých řízeních nezbytná. Jedná se o řízení, v nichž existuje výrazný právní zájem na rychlosti soudního rozhodování, typicky řízení podle hlavy II. dílu 4. s. ř. s. (soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda), anebo řízení o žalobě proti rozhodnutí o zákazu shromáždění podle § 12 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Obdobně je tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, v němž je také třeba hledat vhodný kompromis a vyvažovat na jedné straně procesní práva účastníků řízení a na straně druhé právo na osobní svobodu, respektive právo zajištěného cizince na to, aby bylo co nejrychleji soudem určeno, zda je omezen na svobodě v souladu se zákonem.

IV.

[15] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o oprávněnosti podaného návrhu, a proto určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy. Touto lhůtou, ve které byla stanovena povinnost městského soudu ve věci nařídít jednání tak, aby se uskutečnilo nejpozději do 31. 12. 2009, je městský soud vázán. Pokud nicméně městský soud shledá, že jsou dány podmínky pro vydání rozhodnutí, jímž se řízení končí, i bez jednání (viz např. § 51 s. ř. s. nebo § 76 s. ř. s.), vydá v téže lhůtě takové rozhodnutí.

1999

Ochrana zemědělského půdního fondu: rozhodnutí v pochybnostech Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy; kompetenční výluka

k § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
k § 65 a § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 As 89/2008-80)

Prejudikatura: č. 886/2006 Sb. NSS a č. 1764/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 77/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 419/01); srov. též Boh. A 347/1920; opačně č. 1649/2008 Sb. NSS.

Věc: Český rybářský svaz, místní organizace Nýrsko, proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, o označení pozemků pod rybníkem jako součást zemědělského půdního fondu, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Ministerstvo zemědělství – Ústřední pozemkový úřad zahájil na podnět žalobce správní řízení podle § 17 odst. 6 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), ve věci pozemků v katastrálním území Nýrsko. Jednalo se o pozemky, na nichž se nacházejí vodní nádrže, a o pozemky bezprostředně navazující. Pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako vodní plocha – vodní nádrž umělá a jako ostatní plocha – neplodná půda, ostatní komunikace a manipulační plocha. Podle sdělení žalobce jsou vodní nádrže využívány ke sportovnímu rybaření. V tomto řízení, vedeném pro účely určení správy majetku ve vlastnictví státu, se posuzovalo, zda se na předmětné nemovitosti vztahuje zákon o půdě. Protože není v kompetenci Ústředního pozemkového úřadu řešit otázku, zda pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu, podal dne 9. 5. 2007 podnět Městskému úřadu Klatovy, odboru životního prostředí, k vydání rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Dne 3. 9. 2007 Městský úřad Klatovy rozhodl, že předmětné pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 11. 2007 částečně pozměnil odůvodnění rozhodnutí I. stupně, ke změně výroku nedošlo. Správní orgány nepřisvědčily námitkám stěžovatele vytýkajícím nesprávné právní posouzení pojmu „rybník s chovem ryb“ a poukazujícím na to, že na předmětných pozemcích nikdy neprobíhala a ani v současné době neprobíhá žádná zemědělská výroba. Zaujaly stanovisko, že na některých součástech země-

dělského půdního fondu, zejména příkladmo uvedených v § 1 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, zemědělská výroba přímo neprobíhá, ale přesto jsou součástí zemědělského půdního fondu. Dospěly dále k závěru, že zákon o ochraně zemědělského půdního fondu nerozlišuje, za jakým účelem se ryby v rybníce chovají, tedy zda jde o intenzivní chov ryb nebo o chov ryb pro sportovní rybaření. Rybník s chovem ryb, byť pro sportovní rybařství, je součástí zemědělského půdního fondu, stejně tak jako všechny jeho součásti (tedy i hráze a další nezbytná zařízení).

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 16. 7. 2008 odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného jako nepřípustnou. V odůvodnění poukázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, čj. 10 Ca 41/2006-18, č. 1649/2008 Sb. NSS, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 6 As 7/2007-63, www.nssoud.cz, podle nichž rozhodnutí o tom, že pozemek je součástí zemědělského půdního fondu, vydané podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, je ve vztahu k rozhodnutí o vydání nemovitostí podle § 9 odst. 4 zákona o půdě rozhodnutím předběžné povahy. Krajský soud shledal obdobu výše uvedené věci s nyní posuzovanou věcí. Konstatoval, že podstata sporu tkví v tom, zda lze na předmětné pozemky aplikovat § 14 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraj a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách. Ústřední pozemkový úřad v této souvislosti zahájil řízení podle § 17 odst. 6 zákona o půdě, v němž je potřeba jako předběžnou otázku posoudit, zda pozemky náleží do zemědělského půdního fondu. Krajský soud

shledal, že rozhodnutí žalovaného má předběžnou povahu, neboť splňuje jak materiální, tak formální znak rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS. Jedná se o rozhodnutí ve věci veřejnoprávní, upravující předběžně poměry osob, resp. zatímne fixující určitý stav, a současně proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům má každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, v němž musí být pokračováno, před správním orgánem, který v dané věci rozhoduje s konečnou platností. Podle názoru soudu „*v této fázi se ještě nezasahuje do práv a povinností žalobce. Jeho práva mohou být dotčena až finálním rozhodnutím, které teprve založí jeho případná práva a povinnosti*“. Uzavřel, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí v pochybnostech o tom, zda pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu, je úkolem správního orgánu předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., který je ze soudního přezkoumání vyloučen.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vytýkal soudu nezákonnost usnesení spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Podle stěžovatele nelze rozhodnutí žalovaného považovat za rozhodnutí předběžné povahy. Nejedná se totiž o rozhodnutí předběžné či dočasně upravující poměry osob či zatímne fixující určitý stav, nýbrž o rozhodnutí meritorní, a konečné v tom, že s konečnou platností určilo, že předmětné nemovitosti jsou součástí zemědělského půdního fondu. Dovožoval, že nemá jinou možnost, než v rámci správního soudnictví toto pravomocné rozhodnutí orgánu ochrany zemědělského půdního fondu zvrátit, protože v rámci řízení, které probíhá u Ústředního pozemkového úřadu, se již meritorně nerozhoduje o tom, zda nemovitosti jsou součástí zemědělského půdního fondu, ale o tom, zda se na nemovitosti vztahuje režim zákona o půdě. Ústřední pozemkový úřad bude při svém rozhodování vycházet z pravomocného rozhodnutí žalova-

ného. Napadené rozhodnutí také závažným způsobem zasahuje do práv stěžovatele, neboť je způsobené do doby, než bude prokázán opak, stát se zásadním listinným důkazem pro rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě. V případě kladného rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu pak bude zásadním způsobem dotčen právní vztah stěžovatele k pozemkům, neboť takové rozhodnutí by znamenalo, že ve prospěch stěžovatele jako občanského sdružení působícího v oblasti tělovýchovy a sportu nebude moci být uplatněn režim podle § 14 zákona č. 290/2002 Sb., který představuje případný titul nabytí vlastnického práva k dotčeným pozemkům.

První senát při předběžné poradě dospěl k závěru, že existuje konflikt ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu. Šestý senát ve výše citovaném rozsudku čj. 6 As 7/2007-63 uvedl, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkoumání vyloučeno na základě § 70 písm. b) s. ř. s. Následně první senát v rozsudku ze dne 27. 8. 2008, čj. 1 As 62/2008-75, www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), vůbec není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto je vyloučeno ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. a) s. ř. s. První senát poukázal na to, že princip jednotnosti a nerozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a podle § 3 odst. 3 lesního zákona byla posuzována shodně.

První senát také dospěl k názoru, že by bylo vhodné odklonit se od obou názorů reprodukováných výše. Domníval se, že rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a podle lesního zákona jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a nejsou předběžné povahy. Proto podléhají soudnímu přezkoumání ve správním soudnictví.

První senát proto postoupil věc rozšířenému senátu k posouzení dvou právních otázek:

1) zda rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.,

2) zda rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

14. Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, a dospěl ke kladnému závěru, neboť předkládající senát vyslovil právní názor, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 6 As 7/2007-63.

15. Pokud jde o rozsudek ze dne 27. 8. 2008, čj. 1 As 62/2008-75, bylo v tomto řízení předmětem přezkumu soudu rozhodnutí Krajského úřadu v Plzni, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně, který rozhodl o tom, že určité pozemky jsou ve smyslu § 3 odst. 3 lesního zákona pozemky určenými k plnění funkce lesa. Rozšířený senát konstatoval, že byl se citovaná rozhodnutí v pochybnostech vztahují k jiným ustanovením (zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v případě prvním a zákona o lesích v případě druhém), princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby tato rozhodnutí byla posuzována shodně. Předmětem těchto rozhodnutí je totožná otázka, a to posouzení, zda pozemek náleží do zemědělského půdního fondu, případně zda je určen k plnění funkcí lesa, či nikoliv. Obě řízení mají shodný procesní režim, neboť se v nich postupuje

podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 21 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a *contrario*, § 58 odst. 2 lesního zákona). Ostatně obdobným způsobem rozšířený senát postupoval v usnesení ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 Afs 58/2007-96, č. 1754/2009 Sb. NSS, v němž se zabýval posouzením otázky, zda má být vůči celnímu ručiteli vedeno samostatné řízení, přičemž rozpor v judikatuře byl spatřován v posouzení této otázky v řízení podle zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, na straně jedné a v řízení vedeném podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, na straně druhé. Je-li tedy nezbytné, aby se rozhodnutí v pochybnostech podle obou zákonů posuzovala shodně, pak právní názor, k němuž se hodlá první senát v posuzované věci přiklonit, je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jeho předchozím rozsudku.

IV.

Rozhodnutí v pochybnostech jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

16. První senát postoupil věc rozšířenému senátu k posouzení dvou právních otázek, z nichž první je otázka, zda je rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. K položení této otázky vedl předkládající senát právní závěr vyslovený v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 62/2008, v němž se tento senát ztotožnil se závěrem vysloveným Krajským soudem v Plzni, že rozhodnutí o tom, že konkrétní pozemky jsou pozemky určenými k plnění funkce lesa, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala subjektivní práva či povinnosti žalobkyně, a takové rozhodnutí je proto vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Nicméně i v nyní posuzované věci je tato otázka namíste, neboť krajský soud v napadeném usnesení vyslovil, že rozhodnutí orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je úkonem správního orgánu předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., avšak současně uvedl, že v této fázi se ještě nezasahuje do práv a po-

vinností stěžovatele s tím, že jeho práva mohou být dotčena až finálním rozhodnutím, které teprve založí jeho případná práva a povinnosti.

17. Rozšířený senát se vztahem kompetenčních výluk podle § 70 písm. a) a písm. b) s. ř. s. zabýval v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, v němž vyslovil, že závazné stanovisko, jako kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Rovněž v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, v němž byla posuzována povaha rozhodnutí o zřízení zástavního práva k nemovitostem podle § 72 zákona č. 337/1992 Sb., vycházel rozšířený senát z předpokladu, že rozhodnutí správce daně o zřízení zástavního práva má po formální a obsahové stránce podobu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

18. Lze tedy shrnout, že shledali by rozšířený senát, že rozhodnutí v pochybnostech není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., bylo by takové rozhodnutí vyloučeno z přezkumu již podle § 70 písm. a) s. ř. s., a posuzování povahy rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy by bylo nadbytečné.

19. Soudní řád správní definuje v § 65 odst. 1 rozhodnutí jako úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jednotlivců. Rozsudek prvního senátu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 62/2008 podpořil závěr Krajského soudu v Plzni o tom, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 3 odst. 3 lesního zákona není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., názorem, že: „*U pozemků, o něž ve věci jde, je jako druh pozemků v katastru nemovitostí vyznačen „lesní pozemek“. Tento údaj se ale v katastru nemovitostí neocitl až v návaznosti na rozhodnutí žalovaného podle § 3 odst. 3 zákona o lesích, nýbrž zde byl již dříve. Již před vydáním tohoto rozhodnutí byla tedy žalobkyně omezena v nakládání s pozemkem způsobem, který pramení z lesního charakteru pozemků,*

a deklaratorní rozhodnutí žalovaného na tom nic nezměnilo.“ Tento závěr se opírá o názor, podle něhož nelze za rozhodnutí považovat akt, který sám o sobě neukládá žádná nová omezení vlastnického práva. V nyní napadeném usnesení krajského soudu se uvádí, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v této fázi ještě nezasahuje do práv a povinností stěžovatele, bez bližšího odůvodnění tohoto závěru.

20. V reakci na výše uvedené a v souvislosti s tím je nezbytné zdůraznit, že definice rozhodnutí obsažená v § 65 s. ř. s. zahrnuje jednak konstitutivní rozhodnutí, jednak rozhodnutí deklaratorní („*závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“). Rozhodnutí v pochybnostech slouží k určení věcné působnosti zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která je vymezena v § 1 odst. 2 a 3 tohoto zákona (věcná působnost lesního zákona je vymezena v jeho § 3 odst. 1 a 2). Subsumpce konkrétního případu pod ustanovení o věcné působnosti těchto dvou zákonů je spojena s nezbytností vyšetřit faktický stav na místě, posoudit otázky technického rázu atd.

21. Lze souhlasit s názorem, že se výrokem rozhodnutí v pochybnostech přímo neukládají vlastníku pozemků žádná práva ani povinnosti. Avšak určením, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, se zároveň rozhodne o aplikaci celé řady právních norem sloužících k ochraně zemědělského půdního fondu, a to ať již přímou realizací těchto právních norem, či jejich autoritativní aplikací ve formě individuálních správních aktů. Rozhodnutí v pochybnostech má deklaratorní povahu, závazně určuje práva a povinnosti vlastníka pozemků.

22. Z konkrétních povinností, plynoucích vlastníku pozemku přímo ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, lze citovat § 4 (omezení užití půdy k nezemědělským účelům), § 3 odst. 2 (povinnost strpět vstup pracovníků orgánu ochrany zemědělského půdního fondu na pozemek). Z lesního zákona je možno uvést § 11 odst. 4 a § 13 odst. 1 (zákaz užití pozemků k jiným účelům), § 20 odst. 1 písm. n) ve spojení s odst. 3 (zákaz

pastvy dobytka, výběhu a průhonu dobytka lesními porosty), § 32 odst. 7 (zákaz oplocení lesa z důvodů vlastnických či za účelem omezení obecného užívání lesa). Další zásahy do majetkové sféry jedinců představují i související právní předpisy restituční (transformační) povahy, jejichž aplikace závisí na posouzení, zda pozemek je součástí zemědělského půdního fondu či je určen k plnění funkcí lesa (transformace užívacích právních vztahů podle zákona o půdě a zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, přechod vlastnického práva na oprávněné osoby atd.).

23. V nyní posuzované věci postoupené rozšířenému senátu lze jednoznačně prokázat, jak může rozhodnutí v pochybnostech zasáhnout do právního postavení stěžovatele. Podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jsou součástí zemědělského půdního fondu též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže. Stěžovatel v podání ze dne 28. 8. 2007 tvrdil, že smlouvou o převodu správy národního majetku ze dne 22. 5. 1961 a hospodářskou smlouvou ze dne 8. 5. 1981 mu byly předmětné pozemky předány do trvalého užívání. Na základě jeho žádosti byly rozhodnutím ONV v Klatovech ze dne 13. 10. 1964 vodní nádrže v k. ú. Nýrsko na těchto pozemcích podle § 6 odst. 2 zákona č. 102/1963 Sb., o rybníctví, prohlášeny za trvale nezpůsobilé k řádnému rybníkářskému hospodaření a byl vydán souhlas s využitím těchto nádrží ke sportovnímu chytání. Tvrdil dále, že jako organizační jednotka Českého rybářského svazu, který je členem ČSTV, je sdružením působícím v oblasti tělovýchovy a sportu. Domníval se, že splnil podmínky přechodu vlastnictví k těmto pozemkům podle zákona č. 290/1992 Sb. Požádal proto o vyvolání jednání, které by vyústilo v právní akt, jenž by byl podkladem pro zápis jeho vlastnického práva k předmětným pozemkům do katastru nemovitostí. Rozhodnutí v pochybnostech, které je předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti, bezesporu významně zasahuje do právního postavení stěžovatele. V situaci, kdy bylo definitivně rozhodnuto o tom, že označené pozemky jsou součástí ze-

mědělského půdního fondu, nemohly by být splněny podmínky pro postup podle § 14 zákona č. 290/1992 Sb., tedy pro přechod předmětných pozemků do vlastnictví stěžovatele.

24. Z § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit dvě základní podmínky, za nichž soud správní akt přezkoumá: jednak žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, jednak tento úkon musí být rozhodnutím, tzn. musí se jím zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat žalobcova práva a povinnosti. Stěžovatel zkrácení na svých právech v žalobě tvrdil, první podmínka byla tudíž splněna.

25. Při určování, zda posuzovaný akt správního orgánu je či není rozhodnutím, je podstatná způsobilost aktu zasáhnout právní sféru adresáta. Rozlišování správních aktů na konstitutivní (jimiž se zakládají, mění či ruší určitá práva nebo povinnosti) a na deklaratorní (které autoritativně potvrzují, resp. prohlašují existenci či neexistenci určitého práva nebo povinnosti) není z hlediska posuzování žalobní legitimace podstatné. Ze soudního přezkumu není *a priori* žádný z nich vyloučen a pro posouzení pravomoci správního soudu je lhostejné, zda jde o akt deklaratorní či konstitutivní. Stabilně shodně ostatně judikoval i bývalý Nejvyšší správní soud, např. v nálezu ze dne 3. 3. 1920, č. 1478, Boh. A č. 347/1920: „... *Možno pod pojmem ‚opatření‘ nebo ‚rozhodnutí‘ subsumovati jen ony výroky úřadů správních, jimiž s konečnou platností a s účinkem právní moci buď obsah a objem sporných práv se deklarují nebo právní sféra stran se určuje*“. (Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, čj. 8 As 29/2005-71.) Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve svém výroku obsahuje vymezení pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu. Rozhoduje se jím s konečnou platností o právním režimu pozemků a závazně se jím určují práva a povinnosti vlastníků pozemků nebo jejich uživatelů. Je jednoznačné, že se jimi zasahuje do právní sféry jedince. Rozšířený senát uzavřel, že napadené rozhodnutí – bez ohledu na to, že jde o rozhodnutí

deklaratorní - splňuje veškeré materiální znaky rozhodnutí podléhajícího soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a není z něj vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s.

V.

Judikatura správních soudů k rozhodnutí předběžné povahy

26. K otázce vyluky soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy se již vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86. Rozšířený senát dospěl k závěru, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Rozšířený senát uvedl tyto charakteristiky správního rozhodnutí předběžné povahy vyloučeného ze soudního přezkumu:

a) dočasnost, tj. věcné posouzení je vzhrazeno rozhodnutí konečnému, jehož vydáním předběžné rozhodnutí pozbývá účinků,

b) konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu (srov. nálezh. Pl. ÚS 8/99): to v sobě zahrnuje požadavek, aby předběžné rozhodnutí svým obsahem odpovídalo rozhodnutí konečnému, aby tak soudní přezkum rozhodnutí konečného zahrnul i přezkum rozhodnutí předběžného,

c) předběžné a konečné rozhodnutí musí mít obsahově stejný či alespoň částečně se překrývající předmět řízení: „*subjektivní vymezení předmětů řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje, (...) objektivní vymezení nalézá svůj odraz v systematice zákonné úpravy, která je vnitřně členěna dle jednotlivých okruhů chráněných zájmů*“.

27. Obecně charakterizoval Nejvyšší správní soud kritéria rozhodnutí předběžné povahy také v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, takto: „*Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat*

následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravujících předběžné či dočasné poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno, anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“

28. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-62, v němž byla posuzována povaha rozhodnutí podle § 72 zákona č. 337/1992 Sb., o zřízení zástavního práva k nemovitostem, přistoupil k určení obecného testu, pomocí něhož by bylo možné u libovolného správního rozhodnutí předvídatelným způsobem určit, zda je rozhodnutím předběžné povahy, jehož soudní přezkum je podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen, či nikoliv. Rozšířený senát vzal v úvahu ty požadavky na aplikaci vyluky, které vyplývají zejména z judikatury Ústavního soudu. Těmi jsou nutnost následného „konečného“ rozhodnutí, soudně přezkoumatelného, které v sobě věcně zahrnuje i rozhodnutí předběžné, a dále zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany.

29. V posledně citovaném rozsudku rozšířený senát uvedl, že se již znovu nemusí zabývat povahou těch rozhodnutí správního orgánu, která podmiňují rozhodnutí o právech účastníka řízení, o jejichž povaze se již vyjádřil v usnesení čj. 8 As 47/2005-86. Dále odkázal na judikaturu Ústavního soudu, která jednoznačně určila, že soudní přezkum rozhodnutí procesní povahy [pokud je nelze zahrnout pod újeji formulovanou vyluku rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, nyní § 70 písm. c) s. ř. s.] nelze odpírat aplikací některé jiné kompetenční vyluky obsažené v procesním předpise (viz nálezh. ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01, č. 77/2003 Sb. ÚS). Přezkoumání ta-

kových procesních rozhodnutí tedy není možno odírat ani poukazem na kompetenční vyluku přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

30. K posouzení rozhodnutí, jejichž účelem je zajištění výkonu budoucího konečného rozhodnutí ve věci samé nebo mezitímní úprava poměrů účastníků, vyslovil názor, že aby taková rozhodnutí mohla být rozhodnutími předběžné povahy, na něž dopadá vyluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., musí kumulativně splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní (viz blíže body 30.-33. citovaného rozsudku čj. 2 Afs 186/2006-62).

VI.

Rozhodnutí o předběžných otázkách, aplikace uvedených principů na posuzovaný případ

31. Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se v kontextu posuzované věci blíží rozhodnutí typově odpovídajícímu rozhodnutí o předběžné otázce - typicky o otázce, jejíž řešení (spolu)určuje rozhodnutí v jiném řízení. Z podnětu Ústředního pozemkového úřadu plyne, že tento orgán zahájil ve věci dotčených pozemků správní řízení podle § 17 odst. 6 zákona o půdě a v tomto řízení vedeném pro účely správy majetku ve vlastnictví státu musí posoudit, zda se na předmětné nemovitosti vztahuje zákon o půdě. Předpokladem tohoto posouzení je určení, zda pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu. Podal proto podnět k vydání rozhodnutí v pochybnostech, tedy podnět k řízení o předběžné otázce podle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu, pro řízení vedené podle § 17 odst. 6 zákona o půdě.

32. V napadeném usnesení o odmítnutí žaloby rovněž krajský soud mimo jiné poukázal na to, že rozhodnutím orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se řeší předběžná otázka ve vztahu k rozhodování podle zákona o půdě.

33. Předběžná otázka je ve správním řádu upravena v § 57, podle něhož je předběžnou

otázkou taková otázka, kterou nepřisluší rozhodovat správnímu orgánu, který vede správní řízení, současně však na rozhodnutí této otázky závisí rozhodnutí ve věci. Nebylo-li o předběžné otázce, na jejímž vyřešení závisí vydání správního rozhodnutí, dosud pravomocně rozhodnuto, musí být nejprve vydáno rozhodnutí o této předběžné otázce, a teprve poté může být na základě toho vydáno rozhodnutí ve věci. Správní řád připouští, aby si správní orgán u předmětu řízení a řešení předběžné otázky sám učinil úsudek a na základě toho vydal rozhodnutí. To znamená, že v takovém případě správní orgán nevychází z rozhodnutí příslušného orgánu o předběžné otázce, neboť takové rozhodnutí není, ale ze své vlastní úvahy. Správní orgán si ovšem nemůže v rámci vlastního posuzování předběžné otázky učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, a kdo za něj odpovídá, ani v otázkách osobního stavu (např. otázka, zda určitá osoba je či není státním občanem, nebo otázka zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům).

34. Rozhodnutím, které příslušný orgán o předběžné otázce vydal, a které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán. Závaznost rozhodnutí o předběžné otázce pro správní orgán vyplývá dále z § 73 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou pravomocná správní rozhodnutí závazná pro všechny správní orgány, a také, je-li orgánem příslušným o předběžné otázce rozhodnout soud, z § 159 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), podle něhož je výrok pravomocného rozsudku v tom rozsahu, v jakém je závazný pro účastníky řízení a případně jiné osoby, závazný též pro všechny orgány, tedy i orgány správní.

35. V civilním procesu je prejudiciální (předběžná nebo též předurčující) otázka vnímána jako taková právní otázka, která sama není předmětem řízení, avšak na jejím vyřešení je závislé rozhodnutí, které má soud učinit. Tak např. v řízení o rozvod manželství je prejudiciální otázkou vznik a existence platného manželství, ve sporu o neplatnost

závěti může být prejudiciální otázkou, zda se závětní dědic dopustil či nikoliv trestného činu vůči zůstaviteli atd.

36. V těchto případech potřebuje mít soud předběžnou otázku vyřešenu, vznikne-li o ní jakákoliv pochybnost, protože na jejím vyřešení závisí jeho vlastní rozhodnutí. Předběžná otázka nikdy není sama předmětem řízení (to by nebyla prejudiciální), je však způsobilá být samostatným předmětem řízení a pro jiné řízení má zásadní význam (proto též název předurčující otázka).

37. Postup při řešení předběžných otázek v občanském soudním řízení upravuje § 135 o. s. ř. Ten především stanoví, že prejudiciální otázku si soud v civilním řízení zásadně může sám posoudit, bez ohledu na to, zda věc patří či nikoliv do civilní soudní pravomoci, a bez ohledu na otázky příslušnosti. Posoudit věc totiž není totéž co rozhodnout s účinky právní moci: znamená to pouze oprávnění posoudit předběžnou otázku pro účely svého vlastního rozhodnutí.

38. Oprávnění soudu posoudit jakoukoliv právní otázku jako otázku předběžnou je motivováno úvahou, že opačný přístup by někdy mohl zabránit soudu v rozhodnutí, což nelze připustit. Tato úvaha platí ovšem jen za předpokladu, že rozhodnutí o prejudiciální otázce nebylo příslušným orgánem v příslušném samostatném řízení již vydáno. Bylo-li však již rozhodnutí vydáno, soud z takového rozhodnutí vychází (§ 135 odst. 2 o. s. ř.).

39. Některé otázky si však jako prejudiciální nikdy posuzovat nesmí, protože mu to zákon výslovně zakazuje. Tento zákaz prejudiciálního posouzení se týká dvou oblastí: zaprvé věcí osobního stavu, a zadruhé otázek zda a kým byl spáchán trestný čin, přestupek a správní delikt. Soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení.

40. Předběžnou otázkou je podle § 9 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, otázka, která není předmětem řízení, ale jejíž vyřešení je nutným předpokladem rozhodnutí o trestní věci. Předběžnými otázkami mohou být otázky z trestního práva pro-

cesního, z trestního práva hmotného nebo z jiných právních odvětví. Orgány činné v trestním řízení předběžné otázky posuzují zpravidla samostatně. Účinky řešení předběžné otázky se ovšem vztahují vždy jen na konkrétní trestní věc a řešení předběžné otázky nemá podobu pravomocného výroku o vině nebo trestu. Orgány činné v trestním řízení řeší bez jakýchkoliv výjimek samostatně všechny otázky, jde-li o posouzení viny obviněného, tj. zda obviněný spáchal trestný čin a zda je za něj trestně odpovědný. Jedná-li se o jiné otázky než o otázky viny, orgány činné v trestním řízení je posuzují samostatně, není-li o otázce vydáno pravomocné rozhodnutí soudu nebo jiného státního orgánu. Je-li tu takové rozhodnutí, jsou jím vázány. Orgány činné v trestním řízení jsou podle § 9 odst. 2 trestního řádu vázány pravomocným rozhodnutím soudu o otázkách týkajících se osobního stavu, jestliže bylo vydáno v řízení ve věcech občanskoprávních (nikoliv ve správním řízení). Pokud takové rozhodnutí nebylo dosud vydáno, vyčkají orgány činné v trestním řízení jeho vydání. Jestliže příslušný orgán ještě ani nezahájil o dané věci příslušné řízení, orgány činné v trestním řízení dají podnět k jeho zahájení, pokud to podle povahy věci přichází v úvahu.

41. V soudním řádu správním je institut předběžných otázek upraven v § 52 odst. 2, podle něhož je soud vázán rozhodnutím soudu o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.

42. Z výše uvedeného plyne, že předběžné otázky jsou významným právním institutem všech soudních řádů i správního řádu, přičemž vykazují některé společné znaky, např. vázanost soudů a správních orgánů rozhodnutími jiných soudů či orgánů, o nichž to stanoví zákon (§ 52 odst. 2 věta první s. ř. s., § 9 odst. 2 trestního řádu, § 135 odst. 1 o. s. ř., § 57 odst. 1 věta první za středníkem správní-

ho řádu), vázanost soudů a správních orgánů rozhodnutími o předběžných otázkách, byla-li učiněna, případně povinnost z takových rozhodnutí vycházet (§ 52 odst. 2 věta druhá za středníkem s. ř. s., § 9 odst. 1 věta první za středníkem trestního řádu, § 135 odst. 2 věta druhá o. s. ř., § 57 odst. 3 správního řádu), a povinnost soudů či správních orgánů si učinit samostatný úsudek o takové otázce [§ 52 odst. 2 věta druhá před středníkem s. ř. s., § 135 odst. 2 věta první o. s. ř., § 9 odst. 1 trestního řádu a § 57 odst. 1 písm. c) věta před středníkem správního řádu].

43. Citovaná právní úprava nenasvědčuje tomu, že by rozhodnutí o předběžné otázce vždy vykazovalo znaky dočasnosti či předběžnosti. Naopak, některá rozhodnutí o předběžných otázkách lze považovat spíše za relativně trvalá, dlouhodobá a definitivní (např. rozhodnutí o tom, zda určitá osoba je či není státním občanem, nebo otázka, pod jaké ustanovení lze subsumovat skutek obviněného, pokud se rozhoduje o tom, zda je účasten amnestie, otázka způsobilosti či rozsahu způsobilosti k právním úkonům, atd.). Rozšířený senát tedy shledal, že rozhodnutí o předběžné otázce nelze ztotožnit s rozhodnutím předběžné povahy.

44. Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona neupravují poměry osob pouze předběžně či dočasně, ani nezajišťují věci nebo osoby a ani zatímně nefixují určitý stav. Objektivním předmětem tohoto typu řízení v pochybnostech je konečné vyřešení otázky, zda je předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu, případně zda je určen k plnění funkce lesa, a zda se na něj aplikují právní normy sloužící k jeho ochraně, či nikoliv. Rozhodnutí nemá dočasný (provizorní) charakter, ale je definitivní.

45. Se závěrem, že rozhodnutí nemá dočasný charakter, souvisí i absence procesního znaku definice rozhodnutí předběžné povahy. V rozsudku čj. 2 Afs 183/2005-64 bylo vysloveno, že o otázce, která je předmětem rozhodnutí předběžné povahy, je definitivně rozhodnuto v řízení před správním orgánem,

jež musí nutně proběhnout, tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno nebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním (viz též tzv. časová podmínka rozhodnutí předběžné povahy). V případě rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a lesního zákona však nemusí být vedeno žádné jiné řízení. Úkolem rozhodnutí v pochybnostech je definitivní určení právního režimu pozemků rozhodného pro následný ochranný a majetkový režim.

46. Rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu může být využito, případně jeho vydání může být iniciováno v řízení s odlišným předmětem řízení pro posouzení předběžné otázky. Tak je tomu i v posuzované věci, kdy rozhodnutí v pochybnostech je rozhodnutím o předběžné otázce pro řízení podle § 17 odst. 6 zákona o půdě, nicméně toto rozhodnutí má právní význam i pro případná další řízení týkající se předmětných pozemků.

47. Rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a lesního zákona mohou sloužit jako podklad pro jiná řízení (např. pro řízení o uložení pokuty, v řízení o uložení opatření souvisejících s ochranou zemědělského půdního fondu či pozemků určených k plnění funkcí lesa - např. rozhodnutí o zařazení lesa mezi lesy ochranné či zvláštního určení). Na podkladě rozhodnutí v pochybnostech může dojít k záznamu údaje o způsobu ochrany pozemku do katastru nemovitostí. Tato eventuelní či souběžně vedená řízení a v nich vydaná rozhodnutí ovšem plně nekonzumují účinky rozhodnutí v pochybnostech (viz též tzv. věcná podmínka). To je způsobeno především tím, že rozhodnutí v pochybnostech má široké spektrum právních následků (ochrana pozemku, hospodaření na pozemku, vlastnické a užívací vztahy). Druhým důvodem nemožnosti konzumace účinku rozhodnutí v pochybnostech je, že vydáním navazujícího rozhodnutí nedochází k nahrazení rozhodnutí v pochybnostech. Například v řízení o uložení pokuty podle § 20 odst. 2

písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je posouzení otázky, zda je předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu, otázkou předběžnou. Pokud existuje rozhodnutí v pochybnostech, je jím orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který vede řízení o pokutě, vázán. Vydáním rozhodnutí o pokutě však nepřestanou působit účinky rozhodnutí v pochybnostech. Osoba, které byla uložena pokuta, může napadnout rozhodnutí o uložení pokuty ve správním soudnictví. Soud je oprávněn zrušit rozhodnutí o pokutě, nikoliv však současně rozhodnutí v pochybnostech (§ 75 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*). Rozhodnutí v pochybnostech bude proto působit i nadále.

48. Rozhodnutím v pochybnostech, pokud řeší předběžnou otázku, jsou správní orgány v jiných řízeních a postupech vázány (§ 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 správního řádu), soudy z něho vychází (§ 52 odst. 2 s. ř. s. a § 135 odst. 2 o. s. ř.), případně jsou jím vázány (§ 9 odst. 2 trestního řádu). To se týká nejen správních soudů, ale i soudů rozhodujících v občanskoprávním a trestním řízení. Soudy nejsou nadány pravomocí rušit správní rozhodnutí, kterými byla vyřešena předběžná otázka. I kdyby teoreticky dospěly k opačnému závěru než orgán ochrany zemědělského půdního fondu, nebude to mít žádný vliv na existenci ani právní moc rozhodnutí v pochybnostech, které bude i nadále vázat ostatní správní orgány.

49. V posuzované věci bylo rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vydáno jako rozhodnutí o předběžné otázce pro účely řízení podle § 17 odst. 6 zákona o půdě. Rozhodnutí podle § 17 odst. 6 zákona o půdě bude rozhodnutím o předběžné otázce pro účely správy majetku ve vlastnictví stá-

tu. Stěžovatel se jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti dovolává toho, že v případě kladného rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu o otázce, zda se na nemovitosti vztahuje zákon o půdě, nebude moci být uplatněn v jeho prospěch režim podle § 14 zákona č. 290/1992 Sb. Jde tedy o situaci, kdy k realizaci určitého záměru jsou vydávány postupně správní akty, avšak v řízeních se zcela odlišnými předměty řízení, přičemž správní orgány, které rozhodují následně, jsou rozhodnutími o předběžné otázce vázány. Stěžovateli lze tedy přisvědčit v tom, že nemůže žádným jiným postupem, s výjimkou řádných a mimořádných opravných prostředků podle správního řádu a žaloby ve správním soudnictví, zvrátit účinky rozhodnutí v pochybnostech. Z toho je nutno učinit závěr, že nebude-li připuštěn soudní přezkum rozhodnutí v pochybnostech, budou tím zkrácena základní práva stěžovatele na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

50. Lze tedy shrnout, že rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a podle lesního zákona nespĺňuje formální ani materiální znaky rozhodnutí předběžné povahy, a nespĺňuje tedy ani podmínku časové a věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným, a to ani v případě, že se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce ve vztahu k jinému řízení. (...)

52. Rozšířený senát proto uzavřel, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; závaznost nálezů Ústavního soudu

Daňové řízení: daňová kontrola

k § 16 odst. 1 zákona č. 337/1992, o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád“)

Nejvyšší správní soud plně respektuje a sdílí cíl, který sledoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 1835/07: ochrana před svévolným prováděním daňové kontroly a minimalizace zásahů správce daně do autonomní sféry daňového subjektu. Ke stejnému cíli však lze dospět i jinými prostředky, než volil Ústavní soud v citovaném nálezu; za situace, kdy k efektivnímu dosažení ochrany stejných ústavně zaručených práv mohou dostatečně sloužit prostředky plynoucí z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž Ústavní soud se touto výkladovou alternativou nezabýval, je Nejvyšší správní soud oprávněn se od předmětného právního názoru Ústavního soudu odchýlit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2009, čj. 2 Aps 2/2009-52)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS, č. 1983/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 334/02), č. 113/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 29/05) a č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05).

Věc: Společnost s ručením omezeným E. T. Holding proti Finančnímu úřadu v Písku o nezákonný zásah, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl žalobu žalobce proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v provádění řady daňových kontrol, zahájených dne 14. 1. 2009 a vztahujících se k dani z příjmů právnických osob za roky 2006 a 2007, daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků za stejné roky, daně z přidané hodnoty za jednotlivá období let 2006 a 2007 a daně silniční rovněž za roky 2006 a 2007.

Žalobce (stěžovatel) včas podanou kasační stížností brojí proti rozsudku krajského soudu. Stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Tvrdí, že napadený rozsudek nerespektuje rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, jelikož pokud platí, že daňová kontrola může být nezákonným zásahem, je nutno každý poukaz na takovýto nezákonný zásah přezkoumat. To se však v daném případě nestalo, protože úvahy krajského soudu byly pouze obecné a teoretické. Navíc, není pravdou, že provedení daňové kontroly není vázáno na

dodržení žádných podmínek, neboť kupř. u prekludované daně tuto kontrolu nelze vůbec provést. Takovou námitku je nutno individuálně přezkoumat již při zahájení kontroly, nikoliv teprve po rozhodnutí ve věci. Stěžovatel připouští, že takovouto námitku neuvedl, nicméně nelze připustit svévolné provádění daňové kontroly. Tvrdí, že v praxi jsou u některých správců daně kontrolovány téměř všechny subjekty, zatímco jinde se čeká „v průměru 118 let“. Takový výkon státní moci je šikanózní. Stěžovatel rovněž zpochybňuje kumulaci daňových kontrol, jelikož tvrzení o výhodnosti současného provedení kontroly hned několika daní „je založeno na ničím nepodloženém předpokladu, že se veškeré daňové kontroly provést musí.“

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že zahájení a provádění daňových kontrol u stěžovatele má oporu v daňovém řádu, a proto se o nezákonný zásah nejedná. K periodicitě daňových kontrol žalovaný konstatuje, že tato námitka nebyla v žalobě uplatněna, a je proto nepřipustná. Nicméně, stěžovatel je daňově

registrován od roku 1996 a předmětné daňové kontroly jsou úplně prvními u něj prováděnými. K námitce kumulace daňových kontrol žalovaný uvádí, že při hodnocení zákonnosti napadeného zásahu není rozhodující, o kolik kontrol se jedná, nýbrž zda soud postupoval v souladu s ustanovením § 82 s. ř. s.

Ze správního a soudního spisu plynou následující relevantní skutečnosti:

- Z protokolu o ústním jednání ze dne 14. 1. 2009 plyne, že tímto úkonem byla u stěžovatele zahájena daňová kontrola daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období 2006–2007, kontrola srážek na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků za zdaňovací období 2006–2007, daně silniční za zdaňovací období 2006–2007 a daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 2006–2007.

- Dne 27. 1. 2009 podal stěžovatel proti zahájení a dalšímu pokračování daňové kontroly námitky, v nichž poukázal na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07, a zdůraznil, že z protokolu o ústním jednání plyne, že neexistuje žádná pochybnost ze strany správce daně o některém z údajů uváděných stěžovatelem. Navíc stěžovatel požádal o opravu tohoto protokolu, jelikož v něm nebylo zaznamenáno, že se k jeho otázce vyjádřil rovněž pracovník správce daně Vladislav P., když uvedl, že ani jemu nejsou nějaké nesrovnalosti známy.

- Žalovaný těmto námitkám nevyhověl rozhodnutím ze dne 16. 2. 2009. V něm se vymezil proti citovanému náleží Ústavního soudu zejména tím, že v nyní řešeném případě se jednalo o osobu právnickou, zatímco Ústavní soud se vyjadřoval k osobě fyzické. Dále správce daně uvedl, že důvod zahájení kontroly nelze omezit na pochybnost, vyplývající pouze z podaného daňového přiznání. V daném případě byly stěžovateli ve smyslu § 16 odst. 1 daňového řádu, sděleny základní a obecné důvody zahájení kontroly, přičemž z citovaného zákona neplyne povinnost prokazovat existenci pochybností o správnosti údajů v daňovém přiznání. S výtkou ohledně neúplnosti protokolu správce daně nesouhla-

sil a kontroval tím, že tato námitka měla být vznesena ihned, ještě před podpisem protokolu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[12] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že otázkou daňové kontroly se precedenčním způsobem zabýval v usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Afs 144/2004-110 (č. 735/2006 Sb. NSS), v němž uvedl zejména následující:

„I. Zahájení i provádění daňové kontroly (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 a násl. soudního řádu správního.

II. Taková žaloba je přípustná pouze poté, kdy žalobce bezvýsledně vyčerpal právní prostředek stanovený podle zákona k jeho ochraně (§ 85 s. ř. s.). Tímto právním prostředkem jsou námitky podle § 16 odst. 4 písm. d) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

III. Lhůta pro podání takové žaloby (§ 84 s. ř. s.) počíná běžet od okamžiku, kdy se daňový subjekt dozvěděl o vyřízení námitek (§ 16 odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), popřípadě od okamžiku marného uplynutí lhůty pro vyřízení námitek.

IV. Nestanoví-li daňový řád lhůtu pro vyřízení námitek, užije se o délce této lhůty per analogiam iuris ustanovení § 49 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu.“

[13] Stěžovatel tvrdí, že postup krajského soudu nerespektuje výsledek rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu. S touto obecně pojatou námitkou se zdejší soud neztotožňuje, když z napadeného rozsudku je např. patrné, že výslovně odkazuje na právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený

v rozsudku sp. zn. 1 Afs 18/2004.*³⁾ Krajský soud totiž nezpochybnil, že daňová kontrola může být nezákonným zásahem, který je soudně přezkoumatelný, což ostatně učinil i v nyní projednávané věci, a podanou žalobu neodmítl, nýbrž meritorně přezkoumal.

[14] K otázce vázanosti provedení daňové kontroly na dodržení „nějakých“ podmínek je pravdou, že krajský soud vyslovil právní názor, podle něhož je na úvaze správce daně, na co bude daňová kontrola zaměřena a v jakém rozsahu, přičemž z ustanovení § 16 daňového řádu neplyne, že daňovou kontrolu lze zahájit a provádět pouze v případě pochybností správce daně o správnosti údajů daňového subjektu. S tím stěžovatel nesouhlasí, volně správně uvážení správce daně vylučuje a brojí proti svévolným kontrolám.

[15] K tomu Nejvyšší správní soud především uvádí, že argumentace stěžovatele je zcela obecná. Když např. poukazuje na nepoměrnou frekvenci daňových kontrol u některých správců daně podle jejich místní působnosti (údajně čekací doba v Praze 118 let, naopak časté kontroly v některých jiných regionech), jedná se o tvrzení, která nemají pro projednanou věc žádný význam. Úkolem správního soudu je totiž v konkrétním případě poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům nikoliv spekulovat nad systémem organizace daňové správy, její místní příslušnosti a personálního obsazení, kam podstata této námitky směřuje. Tyto otázky jsou totiž primárně politické a je nutno je řešit v rámci exekutivy, případně legislativní cestou a nikoliv rozhodováním správních soudů.

[16] Zbývá se tak vypořádat s námitkou, že v daném případě byla zahájena daňová kontrola (dokonce „kumulativní“) svévolně bez toho, že by v okamžiku jejího zahájení existovaly pochybnosti ve vztahu k odevzdaným daňovým přiznáním. Právě v tomto směru totiž stěžovatel argumentoval již v průběhu daňové kontroly a také v žalobě poukazem na náleze Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07 (in: www.nalus.usoud.cz).

[17] V jeho odůvodnění Ústavní soud vyslovil, že „*státní moc si při stanovení a výběru daní a poplatků musí počínat v mezích stanovených zákonem, který již svou povahou představuje zásah do základního práva na vlastnictví, jež zároveň legitimuje. V podmínkách materiálního právního státu je navíc nezbytné toto ustanovení vykládat nikoliv pouze v tom smyslu, že orgán veřejné moci je oprávněn uplatnit vůči jednotlivci zákonem konstituovanou pravomoc jakýmkoliv způsobem, nýbrž je třeba jej vykládat v materiálním smyslu, tj. tak, aby orgán veřejné moci při výkonu své pravomoci co nejvíce respektoval ochranu základních práv jednotlivce, v daném případě autonomní sféru jednotlivce, jejíž součástí je též shora uvedená tzv. informační autonomie jednotlivce (...)* Z těchto ústavněprávních hledisek se daňové řízení a jednotlivá dílčí oprávnění svěřená správcům daně v průběhu daňového řízení ocitají mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce na straně druhé.“ Ústavní soud také konstatoval, že „*[j]edním z procesních oprávnění, jímž je správce daně v průběhu daňového řízení nadán, je i daňová kontrola. (...) Daňová kontrola je z tohoto pohledu specifická v tom, že „vyšetřovací“ charakter daňového řízení je v ní výrazně posílen. Daňová kontrola proto představuje v rámci daňového řízení nejcitelnější zákonem aprobované narušení autonomní sféry jednotlivce. (...) Takové omezení, kromě toho, že musí být stanoveno zákonem, musí současně sledovat určitý cíl a být ve vztahu k tomuto cíli přiměřené. V podmínkách materiálního právního státu je proto nezbytné trvat na požadavku, aby takové omezení či narušení autonomní sféry jednotlivce mělo jasný a předem seznatelný důvod, legitimující použití takového omezení, a takový důvod musí spočívat v konkrétních skutečnostech. Jinak řečeno, v případě daňové kontroly nemůže být takovým důvodem obecně formulovaný zájem státu na výběru daní, který je*

*³⁾ Dostupné na www.nssoud.cz.

účelem zákona o správě daní a poplatků, nýbrž musí zde existovat konkrétními skutečnostmi podložené podezření, že konkrétní daňový subjekt, u něhož je daňová kontrola zahajována zřejmě svou daňovou povinností nesplnil, nebo splnil, avšak v míře menší než by měl.“ V tomto ohledu Ústavní soud shledal „analogii s řízením trestním, v němž k omezení jednotlivce a realizaci vyšetřovacích pravomocí orgánů činných v trestním řízení nestačí prostá skutečnost, že cílem jejich činnosti je odhalovat a stíhat trestnou činnost, ale teprve skutečnost, že zde existuje konkrétními skutečnostmi podložené podezření, že konkrétní jednatel se dopustil protiprávního jednání. (...) Každý zásah do osobní sféry jednotlivce, ať už je činěn v rámci jakéhokoliv postupu státu vůči jednotlivci, musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán. Takové obecné oprávnění je pouze předpokladem realizace takové omezovací pravomoci, nikoliv měřítkem jeho intenzity.“ Konečně Ústavní soud uvedl, že „[v] případě daňového řízení to znamená, že použití daňové kontroly nemůže být zcela svévolné, nýbrž je třeba vyžadovat existenci správce daně formulovaných důvodů k jejímu zahájení, tj. existenci konkrétních pochybností či podezření, že daňovým subjektem původně přiznaná a správcem daně vyměřená (byť i jen konkludentně) daň je nižší, než by měla být. Šlo by o realizaci svévole, kdyby správce daně mohl provádět daňovou kontrolu kdykoliv a bezdůvodně u libovolných daňových subjektů, resp. v případech, kdy sám uzná za vhodné a takřka jíc „na zkoušku“. Vyloučení svévole zde má pak ještě jeden rozměr. V případě akceptace zcela volné úvahy správce daně o tom, zda zahájí daňovou kontrolu, by byl vlastně takový postup správce daně založen na „presumpci viny“, resp. na předpokladu, že každý daňový subjekt svou daňovou povinností zkrátil, a proto je možné – bez toho, že by zde existovalo konkrétní podezření správcem daně formulované – jeho daňovou po-

vinnost přezkoumat a prověřit. Takový přístup by ovšem předpokládal, že daňovou kontrolu by měli správci daně provádět automaticky u všech daňových subjektů. Prvek libovůle a nahodilosti by byl v takovém případě dán i výběrem subjektů, u nichž je daňová kontrola prováděna, není-li a nemusela-li by být odůvodněna existencí konkrétního podezření.“

[18] Na právní názor obsažený v citovaném nálezu Ústavního soudu reagoval krajský soud tak, že „konkrétní nálezy Ústavního soudu nemá povahu právního předpisu, a proto nemá obecnou závaznost pro finanční orgány. Žalobcem označeným nálezem jsou finanční orgány povinny řídit se v konkrétní věci, která byla Ústavním soudem projednávána. Soud je ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán při svém rozhodování zákonem. Konkrétní věc nebyla předmětem projednání Ústavním soudem, a proto je soud v souzené věci vázán výlučně zákonnými normami (...), které umožňují daňovou kontrolu provést za účelem ověření správnosti základu daně a daně.“

[19] S takto formulovaným právním názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Platí totiž, že právní názor, obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu a mající precedenční dopady, je obecně závazný při řešení typově shodných případů, tj. i nad rámec konkrétní rozhodované věci. Pro tento závěr svědčí zejména princip rovnosti v právech a princip předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Z těchto principů totiž plyne právo každého na stejné rozhodování v typově obdobných případech, což současně vylučuje libovůli při aplikaci práva.

[20] Z rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nicméně zároveň plyne, že ústavní kautela závaznosti právního názoru obsaženého v nálezu Ústavního soudu pro posouzení skutkově obdobných případů neplatí bezvýjimečně. Ústavní soud tak např. v odůvodnění nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (<http://nalus.usoud.cz>), konstatoval, že „[o]becný soud je povinen respektovat vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací dů-

vod), o něž se opíral výrok nálezu Ústavního soudu, při rozhodování následujících skutkově obdobných případů. Postup obecného soudu, jenž právní názor v nálezu vyjádřený odmítne respektovat, není v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy, pokud je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat. Důvodem ospravedlňujícím takový postup však nejsou pouhá tvrzení obecného soudu, že právní názory Ústavního soudu jsou argumentačně nezpochybnitelné, že judikatura Ústavního soudu je v připodobitelných věcech nekonzistentní a že je respektuhodná jen tehdy, naznačuje-li podrobně další rozhodovací praxi. Reflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu nemůže záviset na tom, zda jsou orgány veřejné moci subjektivně přesvědčeny o jeho správnosti a dostatečné přesvědčivosti. Obecné soudy musí zajistit užitím interpretačních principů rozumnou aplikaci nálezu Ústavního soudu i v případě, že jeho judikatura není zcela jednotná a konzistentní, přičemž nalézáni konzistentní linie v ústavní judikatuře musí být činěno v dobré víře.“ Ústavní soud dovodil, že „samotná polemika Nejvyššího správního soudu s ústavněprávním výkladem Ústavního soudu“ a jeho nerefluktování v napadeném rozsudku, nemohou být považovány bez dalšího za odmítnutí respektovat Ústavní soud nebo dokonce za porušení článku 89 odst. 2 Ústavy.

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44 (www.nssoud.cz), konstatoval, že „setrvalou a uvnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu nelze vnímat jako naroveň postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazná interpretační vodítka při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, od nichž je sice možný odklon, to však pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech.“. Těmi mohou být dle Nejvyššího správního soudu výjimečné případy, „a to např. ... pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředsta-

vovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypořádávala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takového rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrné, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí, anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil“.

[22] Lze tak učinit dílčí závěr, že krajský soud i Nejvyšší správní soud nemusí mechanicky převzít právní názor obsažený v citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07; to však pouze za naplnění některé ze shora naznačených podmínek. Jinak řečeno, obecné soudy nesmí opomenout ústavní dimenzi věci a relevantní ústavněprávní výklady Ústavního soudu a musí nabídnout opodstatněné a důkladně vysvětlené důvody, proč se od právního názoru Ústavního soudu odchýlil. Při tom jsou vedeny úvahou, prezentovanou již v rozsudku sp. zn. 2 Afs 79/2008 (www.nssoud.cz), podle níž „z ústavních norem plyne toliko cíl a nikoliv nutně i jediná cesta k tomuto cíli vedoucí. Jinak řečeno, úkolem Ústavního soudu v rovině ústavního pořádku je garantovat, aby v těchto případech nedocházelo k jevu označovanému jako *denegatio iustitiae*; úkolem správních soudů je pak podrobně vyargumentovat, které z možných řešení soudní ochrany je nejen ústavně konformní, nýbrž také nejefektivnější a nejracionálnější.“

[23] Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že v nyní posuzované věci se daňová kontrola týkala právnické osoby, zatímco Ústavní soud v citovaném nálezu řešil případ fyzické osoby. V tomto odlišení nicméně zdejší soud určitě nespátřuje tak zásadní důvod pro odmítnutí citovaného právního názoru Ústavního soudu, jak dovodil žalovaný ve shora označeném rozhodnutí o námitkách ze dne 16. 2. 2009. Byť na straně druhé nelze přehlédnout, že jako klíčový argument použil Ústavní soud v předmětném nálezu (bod 29) obranu proti omezení či narušení autonomní sféry jednotlivce, což z povahy věci zjevně

nemůže být právnická, nýbrž pouze fyzická osoba.

[24] Proto se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval stížnostní námitkou, že žalovaný nebyl oprávněn provést namátkovou daňovou kontrolu, když z citovaného protokolu o ústním jednání ze dne 14. 1. 2009 k otázce zástupce stěžovatele výslovně plyne, že žádné pochybnosti o některém údaji uváděném v daňových přiznáních dány nebyly.

[25] Rozhodovací praxe Ústavního soudu týkající se institutu daňové kontroly zdůrazňuje ústavněprávní mantinely, v nichž jsou daňové orgány povinny pohybovat se v souladu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud opakovaně judikoval, že „*této ústavní kaucele odpovídá subjektivní právo jednotlivce na všeobecnou ochranu svobodné sféry osoby. Z tohoto úhlu pohledu se jedná o ‚sběrné‘ či generální právo na autonomii osob, které logicky reaguje na možnost předvídat při formulování základních práv všechny v budoucnu se vyskytující zásahy do svobodného prostoru osoby. Do oblasti svobodné sféry jednotlivce pak spadá i právo jednotlivce na takzvané informační sebeurčení. Jen osoba sama je oprávněna rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne včetně údajů o své pracovní, ekonomické či podnikatelské aktivitě, pokud zákon neukládá v tomto směru osobě povinnost tak, jak to předvídá čl. 4 odst. 1 Listiny. Přesněji řečeno čl. 4 odst. 1 Listiny působí komplementárně ve vztahu k čl. 2 odst. 2 Listiny v tom smyslu, že zpřesňuje dopad ustanovení čl. 2 odst. 2 na individuální osoby*“ (náleze ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06, www.nalus.usoud.cz). Ústavní soud zdůraznil, že „*[v] podmínkách materiálního právního státu je navíc nezbytné toto ustanovení vykládat nikoliv pouze v tom smyslu, že orgán veřejné moci je oprávněn uplatnit vůči jednotlivci zákonem konstituovanou pravomoc jakýmkoliv způsobem, nýbrž je třeba jej vykládat v materiálním smyslu, tj. tak, aby orgán veřejné moci při výkonu své pravomoci co nejvíce respektoval ochranu základních práv jednotlivce, v daném případě autonomní sféru jednotlivce, jejíž součástí je*

též shora uvedená tzv. informační autonomie jednotlivce“ (srov. náleze ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05, tamtéž).

[26] K otázce střetu zájmů na stanovení a výběru daní a na ochraně autonomní sféry jednotlivce Ústavní soud dovodil, že se „*daňové řízení a jednotlivá dílčí oprávnění svěřená správcům daně v průběhu daňového řízení ocitají mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce na straně druhé. Tento ústavněprávní rozměr má ostatně svůj odraz přímo v normách jednoduchého práva, a to v § 2 odst. 1 daňového řádu, podle něhož jednají správcům daně v řízení o daních tak, že chrání zájmy státu, avšak dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení. Je přesto povinností správce daně při uplatňování jednotlivých procesních institutů postupovat v souladu s principem proporcionality a minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným a v důsledku porušujícím právo na informační autonomii jednotlivce. Pokud správce daně tyto ústavněprávní a vlastně též zákonné mantinely nerespektuje, je ústavní povinností správních soudů, aby jednotlivci poskytl ochranu jeho základnímu právu (čl. 4 Ústavy ČR)*“ (shora cit. náleze sp. zn. II. ÚS 703/06).

[27] Tyto ústavní mantinely postupu orgánů veřejné moci v rámci daňového řízení nalezly odraz v bohaté rozhodovací praxi Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, týkající se institutu daňové kontroly. V tomto směru je třeba vycházet ze skutečnosti, že daňová kontrola je institutem upraveným v části první daňového řádu, tedy institutem obecným, který může najít své uplatnění v různých fázích daňového řízení. Z ustálené rozhodovací praxe soudů přitom plyne, že daňová kontrola není samostatným řízením, ani samostatnou fází daňového řízení (srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02, www.nalus.usoud.cz, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne

31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004, č. 735/2006 Sb. NSS). Jedná se o úkon správce daně, resp. soubor úkonů, jímž dle § 16 odst. 1 daňového řádu „*pracovník 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 se provádí v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení účelu podle tohoto zákona.*“ Tímto účelem je podle § 2 odst. 2 daňového řádu „*stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy*“.

[28] Kontrola je ukončena sepsáním a podepsáním zprávy, tedy souboru relevantních poznatků, které vyplynuly z daňové kontroly. Tato zpráva není rozhodnutím, na jejím základě ještě nejsou daňovému subjektu ukládány povinnosti nebo přiznávána práva ve smyslu § 32 daňového řádu. Zpráva je pouhým podkladem pro případné vydání rozhodnutí v daňovém řízení. „*Daňová kontrola je tedy svou povahou procesem kontrolním a nikoliv rozhodovacím*“ (viz citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 144/2004, v němž byl převzat právní názor vyslovený Ústavním soudem v nálezu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02). Pro úplnost lze dodat, že dle ustanovení § 1 odst. 2 daňového řádu se správou daně rozumí mj. právo kontrolovat splnění daňových povinností ve stanovené výši a době.

[29] Tento výklad pojmu daňové kontroly je plně v souladu s obecným významem termínu kontroly. Ten v teorii správního práva označuje postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či *ex officio*, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujícími pracovníky i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod. Takový charakter vykazuje celá řada institutů, jež zvláštní předpisy správ-

ního práva označují jako kontrolu, např. kontrola prováděná Českou obchodní inspekcí, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí aj. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba *a priori* nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti (podobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2009, sp. zn. 8 Afs 46/2009, www.nssoud.cz).

[30] Daňová kontrola se nijak nevymyká takto chápanému pojmu kontroly. Jde o institut s mimořádně podstatným preventivním významem, což ostatně naznačuje i úmysl zákonodárce zachycený v důvodové zprávě k daňovému řádu (tisk č. 691, ČNR 1990–1992, www.psp.cz). Podle ní „*nedílnou součástí správy daní je daňová kontrola, jejímž cílem je na místě ověřit údaje rozhodné pro stanovení daňové povinnosti ve správné výši. Jde o jeden z rozhodujících právních institutů k dosažení cíle řízení a k omezení daňových úniků.*“. Samotný zákonodárce tak poukazuje na podstatu institutu, kterou spatřuje v preventivním přezkoumání či ověření splnění daňové povinnosti daňovým subjektem.

[31] Právě existence konkrétních pochybností je jednou ze skutečností, která odlišuje daňovou kontrolu od vytýkacího řízení dle ustanovení § 43 daňového řádu. Existence konkrétních pochybností o správnosti či pravdivosti daňového přiznání a jejich sdělení daňovému subjektu jsou pojmově spjaty právě s vytýkacím řízením. Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje v kontextu systematického výkladu daňového řádu na právní závěry vyslovené v disentaním stanovisku k citovanému nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07, podle kterého „*[o]ba instituty přitom slouží zcela odlišnému účelu, což se nutně projevuje také v předpokladech pro jejich použití a v náležitostech kladených na procesní úkon správce daně, jimiž se postup podle obou ustanovení začíná. Daňová kontrola slouží ke zjištění nebo prověření daňového základu nebo jiných okolností rozhodných pro správné stanovení daně. Zjištění nebo prověření rozhodných okol-*

ností přitom vůbec neznamená, že správce daně má podezření o zkrácení daňové povinnosti; může jít o nahodilé prověření toho, zda daň byla stanovena správně, či nikoliv. Na situaci, kdy takové pochybnosti vyvstávají, nedopadá § 16 odst. 1, ale § 43 odst. 1 daňového řádu, v němž je upraveno vytykácí řízení. (...) Vzhledem k tomu, že zákonným předpokladem daňové kontroly není existence pochybností o správnosti stanovení daně, nelze po správci daně ani požadovat, aby v protokolu o zahájení daňové kontroly jakékoliv pochybnosti uváděl. Většinový názor tím, že existenci „podezření“ a jeho sdělení v protokolu o zahájení daňové kontroly vyžaduje, přisuzuje daňové kontrole funkci vytykácího řízení, a v konečném důsledku tak podstatně - v rozporu s jejím účelem - omezuje prostor pro uplatnění daňové kontroly.“

[32] Nejvyšší správní soud je rovněž přesvědčen, že daňová kontrola nemůže být nazírána ani jako forma trestního obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Účelem daňové kontroly není samo o sobě posouzení viny daňového subjektu či jeho usvědčení z daňového deliktu, ale pouhá (preventivní) kontrola plnění jeho daňové povinnosti. Z odlišného stanoviska lze opět citovat, že „[u]platnění veřejné moci v trestním řízení a při daňové kontrole má podstatně odlišnou povahu a obsah, jejím předmětem je zcela něco jiného a diametrálně rozdílné je také postavení orgánů, které ji uplatňují, a těch, vůči nimž směřuje. Právě úvaha o presumpci viny (předpokladu, že každý daňový subjekt svou daňovou povinnost zkrátí, a proto je možné jeho daňovou povinnost prověřit; viz bod 32 nálezu) je jednoznačným dokladem toho, k čemu takové povrchní připodobnění vede. Správce daně tím, že přistoupí k daňové kontrole, v žádném případě nepředjímá, že daňový subjekt, u něž probíhá kontrola, zkrátí svou daňovou povinnost ... správce daně pouze prověřuje, zda kontrolovaný daňový subjekt si daň stanovil správně. Možnost takové kontroly je přitom nutno chápat v souvislosti s celkovou koncepcí daňového řízení, jež je založeno na tom, že je to daňový

subjekt, kdo daň sám přiznává. Proto také musí správce daně být oprávněn v rámci daňové kontroly prověřit, zda daňový subjekt sám svou daň stanovil správně, či nikoliv.“

[33] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi plně respektuje ústavní kautely postupu správních orgánů v daňovém řízení. V daňovém řízení se nutně střetává veřejný zájem na stanovení a výběru daní na straně jedné a zájem na ochraně autonomní sféry jednotlivce na straně druhé. Tento střet je, obdobně jako v jiných případech, třeba řešit prostřednictvím testu proporcionality. Omezení osobní sféry jednotlivce spočívající v oprávnění správce daně realizovat daňovou kontrolu tak musí sledovat legitimní cíl a být ve vztahu k tomuto cíli vhodně, potřebné a přiměřené. Legitimním cílem je veřejný zájem státu na řádném stanovení a výběru daní zakotvený v ustanovení § 2 odst. 2 daňového řádu. Zákonodárce byl při zakotvení daňových kontrol v právním řádu České republiky veden zjevným a zcela legitimním úmyslem omezit daňové úniky. Daňová kontrola je jako taková jednoznačně způsobila k tomu, aby k dosažení tohoto cíle napomáhala, protože slouží k ověření splnění daňové povinnosti daňových subjektů. Naplnění hlediska potřebnosti Nejvyšší správní soud shledal v tom, že v případě daňové kontroly jde o relativně šetrný z možných způsobů dotčení autonomní sféry jednotlivce, a to s ohledem na široký katalog oprávnění, jimiž daňový subjekt v rámci daňové kontroly disponuje, a jejich reálnou a efektivní ochranu nejen v daňovém řízení, ale zejména v případném soudním řízení správním. Zde Nejvyšší správní soud opět odkazuje na svoji bohatou judikaturu, kterou definoval přísné standardy kladené na ochranu práv daňových subjektů v rámci daňové kontroly, včetně možnosti bránit se této kontrole již v jejím průběhu cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, rozsudek ze dne 8. 2. 2006, čj. 1 Afs 32/2005-44, rozsudek ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Afs 55/2005-92, nebo rozsudek ze dne 14. 3. 2007, čj. 2 Aps 3/2006-53, www.nssoud.cz).

[34] Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud plně respektuje precedenční povahu judikatury Ústavního soudu (viz body 21, 22), nicméně toto respektování nelze zaměňovat s mechanickým přebíráním jeho právních názorů. Takto nazíráno je z obsahu citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07 patrné, že se v něm Ústavní soud vůbec nevypořádal právě s citovanou judikaturou zdejšího soudu, který vypracoval velmi podrobný mechanismus procesních prostředků k ochraně proti případné svévoli při zahájení a v průběhu daňové kontroly: možnost podat námitky a povinnost správce daně rozhodnout o nich v určité lhůtě; obrana proti daňové kontrole jako proti nezákonnému zásahu a z toho plynoucí možnost správního soudu vyslovit zákaz pokračovat v porušování práva daňového subjektu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), tj. fakticky zakázat pokračovat v daňové kontrole, a přikázat obnovit stav před zásahem (např. stanovit povinnost vrátit zabavené účetnictví či jiné dokumenty); neúčinnost zahájení daňové kontroly, pokud byla zahájena toliko formálně a nikoliv reálně. Nejvyšší správní soud má za to, že tato řešení, která v minulosti nabídl, představují dostatečně účinný mechanismus proti případné svévoli ze strany správce daně v průběhu provádění daňové kontroly.

[35] Zdejší soud tedy plně respektuje a sdílí cíl, který sledoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 1835/07: ochrana před svévolí správce daně a minimalizace jeho zásahů do

autonomní sféry daňového subjektu. Pouze se domnívá, že ke stejnému cíli lze dospět i jinými prostředky, než volil Ústavní soud v citovaném nálezu, a za situace, kdy v něm Ústavní soud explicitně nevyvrátil, že k efektivnímu dosažení ochrany stejných ústavně zaručených práv dostatečně neslouží prostředky plynoucí z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, nastává situace popsaná pod bodem 21 odůvodnění tohoto rozsudku: citovaný nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07 se dostatečně nevypořádává se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň z něj není patrné, že by tak činil záměrně. Za této situace se Nejvyšší správní soud domnívá, že se může od předmětného právního názoru Ústavního soudu odchýlit.

[36] Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že samotná a zcela obecná námitka stěžovatele, že daňová kontrola u něj byla zahájena svévolně, nemůže uspět. Především proto, že – jak plyne ze shora provedené argumentace – nelze vyloučit provádění tzv. namátkových daňových kontrol, které samy o sobě nejsou protizákonné. Navíc, ani stěžovatel nezpochybnil tvrzení žalovaného, že u něj probíhá daňová kontrola od roku 1996, kdy došlo k jeho daňové registraci, teprve poprvé, takže argumentace o opakovaném, a tedy šikanózním provádění daňové kontroly se zcela míjí s jeho případdem. (...)

2001

Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy Daňové řízení: zajišťovací příkaz

k § 71 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 70 písm. b) soudního řádu správního

Zajišťovací příkaz vydaný podle § 71 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. a není vyloučen ze soudního přezkumu.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 9 Afs 13/2008-90)

Prejudikatura: č. 886/2006 Sb. NSS, č. 1471/2008 Sb. NSS a č. 1764/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost CZT (dříve CZ TABÁK) proti Celnímu ředitelství v Hradci Králové o zajištění daňové povinnosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Celní úřad vydal dne 18. 10. 2006 zajišťovací příkaz podle § 71 odst. 1 d. ř. na zajištění daňové povinnosti žalobce a uložil žalobci povinnost zajistit nejpozději do tří dnů od doručení zajišťovacího příkazu ve prospěch celního úřadu spotřební daň složením jistoty ve výši 66 530 493 Kč. Zajišťovaná částka byla stanovena podle § 10 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (dále jen „zákon o spotřebních daních“), jako součín příslušné sazby spotřební daně z tabákových výrobků – tabáku ke kouření a hmotnosti tabáku, u něhož vznikla povinnost priznat a zaplatit daň podle § 9 odst. 1 zákona o spotřebních daních na základě uvedení tabákových výrobků do volného oběhu. Vydání zajišťovacího příkazu celní úřad odůvodnil tak, že ačkoli žalobce označil předmětné zboží, tedy tabákové výrobky pod obchodním názvem „Gulivers – extra“, „Gulivers – standard“, při jejich uvedení do volného daňového oběhu jako tabákové výrobky ve smyslu § 101 odst. 3 písm. c) zákona o spotřebních daních (tj. jako doutníky a cigarillos), celní úřad na základě odborných laboratorních posudků dospěl k závěru, že se jedná o zboží ve smyslu § 101 odst. 3 písm. c) bod 1. zákona o spotřebních daních, tedy o řezaný tabák způsobily ke kouření bez dalšího průmyslového zpracování.

Proti rozhodnutí celního úřadu podal žalobce odvolání, v němž zejména namítal, že v souvislosti s jím provozovaným daňovým skladem a přepravou vybraných výrobků má ve smyslu § 21 odst. 8 písm. b) a c) zákona o spotřebních daních zajištěnu spotřební daň celkem ve výši 11 000 000 Kč, což by mělo být pro zajištění předmětné daně dostačující, a že zajišťovacím příkazem byla zajištěna daň i na dosud nevyrobené tabákové výrobky a dle jeho údajů byla celním úřadem stanovena částka o 33 459 654 Kč vyšší. Poukázal na možné likvidační důsledky zajišťovacího příkazu a na to, že se v této souvislosti obává odejmutí povolení k provozování daňového skladu se všemi daňovými důsledky.

Žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 16. 11. 2006 tak, že snížil výši částky, která má být zajištěna z 66 530 493 Kč na 34 846 457 Kč, ve zbývající části ponechal zajišťovací příkaz platným.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který žalobu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s. dne 31. 10. 2007 odmítl s poukazem na nepřípustnost žaloby, neboť žalobce se domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je jakožto rozhodnutí předběžné povahy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítl nezákonnost odmítnutí jeho žaloby. Uvedl, že zajišťovací příkaz významným způsobem zasahuje do jeho majetkové sféry a mohl by vést k exekuci jeho majetku. Zajišťovací příkaz stěžovateli zejména znemožňuje disponovat s jeho majetkem, výrazným způsobem ohrožuje jeho podnikatelskou a jinou hospodářskou činnost a mohl by mít dokonce pro stěžovatele i likvidační důsledky. Podle stěžovatele se tak uvedené rozhodnutí dotýká jeho základních práv a svobod zakotvených v Listině základních práv a svobod, a mělo by tak být podrobeno soudnímu přezkumu. Zmiňuje i nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, podle něhož není možné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí vykládat extenzivně a v pochybnostech je nutno postupovat ve prospěch zachování práva na přístup k soudu. Stěžovatel dále argumentuje tím, že jelikož je zajišťovací příkaz vydáván správcem daně na základě správního uvážení, musí právní řád zůžit prostor pro libovůli správce daně. Stěžovatel také upozorňuje na skutečnost, že proti zajišťovacímu příkazu je přípustné odvolání, o němž však nerozhoduje nezávislý orgán a jeho rozhodnutí není možné dále nechat přezkoumat.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Odkázal také na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která přiznává výlučnost ochrany veřejného zájmu při vybírání daní a možnost přezkumu postupů fiskálních orgánů podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod relativizuje. Žalovaný zmínil zejm. rozsudek ze dne 12. 7. 2001 ve věci *Ferrazzini proti Itálii*, z něhož vyplývá, že obecnými lidskoprávními konstrukcemi nelze zmařit základní smysl a účel správy daní a potažmo daňového řízení, kterým je správný a včasný výběr daní, k čemuž právě mají sloužit předběžné úkony, v případě ohrožení výběru daně pak zvláště institut jejího zajištění. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

Poté, co devátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že kasační stížnost je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a jsou v ní podle jejího obsahu namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., konstatoval, že stěžejní je pro danou věc posouzení otázky, zda zajišťovací příkaz vydaný podle § 71 d. ř. podléhá přezkumu ve správním soudnictví, nebo zda se na něj vztahuje kompetenční vyluka ve smyslu § 70 písm. b) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. Devátý senát při předběžném posouzení věci dospěl k opačnému názoru, než jaký byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 28. 2. 2007, čj. 8 Afs 37/2005-126, podle něž je zajišťovací příkaz vydaný podle § 71 d. ř. rozhodnutím předběžné povahy, a je tedy z věcného hlediska soudem nepřezkoumatelný. Podle devátého senátu naopak zajišťovací příkaz není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. K takovému závěru je podle devátého senátu třeba dospět po aplikaci testu stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, na posuzovanou věc, neboť z řady skutečností vyplývá, že zajišťovací příkaz podle § 71 d. ř. nesplňuje ani materiální, ani procesní znak rozhodnutí předběžné povahy, jak byly tyto znaky vymezeny v citovaném rozsudku. Stručně lze shrnout, že podle devátého

senátu o nenaplnění materiálního znaku předběžnosti svědčí, že daňový řád výslovně neřeší otázku délky doby platnosti zajišťovacího příkazu; tento závěr pak potvrzuje i judikatura správních soudů. Doba účinnosti zajišťovacího příkazu může dosáhnout až tří let a daňový subjekt je povinen shrpět účinky zajišťovacího příkazu až do ukončení řízení o vyměření daně. Účinky takového rozhodnutí jsou však okamžité a mohou významným způsobem zasáhnout do právní sféry daňového subjektu. Nelze hovořit ani o naplnění procesního znaku, neboť ne ve všech případech se adresáti rozhodnutí mohou vůči němu domoci účinné obrany. Jednak d. ř. výslovně a jednoznačně neupravuje postup správce daně po vydání zajišťovacího příkazu, jednak následně rozhodnutí o daňové povinnosti nemusí odstranit veškeré pro daňový subjekt negativní důsledky zajišťovacího příkazu, pakliže je vůbec vydáno, neboť mohou nastat i případy, v nichž rozhodnutí o daňové povinnosti nebude vydáno vůbec.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[13] Při posuzování otázky, zda je zajišťovací příkaz vydaný správcem daně podle § 71 odst. 1 d. ř. rozhodnutím předběžné povahy, které by bylo ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu, rozšířený senát úvodem připomíná, že k otázce, jaká jsou obecná kritéria pro uplatnění kompetenční vyluky u rozhodnutí předběžné povahy stanovené v § 70 písm. b) s. ř. s. se několikrát Nejvyšší správní soud i Ústavní soud již vyjadřovaly.

[14] V rozsudku z 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vymezil rozhodnutí předběžné povahy prostřednictvím jednak znaku materiálního, stanovícího, že rozhodnutí předběžné povahy pouze předběžně či dočasně upravuje veřejnoprávní vztahy, jednak znaku procesního, požadujícího, aby každá osoba, jejíž subjektivní práva byla vydáním rozhodnutí dotčena, měla možnost bránit se proti

tomuto rozhodnutí či jeho důsledkům v řízení, jež musí proběhnout. Obecné znaky rozhodnutí předběžné povahy přiblížil také rozšířený senát svým usnesením ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, když uvedl, že taková rozhodnutí jsou charakterizována tím, že jsou dočasná a pozbývají účinnosti vydáním konečného rozhodnutí, které musí být podrobena soudnímu přezkumu, jenž zahrnuje i přezkum rozhodnutí předběžného a předběžné a končené rozhodnutí musí mít obsahově stejný či alespoň částečně se překrývající předmět řízení.

[15] Ústavní soud se k vyluce ze soudního přezkumu vyjádřil tak, že ačkoli ta svou povahou není protiústavní, je při její aplikaci namísto maximální zdrženlivost. Zejména vymezil, že i vůči soudem nepřezkoumatelnému rozhodnutí musí být jeho adresát schopen domoci se soudní ochrany, a to i vůči jeho účinkům, a sice prostřednictvím přezkumu rozhodnutí, které je v daném řízení vydáváno jako rozhodnutí konečné. Taková soudní ochrana pak musí být včasná a účinná (srov. např. nálezy ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000; ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01 či ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

[16] Na tuto judikaturu pak navázal rozšířený senát svým nedávným rozsudkem ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54; www.nssoud.cz, v němž stanovil obecný test, který by měl být vodítkem při posuzování, zda je to které správní rozhodnutí rozhodnutím předběžné povahy vyloučeným ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Takové rozhodnutí musí zejména splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní.

[17] Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, nebo může být vydáno i mimo takové řízení,

v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Věcná podmínka ukládá, aby konečné rozhodnutí zároveň rozhodlo také o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným. Konečně osobní podmínka určuje, že adresátem konečného rozhodnutí musí být také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy.

[18] Rozšířený senát přistoupil k aplikaci uvedeného testu na posuzovaný případ a dospěl k závěru, že u zajišťovacího příkazu vydávaného podle § 71 d. ř. není splněna ani časová, ani věcná podmínka.

[19] Zatímco časová podmínka stanoví, že vydání rozhodnutí předběžné povahy je následováno rozhodnutím konečným, na jehož vydání má předběžným rozhodnutím dotčená osoba právní nárok, a které podléhá soudnímu přezkumu, lze si představit situaci, kdy po vydání zajišťovacího příkazu tato situace nenastane. Jak je uvedeno v § 71 odst. 1 d. ř., může správce daně v odůvodněných případech rozhodnout o zajištění jednak daně dosud nesplatné, jednak ale dokonce daně nestanovené. Z textu tohoto ustanovení je tak možné dovodit, že daňové řízení bude v některých případech zahájováno až po vydání zajišťovacího příkazu. Takové řízení pak ne vždy musí skončit vydáním soudně přezkoumatelného rozhodnutí o daňové povinnosti. Rozšířený senát souhlasí s devátým senátem, že tato situace může nastat, pokud kupříkladu nebudou splněny podmínky pro vyměření daně a řízení tak bude pravděpodobně skončeno pouze sdělením daňovému subjektu a poznamenáním této skutečnosti do spisu. Nelze však také zcela vyloučit, že po vydání zajišťovacího příkazu daňové řízení nebude zahájeno vůbec.

[20] Rovněž platí, že v uvedeném případě může být zajišťovací příkaz vydáván mimo již zahájené řízení „hlavní“, jehož výsledkem by bylo vydání konečného rozhodnutí. V takové situaci, podle posledně citovaného rozsudku rozšířeného senátu, by měl zákon jednoznačně stanovit lhůtu, v níž musí být takové řízení, v tomto případě daňové řízení, zahájeno, a v níž musí být také vydáno konečné rozhodnutí. V posuzovaném případě však zákon žádnou takovou lhůtu nestanoví.

[21] Stejně tak ze zákona ani přímo nevyplývá, jakou dobou je omezena platnost zajišťovacího příkazu. Výjimkou je pouze případ podle § 71 odst. 3 d. ř., kdy zajišťovací příkaz pozbývá platnosti, pokud odvolací orgán do třiceti dnů nerozhodne o odvolání proti jeho vydání. V rozsudku ze dne 26. 4. 2006, čj. 3 Afs 5/2004-63, č. 1471/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval, že zajišťovací příkaz také pozbývá platnosti okamžikem splatnosti daně, kterou má zajišťovat. Splatnost je pak stanovena u různých daní různým způsobem, jednorázově, v zálohách nebo ve splátkách. U spotřebních daní se jejich splatnost řídí § 18 zákona o spotřebních daních. V posuzované věci by se pak použil odstavec 5 věta druhá, citovaného ustanovení, daň by tedy byla splatná a zajišťovací příkaz by pozbyl platnosti až po vydání rozhodnutí o vyměření daně.

[22] Dále lze pouze dovozovat, že zajišťovací příkaz může jinak pozbýt platnosti uplynutím lhůty podle § 47 d. ř. určené ke stanovení daňové povinnosti. Tato poměrně dlouhá lhůta kontrastuje s velmi krátkou třídní lhůtou podle § 71 odst. 1 d. ř., v rámci níž má daňový subjekt povinnosti zajistit daň, způsobem a ve výši stanovené v zajišťovacím příkazu, ve prospěch správce daně. V případě, že tak daňový subjekt ve stanovené lhůtě neučiní, může správce daně přistoupit k jinému zajištění, častým způsobem pak jistě bude vedení daňové exekuce, k níž bylo přistoupeno i v posuzované věci (řízení vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 Afs 65/2008).

[23] Daný postup může přitom představovat velmi vážný zásah do práv a postavení daňového subjektu a může ohrozit jak jeho hospodářskou činnost, tak jeho samotnou existenci. Soud připomíná, že proti zajišťovacímu příkazu může daňový subjekt sice podat odvolání, nicméně to nemá odkladný účinek. Jiný způsob obrany proti zajišťovacímu příkazu by daňovému subjektu měl být umožněn prostřednictvím přezkumu konečného rozhodnutí vydaného v následném daňovém řízení. Některé důvody, proč i tato možnost nemusí vždy pro daňový subjekt představovat včasnou a účinnou obranu ve smyslu judikatury Ústavního soudu, byly již uvedeny vý-

še (daňové řízení nemusí být vždy ukončeno vydáním soudně přezkoumatelného rozhodnutí, existuje rovněž možnost, že daňové řízení nebude vůbec zahájeno), další důvody budou rozvedeny dále v souvislosti s uplatněným věcné podmínky.

[24] Výše shrnuté skutečnosti rovněž naznačují, že ani podmínka věcná, stanovená v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, není v případě zajišťovacího příkazu naplněna. Pro splnění této podmínky by bylo potřeba, aby v rámci konečného rozhodnutí bylo obsáhnuto i rozhodnutí předběžné. Tedy aby o vztazích upravovaných zajišťovacím příkazem bylo rozhodnuto konečným rozhodnutím, jímž je v daném případě (pokud bude vůbec vydáno) rozhodnutí o daňové povinnosti. Zákon však vzájemnou provázanost obou rozhodnutí omezuje pouze na to, že v důsledku splatnosti daně pozbývá zajišťovací příkaz platnosti. Také ze samotné podstaty obou rozhodnutí je zřejmé, že tato dvě rozhodnutí vzájemně nejsou provázána co do předmětu řízení natolik, že by se v rámci konečného rozhodnutí rozhodovalo také o vztazích zatímně upravených zajišťovacím příkazem, neboť konečným rozhodnutím o daňové povinnosti mohou zůstat nepovšimnuty i pro daňový subjekt velmi nepříznivé důsledky zajišťovacího příkazu. Není tak splněna jedna z podmínek předběžnosti rozhodnutí vymezená již v usnesení rozšířeného senátu z 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, vzpomenutého výše.

[25] V uvedeném případě je tak v hrubém nepoměru postavení správce daně, jemuž zákon nestanovuje pevné mantinely pro následný postup po vydání zajišťovacího příkazu, s postavením daňového subjektu, jenž naopak je povinen daň zajistit částkou, stanovenou v rozhodnutí správce daně, který ve svém uvážení není nijak limitován. Proti rozhodnutí správce daně je sice přípustné odvolání, avšak bez toho, že by bylo nadáno odkladným účinkem. Pokud naopak daňový subjekt správcem daně uloženou povinností ve velmi krátké třídní lhůtě nesplní, hrozí mu, že splnění povinnosti bude vymáháno

dalšími způsoby, např. daňovou exekucí. Problematickou je také platnost zajišťovacího příkazu. Platnosti zajišťovací příkaz pozbývá buďto v ojedinělých případech nerozhodnutím správce daně o odvolání v zákonné třicetidenní lhůtě, splatností daně či uplynutím lhůty pro stanovení daňové povinnosti podle § 47 d. ř. Také možnost domáhat se nápravy důsledků způsobených nezákonným zajišťovacím příkazem, kdy např. bude jistina stanovena v nepřiměřené výši, v rámci vydání konečného rozhodnutí či v rámci jeho soudního přezkumu, nepředstavuje pro daňový subjekt efektivní způsob obrany. Konečné rozhodnutí nemusí být jednak vůbec vydáno, jednak v rámci tohoto rozhodnutí nemusí být vůbec rozhodováno o vztazích upravených zajišťovacím příkazem. Z uvedených důvodů proto nelze zajišťovací příkaz vydávaný podle § 71 odst. 1 d. ř. považovat za rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučené ze soudního přezkumu.

[26] Závěrem je možno poznamenat, že k danému názoru soud dospěl vědom si opačného závěru Ústavního soudu (srov. usnesení

ze dne 5. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 374/05), jež nepovažoval doposud za nutné korigovat dosavadní názor Nejvyššího správního soudu, že zajišťovací příkaz podle § 71 odst. 1 d. ř. je rozhodnutím předběžné povahy vyloučeným ze soudního přezkumu. V uvedeném usnesení totiž Ústavní soud přisvědčil argumentu Nejvyššího správního soudu, že právo na přístup k soudu je zajištěno prostřednictvím případného přezkumu rozhodnutí konečného. Výše však bylo v nyní posuzované věci rozebráno, že z tohoto pravidla existují výjimky v podobě různých procesních situací, o nichž se ani usnesení Ústavního soudu nezmiňuje, na základě nichž je třeba dovodit, že pro naplnění ochrany práv daňového subjektu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je nezbytné umožnit soudní přezkum i přímo zajišťovacího příkazu podle § 71 odst. 1 d. ř.

[27] Soud pouze dodává, že i z hlediska své podoby a obsahu je toto rozhodnutí způsobitelné přezkumu, neboť jak vyplývá z § 71 odst. 1 d. ř., v tomto rozhodnutí je správce daně povinen rozvést důvody vydání zajišťovacího příkazu, tedy proč pokládá vybrání daně za ohrožené.

2002

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o odstranění tvrdostí zákona Správní řízení: náležitosti rozhodnutí

k § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), ve znění zákonů č. 176/2002 Sb. a č. 296/2007 Sb.

k § 180 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Rozhodnutí o odstranění tvrdostí zákona podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, není vyloučeno ze soudního přezkumu. S ohledem na § 180 odst. 1 správního řádu z roku 2004 musí toto rozhodnutí obsahovat odůvodnění.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008, čj. 10 Ca 370/2006-56)*

Přjudikatura: srov. nález Ústavního soudu č. 240/2005 Sb. a usnesení č. 11/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2323/07); č. 950/2006 Sb. NSS.

Věc: Ing. Miloš L. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR o pojistné na veřejné zdravotní pojištění.

* Kasační stížnost podanou proti tomuto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zamítl svým rozsudkem ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ads 82/2009-113.

Všeobecná zdravotní pojišťovna (žalovaná) zaslala dne 30. 11. 2005 žalobci vyúčtování nedoplatků na pojistném na veřejném zdravotní pojištění a penále na tomto pojištění za zaměstnance žalobce. Penále bylo vyčísleno ke dni 30. 10. 2005 částkou 706 466,48 Kč. Žalobce podal žádost o prominutí penále. V žádosti obsáhle popisuje důvody, proč bylo podnikání předmětného sdružení ukončeno a svoji současnou finanční, osobní a zdravotní situaci. Žalovaná vydala dne 2. 3. 2006 platební výměr, kterým uložila žalobci povinnost zaplatit penále na pojistném na všeobecné zdravotní pojištění ve výši 706 466,48 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru žalobce odvolání nepodal, takže platební výměr nabyl dne 22. 3. 2006 právní moci. Dne 8. 3. 2006 vyzvala Všeobecná zdravotní pojišťovna žalobce k úhradě dlužného pojistného ve výši 227 086 Kč. Upozornila ho, že jeho žádosti o odstranění tvrdosti nemůže být vyhověno, pokud ve lhůtě 30 dnů neuhradí dlužné pojistné. Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky rozhodnutím ze dne 24. 5. 2006 posoudil žádost o prominutí penále ve výši 706 466,48 Kč, vyměřeného platebním výměrem ze dne 2. 3. 2006, a podle § 53a odst. 2, 3, 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění žádosti o odstranění tvrdosti nevyhověl. Rozhodnutí neobsahuje žádné odůvodnění, pouze poučení, že rozhodnutí je konečné.

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 28. 7. 2006 domáhal přezkoumání rozhodnutí Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 24. 5. 2006. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 17. 8. 2006, byla věc postoupena Městskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému.

Žalobce v žalobě uváděl, že předmětné penále je výsledkem podnikatelské činnosti, kterou žalobce provozoval s dalšími osobami na základě smlouvy o sdružení. Nejedná se tedy výlučně o jeho závazky. Jedná se o závazek sdružení, který je vymáhán pouze po žalobci. Jediný příjem žalobce tvoří starobní důchod, a pokud bude muset dluh uhradit, bude nucen žít prakticky až do smrti na hra-

nici životního minima. Tvrdost zákona tedy spatřuje v tom, že se jedná o závazek, za který odpovídají všichni účastníci sdružení společně a nerozdílně.

Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním doručeným zdejšímu soudu dne 19. 3. 2007. Uvedla, že podle § 53a odst. 3 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění, o odstranění tvrdosti nelze rozhodnout, jestliže plátcé nezaplatil pojistné na zdravotní pojištění splatné do dne vydání rozhodnutí o prominutí pokuty, přírážky k pojistnému nebo penále. Odkazuje rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze 38 Ca 202/2002-45, dle kterého je rozhodnutí o odstranění tvrdosti vyloučeno ze soudního přezkumu.

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

Z odůvodnění:

(...) Soud se dále zabýval otázkou, zda rozhodnutí o odstranění tvrdosti dle § 53a odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění podléhá soudnímu přezkumu.

Rozsudek, na nějž odkazuje žalovaný ve vyjádření k žalobě, vychází z právní úpravy účinné přede dnem 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti soudní řád správní, tj. z § 248 odst. 2 písm. i) o. s. ř., ve znění ke dni 31. 12. 2002. Soudní řád správní stanovil okruh rozhodnutí vyloučených ze soudního přezkumu oproti předchozí právní úpravě podstatně odlišným způsobem a výslovně již rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona ze soudního přezkumu nevylučuje.

Judikatura sice nejprve zaujala názor, že tato rozhodnutí jsou i podle nové právní úpravy vyloučena ze soudního přezkumu s odůvodněním, že se jím nerozhoduje o právu ve smyslu nároku založeného zákonem (srov. usnesení Městského soudu v Praze čj. 10 Ca 96/2003-8), avšak následně převážil v judikatuře názor opačný.

Pro řešení této otázky je v daném případě možno použít závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000-55, a rozsudku ze dne 31. 7. 2007,

čj. 8 Afs 127/2005-65, kdy soud vyložil, že rozhodnutí ve věci prominutí daně podle § 55a daňového řádu je rozhodnutím, u něhož sice není ani při splnění zákonných podmínek právní nárok na kladné vyřízení žádosti, avšak které podléhá soudnímu přezkumu z hlediska dodržení předepsaného procesního postupu i mezi správního uvážení, přičemž vyšel rovněž z názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42*), týkající se rozhodování o udělení státního občanství. V tomto usnesení Nejvyšší správní soud zejména uvedl následující:

„Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen ‚Listina‘), podle něhož ten, ‚kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.‘ Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční vyluka možná není).

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční vyluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční vyluku obsahuje, a respektovat její smysl; nepřijatelný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Na základě těchto interpretačních východisek se nelze ztotožnit se závěrem, že neúspěšný žadatel o udělení státního občanství není legitimován k žalobě, a to pro údajnou absenci rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. pro kompetenční vyluku vyplývající z § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí o neudělení státního občanství totiž rozhodnutím správního orgánu je.

Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).“

Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo

*) Publikováno pod č. 950/2006 Sb. NSS.

vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva právotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Např. vyhoví-li stavební úřad žádosti o vydání stavebního povolení, zakládá tím stavebníkovi subjektivní hmotné právo stavět (či provádět změny staveb a udržovací práce na nich); pokud naopak stavební povolení neudělí, není tím žádné subjektivní hmotné právo založeno, změněno, zrušeno či závazně určeno. Je ovšem zjevné, že i takové rozhodnutí se právní sféry žadatele dotýká, a to zcela zásadním způsobem.

Není rozhodné, zda se rozhodování děje ve sféře volného správního uvážení či nikoliv; rozhodnutí založené na diskreci správního orgánu se může dotknout právní sféry zcela stejně negativně, jako rozhodnutí, u něž se diskrece neuplatňuje. Stejně tak může být zatíženo vadami nejen řízení předcházející vydání takového rozhodnutí, ale může se rovněž přihodit, že i samo rozhodnutí založené na volné úvaze nemůže pro zásadní porušení práva obstát (např. pro porušení principu rovnosti, překročení mezí, zneužití atd.).

To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že

v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Úvaha o tom, že udělení státního občanství je projevem „*neomezené*“ státní suverenity a děje se ve sféře „*absolutního*“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, ze dne 20. 6. 2007 týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odtrhnout jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno

není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce.

Závěry Nejvyššího správního soudu uvedené shora (které shledal i Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 2323/07*) ústavně konformní je možno použít i na nyní projednávanou věc týkající se žádosti o prominutí penále na veřejném zdravotním pojištění. Dopad na postavení žalobce, pokud by jeho žádosti o odstranění tvrdosti bylo vyhověno, je v daném případě zcela zřejmý, znamenal by totiž zánik žalobcovy povinnosti zaplatit předmětné penále. Proto ve světle shora uvedených úvah nemůže být takové rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno.

Městský soud v Praze proto přistoupil k věcnému přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění se na řízení o prominutí pokuty, přírážky k pojistnému nebo penále nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Při aplikaci tohoto ustanovení je však nutno zohlednit § 180 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., účinný od 1. 1. 2006). Podle tohoto ustanovení tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.

K tomu zdejší soud poznamenává, že Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 21/04**) ze dne 26. 4. 2005 dovedil neústavnost takových ustanovení zákona, která vylučují použití obecných procesních předpisů, aniž by zá-

roveň byla stanovena komplexním způsobem úprava jiná. Ustanovením § 180 odst. 1 správního řádu proto byla protiústavnost takových ustanovení odstraněna.

Rozhodování o odstranění tvrdosti podle zákona o veřejném zdravotním pojištění představuje právě takový případ, jaký má na mysli § 180 odst. 1 správního řádu. Zákon o veřejném zdravotním pojištění sice stanoví, že na řízení o prominutí penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, avšak upravuje postup pro toto řízení pouze tím, že stanoví, že toto rozhodnutí je rozhodnutím konečným. Vzhledem k tomu je nutno na toto řízení v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle § 180 odst. 1 správního řádu aplikovat zákon č. 500/2004 Sb. Pro projednávanou věc to zejména znamená, že rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti musí obsahovat odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.

Jak vyplývá z vyjádření žalovaného, hlavním důvodem pro zamítnutí žádosti byla skutečnost, že ke dni rozhodnutí neuhradil žalobce dlužné pojistné. Z textu podané žaloby ovšem vyplývá, že tohoto důvodu si žalobce nebyl dostatečně vědom, neboť proti němu nikterak nebrazil. Na tom je možno demonstrovat porušení žalobcových procesních práv - neboť právě v důsledku toho, že neznal důvody rozhodnutí žalovaného, byla mu proti tomuto rozhodnutí podstatným způsobem ztížena obrana.

Odůvodnění rozhodnutí je nutné konečné i vzhledem k možnosti následného soudního přezkumu takového rozhodnutí. Aby mohl soud rozhodnutí přezkoumat z hledisek zmíněných shora a ověřit, zda přezkoumávané rozhodnutí není projevem libovůle správního orgánu, musí v první řadě obsahovat odůvodnění, neboť pouze z odůvodnění může soud seznat důvody a úvahy správního orgánu, které ho vedly k závěru uvedenému ve výroku rozhodnutí.

V daném případě však žalobou napadeného rozhodnutí neobsahuje žádné odůvodnění a důvody, které žalovaného vedly k zamít-

*) Publikováno pod č. 11/2007 Sb. ÚS.

**) Publikován pod č. 240/2005 Sb.

nutí žádosti, specifikoval stručně až ve vyjádření k podané žalobě.

Soud musí nadto konstatovat, že žalobce ve své žádosti o prominutí penále nijak nespifikoval výši tohoto penále, žádal však o „*prominutí celkového penále*“. Z vyúčtování ze dne 30. 11. 2005 přitom vyplývá, že ke dni tohoto vyúčtování činil dluh na penále

vyměřené dříve vydaným platebním výměrem ještě dalších 204 320,52 Kč. Předmět žádosti o prominutí penále však nebyl přes tuto nejasnost ze strany žalovaného nijak upřesňován. Z napadeného rozhodnutí tak není zcela zřejmé, zda žalovaný skutečně rozhodoval o tom, co bylo předmětem žádosti žalobce ze dne 27. 1. 2006.

2003

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem Služební poměr: nahlížení do osobního spisu

k § 82 soudního řádu správního

k § 202 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Pokud celní ředitelství neumožní bývalému příslušníkovi bezpečnostního sboru nahlédnout do jeho osobního spisu dle § 202 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, s odůvodněním, že služební poměr skončil, jedná se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 10. 2009, čj. 30 Ca 18/2009-25)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS.

Věc: Tomáš H. proti Celnímu ředitelství Hradec Králové o nahlížení do osobního spisu.

Žalobce podal dne 28. 1. 2009 žalobu, kterou se domáhal toho, aby krajský soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práva žalobce nahlížet do jeho osobního spisu, který v souvislosti se službou žalobce jako bývalého celníka vede žalovaný, a aby žalovanému přikázal umožnit žalobci do jeho osobního spisu nahlížet. Žalobce, jehož služební poměr celníka skončil 31. 12. 2005, požádal dne 20. 1. 2009 žalovaného, aby mu umožnil nahlédnout do jeho osobního spisu a aby průběh nahlížení žalovaný ve smyslu správního řádu č. 500/2004 Sb. protokoloval (především za účelem zachycení případných otázek žalobce týkajících se spisu a způsobu jeho vedení). Žalovaný prostřednictvím své personalistky předal žalobci spis k nahlédnutí. Žalobce do něj ale odmítl nahlížet, dokud nebude žalovaný průběh nahlížení protokolovat. Poté, co žalobce trval na svém požadavku o protokolaci nahlížení, mu žalovaný sdělil, že na-

hlížení do spisu je zpoplatněno. Proti tomu se žalobce ohradil s tím, že podání do protokolu poplatkové povinnosti nepodléhá. Po určité časové prodlevě zaprotokoloval žalovaný požadavek žalobce do „*Protokolu o učiněném podání*“, který je součástí spisu. V dalším protokolu („*Protokol o poučení*“) žalovaný žalobci sdělil, že na podání žalobce se nevztahuje správní řád, neboť podání se týká práv a povinností bývalého příslušníka celní správy, a ten na nahlížení do osobního spisu nemá podle zákona o služebním poměru nárok. Žalovaný následně žalobci sdělil, že žalovaný jakožto správní orgán vyřídí podání žalobce ve lhůtách a způsobem stanoveným v právních předpisech. Na dotaz žalobce, podle jakého právního předpisu tak žalovaný učiní, nebyl žalovaný s odvoláním na náročnost problematiky schopen žalobci odpovědět.

O nevyhovění žalobcově žádosti žalovaný nevydal žádné formální rozhodnutí, které by

obsahovalo zákonem předvídané náležitosti jako např. výrok, odůvodnění a poučení. Žalobce má za to, že žalovaný k němu přistupuje v intencích zákona o služebním poměru. Svědčí o tom argumentace žalovaného opírající se o § 202 výše zmíněného zákona, podle kterého je do osobního spisu oprávněn mimo jiných osob, nahlížet pouze příslušník (viz § 202 zákona o služebním poměru), ale bývalý příslušník, kterým žalobce je, nikoliv. Postup žalovaného označil žalobce za zmatečný, neboť na jedné straně žalovaný vystupuje jako správní orgán a označuje žalobce jako účastníka řízení ve smyslu správního řádu, na straně druhé vychází z již zmiňovaného zákona o služebním poměru, jehož působnost ale na žalobce jakožto bývalého příslušníka, nedopadá (viz § 1 odst. 1 výše zmíněného zákona). O tom, že žalovaný neví, podle jakého právního předpisu by měl k žalobci přistupovat svědčí mimo jiné i to, že pokud by žalovaný vůči žalobci skutečně postupoval podle zákona o služebním poměru (a žalovaný se tento dojem snaží vyvolat aplikací § 202 tohoto zákona, který ale podle žalobce v daném případě užít nelze), musel by zajistit, aby ve smyslu § 175 zákona o služebním poměru bylo podání žalobce přijato služebním funkcionářem žalovaného, což se ale nestalo. Z postupu žalovaného ani nevyplývá, kdo by takovým služebním funkcionářem, oprávněným o žádosti žalobce rozhodnout, měl být. Dalším důkazem neznalosti žalovaného o tom, jaký právní předpis na podání žalobce aplikovat, je skutečnost, že žalovaný užívá terminologii správního řádu („*oprávněná úřední osoba*“ a „*žadatel*“) a sám sebe ve výše zmíněných protokolech označuje jako „*správní orgán*“.

Ve svém vyjádření k žalobě a ve sdělení žalobci žalovaný konstatoval, že právo, jehož se žalobce domáhá, není veřejným subjektivním právem, tedy právem, kterému zásadně soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu. Žaloba podle něj obsahuje nepravdivé údaje. Žalovaný nesouhlasil s tím, že na požadavek žalobce by bylo lze aplikovat správní řád. Ten totiž v § 1 odst. 3 výslovně stanoví, že ho nelze užít na pracovněprávní vztahy. Pra-

covněprávní vztahy, resp. vztahy plynoucí ze služebního poměru (o které podle žalovaného v tomto řízení zřejmě jde) řeší zákon o služebním poměru, který je tzv. pracovněprávním předpisem *sui generis*. Tento zákon, který upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (dále jen „příslušník“), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby (§ 1 odst. 1), rozlišuje podle žalovaného dva způsoby nahlížení do osobního spisu. Jeden z nich je jako procesní právo účastníka řízení ve věcech služebního poměru zakotven v § 174 odst. 1 písm. a) a druhý vyplývá z § 202 odst. 4, podle kterého může příslušník nahlížet do svého osobního spisu, ve kterém bezpečnostní sbor zpracovává jeho osobní údaje. Definuje-li § 1 odst. 1 uvedeného zákona příslušníka jako fyzickou osobu, která v bezpečnostním sboru vykonává službu, je zřejmé, že zákon činí rozdíl mezi příslušníkem a bývalým příslušníkem. Právo nahlížet do spisu podle § 174 odst. 1 písm. a) nemůže žalobci svědčit proto, že není účastníkem žádného řízení ve věci služebního poměru, a ani jeho podání z něj nemůže účastníka takového řízení učinit. Konečně nedochází ani k žádné úpravě právních poměrů žalobce a není-li vedeno řízení, neexistuje o něm ani žádný „správní spis“, do kterého by žalobce mohl nahlížet. Nahlížet do spisu nemůže žalobce ani podle § 202 odst. 4 služebního zákona, neboť takové právo svědčí jen v tomto ustanovení vyjmenovaným osobám, mezi kterými ale bývalý příslušník uveden není. Skutečnost, že zákonodárce právo nahlížet do osobního spisu nepřiznal bývalému příslušníku, je podle žalovaného zcela v souladu s účelem zákona, který směřuje k omezení administrativní náročnosti spojené s případnými žádostmi bývalých příslušníků o nahlédnutí do jejich osobních spisů. Kromě toho, právo nahlédnout do svého osobního spisu, žalobce „*zmařil*“ tím, že trval na protokolaci nahlížení do spisu. Takový postup je nejen v rozporu s účelem služebního zákona, ale jak již bylo řečeno výše, právo, o kterém se žalobce domnívá, že mu svědčí, jde nad rámec práv vyplývajících ze služebního zákona.

Žalovaný dále uvedl, že listiny, které jsou obsaženy v osobním spise žalobce, jsou žalobci známy, neboť v průběhu svého služebního poměru s nimi byl seznamován, případně mu byly doručeny. Zná-li žalobce jejich obsah, nemohl žalovaný zasáhnout do jeho práva na vyhledávání informací o své osobě, ani do jiného žalobcem zmíněného práva obsaženého v čl. 17 Listiny. Zásahem do práv žalobce nemůže být ani omezení vyplývající z § 202 služebního zákona, neboť jak již bylo řečeno výše, žalobce obsah listin založených v jeho osobním spise, zná. Co se týče pasivní věcné legitimace, zmátl žalobce žalovaného tím, že učinil nespécifikované podání podle správního řádu vůči Celnímu ředitelství v Hradci Králové. Pokud by měl na daný případ dopadat správní řád, pak správním orgánem, který by bylo lze žalovat, by byl služební funkcionář, tzn. ředitel Celního ředitelství v Hradci Králové, nikoliv Celní ředitelství jako takové. Žalovaný neviděl prostor ani pro to, aby mohl žádost žalobce posoudit podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Nejen že z podání žalobce bylo zřejmé, že se o žádost podle tohoto zákona nejedná, ale i kdyby na ni tak bylo lze nahlížet, nebylo by možno žalobci vyhovět, neboť ani tento právní předpis neobsahuje žádné ustanovení, které by žalobci jím tvrzené právo zakládalo.

Žalobce v reakci na vyjádření žalovaného odmítl jeho právní úvahy vedoucí k závěru, že nahlížení do osobního spisu není žalobcovým veřejným subjektivním právem. Zopakoval, že na danou věc nedopadá žalovaným tolikrát zmiňovaný zákon o služebním poměru. K vyjádření žalovaného, že žaloba obsahuje nepravdivé údaje, připomněl, že to byl žalobce, který požadoval, aby průběh nahlížení do spisu byl protokolován, právě za tím účelem, aby nevznikaly pochybnosti o tom, jak se vše odehrálo. K prokázání svých v žalobě uvedených tvrzení navrhl v případě potřeby vyslechnout v žalobě uvedené osoby, které byly žalobcem popsány událostem přítomny. Námitka žalovaného, že ho žalobce ohledně pasivní věcné legitimace uvedl v omyl tím, že své podání řádně neoznačil, je podle žalobce nepřijatelná.

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl, že se žalovanému zakazuje pokračovat v porušování práva žalobce nahlížet do jeho osobního spisu.

Z odůvodnění:

Při zkoumání důvodnosti žaloby se krajský soud musel v první řadě zabývat tím, zda má žalobce právo nahlížet do svého osobního spisu, a pokud ano, odkud mu toto právo plyne a zda se jedná o veřejné subjektivní právo.

Žalobce se obrátil dne 20. 1. 2009 na žalovaného s žádostí, aby mu umožnil nahlédnout do jeho osobního spisu, který žalovaný vedl v souvislosti se služebním poměrem žalobce, jež skončil uvolněním dne 31. 12. 2005. Krajský soud je toho názoru, že na tuto žalobcovu žádost nelze aplikovat správní řád. Ohledně posouzení této otázky dává za pravdu žalovanému. Uvedenou žádostí nebylo zahájeno žádné správní řízení ve smyslu § 44 a násl. správního řádu, žalobce po žalovaném nežádal ani vydání vyjádření, osvědčení či sdělení ve smyslu § 154 a násl. téhož zákona. Žalobce chtěl nahlédnout do svého osobního spisu založeného u žalovaného jako bývalý celník. Jeho požadavek je tak nerozdílně spjat s existencí služebního poměru mezi ním a žalovaným, byť již v současnosti tento služební poměr neexistuje. Jelikož vzájemnou „podobu“ vztahu pracovního právního a vztahu služebního v mnoha aspektech nelze přehlédnout, považuje v souvislosti s posouzením této otázky krajský soud za příhodný i odkaz žalovaného na § 1 odst. 3 správního řádu, který aplikaci správního řádu na pracovní právní úkony prováděné správními orgány výslovně vylučuje.

Přezkoumávanou věc je tak dle krajského soudu nutno posuzovat na půdorysu zákona o služebním poměru, neboť je nesporné, že mezi žalobcem a žalovaným v minulosti služební poměr existoval. Vztahy vyplývající ze služebního poměru potom jak judikatura správních soudů, tak právní doktrína, konstantně označují za vztahy veřejnoprávní a práva vzniklá příslušníkovi jako jednomu z účastníků těchto vztahů za jeho veřejná subjektivní práva. Takovým právem je i možnost

příslušníka nahlížet do svého osobního spisu, činit z něj výpisy a na náklady bezpečnostního sboru požadovat stejnopisy listin zakotvená v § 202 odst. 4 zákona o služebním poměru. Pokud toto oprávnění má příslušník bezpečnostního sboru, může být odepřeno příslušníkovi bývalému? Dle mínění krajského soudu pro to není jediný rozumný důvod.

Při posuzování této otázky totiž není možno vyložit ustanovení § 202 odst. 4 zákona o služebním poměru pouze za pomoci jazykového výkladu. Jazykový výklad totiž představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. K celkovému závěru o aplikovatelnosti té které právní normy však slouží i řada dalších postupů, jako je logický či systematický výklad, výklad *e ratione legis*, atd. Při posuzování dané věci se proto krajský soud necítil a ani nemohl cítit být absolutně vázán doslovným zněním citované právní normy. To vše samozřejmě při vědomí toho, že se smí a musí od něho odchýlit jen v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel daného právního předpisu, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Tyto zásady aplikace zákona soudem lze nepochybně vztáhnout i na interpretaci zmíněné normy a krajský soud to také učinil. Ostatně Ústavní soud opakovaně připomíná, „že *neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu*“.

Za podstatné považuje krajský soud zejména to, co se v osobním spise shromažďuje, a proč vůbec se tento spis zakládá a vede. Dle § 202 odst. 1 zákona o služebním poměru zpracovává bezpečnostní sbor osobní údaje příslušníka, které jej identifikují, údaje o jeho způsobilosti k výkonu služby, dosaženém vzdělání, osobním stavu a bezúhonnosti, jež jsou potřebné pro rozhodování ve věcech služebního poměru, zabezpečení řádného výkonu služby, uplatnění práv a povinností příslušníka ve služebním poměru. Dále zpracovává osobní údaje, jestliže tak stanoví

zvláštní zákon. Dle odstavce 2 osobní údaje příslušníka a doklady nebo jejich ověřené kopie, které je osvědčují, vede bezpečnostní sbor v osobním spisu příslušníka. Dále v něm vede dokumentaci o průběhu služebního poměru příslušníka. Tu tvoří zejména doklady o způsobilosti příslušníka vykonávat službu, rozhodnutí ve věcech služebního poměru a služební hodnocení.

Z uvedeného je zřejmé, že osobní spis obsahuje v podstatě všechny důležité informace související se služebním poměrem příslušníka, jeho vznikem, průběhem i zánikem. Tyto informace tedy mohou být důležité nejenom pro bezpečnostní sbor, ale pochopitelně také pro příslušníka; i proto mu zákon dává oprávnění do osobního spisu nahlédnout. Totéž se ale týká i příslušníka; bývalého. I ten může mít důvodný zájem do svého osobního spisu nahlédnout. Lze si snadno představit, že i po skončení služebního poměru může mezi příslušníkem a bezpečnostním sborem přetrvávat řada nevyjasněných právních vztahů, které mohou být třeba i předmětem soudních sporů, kdy pro řádnou a úplnou ochranu svých veřejných subjektivních práv bude pro bývalého příslušníka nezbytností do svého osobního spisu nahlédnout. Nelze tak dle krajského soudu rozumně připustit, aby oprávnění nahlédnout do svého osobního spisu pozbyl příslušník ukončením služebního poměru.

Krajský soud v souvislosti s tím upozorňuje také na zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), byť si je vědom, že tato právní norma je platná, ale zatím neúčinná. Ten v § 193 odst. 3 výslovně stanoví, že státní zaměstnanec a státní zaměstnanec, jehož služební poměr skončil, má právo nahlížet do svého osobního spisu, činit si z něj výpisy a na náklady služebního úřadu z něho požadovat stejnopisy listin.

Priznání práva žalobci nahlížet do svého osobního spisu proto považuje krajský soud za naprosto logický a s principem rozumnosti souladný závěr. Opačný závěr, podle které-

ho osoba, jejíž osobní údaje správní orgán shromažďuje, má v určitý den (například 31. 12. 2005, tedy den, ke kterému ještě trval služební poměr žalobce) právo bez omezení nahlížet do svého osobního spisu, ovšem den následující, tj. 1. 1. 2006, tohoto práva pozbu- de, považuje krajský soud za absurdní. Obstát nemůže názor žalovaného, že nezahrnutí bý- valých příslušníků do výčtu osob oprávně- ných nahlížet do osobního spisu bylo vedeno úmyslem omezit administrativní náročnost s případnými žádostmi bývalých příslušníků bezpečnostních sborů.

Krajský soud se nemohl ztotožnit ani s ná- mitkou žalovaného, že postavení žalovaného přísluší jeho řediteli coby služebnímu funk- cionáři. Ze shora uvedené citace zákona plyne, že osobní spis příslušníka vede bezpečností sbor, nikoliv konkrétní služební funkcionář. Žalovanému jako správnímu orgánu tak v zá- sadě přísluší postavení „bývalého zaměstna- vatele“, on má osobní spis v dispozici a z toho titulu dle krajského soudu postupoval žalob- ce správně, pokud o nahlédnutí do osobního spisu žádal žalovaného a nikoliv služebního funkcionáře stojícího v jeho čele.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (srov. např. jeho rozsudek ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS) opakovaně zdůrazňuje, že není možno se do- máhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, ale pouze před takovým, který kumulativně splňuje následující podmínky. Žalobce musí

být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. pod- mínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smys- lu) správního orgánu, které nejsou rozhod- nutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), při- čemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho dů- sledky musí trvat nebo musí hrozit opaková- ní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li být jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout, přičemž uvedené definiční znaky zásahu, tj. podmínky pod č. 1 až 3 a 5 až 6, jsou již hod- nocením věcné legitimize ústící do zákazu a příkazu správnímu orgánu nebo do zamít- nutí žaloby (§ 87 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

V přezkoumávané věci ze shora uvede- ných důvodů dospěl krajský soud k závěru, že všechny uvedené zákonné podmínky, které zákon pro úspěšnou obranu před nezákonn- ým zásahem stanoví, splněny byly.

Žalobce jakožto bývalý příslušník žalova- ného má právo nahlížet do svého osobního spisu, který žalovaný vede, respektive nyní uchovává. Neumožnil-li žalovaný žalobci do jeho osobního spisu nahlédnout dle § 202 odst. 4 zákona o služebním poměru s odů- vodněním, že služební poměr skončil, dopus- til se tak vůči němu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (...)

2004

Místní referendum: počátek běhu lhůty pro vyvěšení usnesení o vyhlášení referenda a pro oznámení o době a místě jeho konání

k § 14 a § 31 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o místním referendu“)

Za první den patnáctidenní lhůty stanovené v § 14 zákona č. 22/2004 Sb., o míst- ním referendu (tj. doby, po jakou musí být usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu), a patnáctidenní lhůty stanovené v § 31 odst. 1 téhož zákona (tj. lhůty o minimální době ke zveřejně- ní oznámení o době a místě konání místního referenda před jeho konáním) je nut- no počítat den, kdy došlo k vyvěšení usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení míst-

ního referenda na úřední desce obecního úřadu či ke zveřejnění oznámení o době a místě konání místního referenda před jeho konáním, a nikoliv až následující den.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, čj. 15 Ca 140/2009-60)

Věc: Ing. Zdeněk H. proti obci Lišnice, za účasti dalších osob oprávněných hlasovat v místním referendu, o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování a rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Návrhem doručeným Krajskému soudu v Ústí nad Labem se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti hlasování a rozhodnutí přijatého v místním referendu ve smyslu § 91a odst. 1 písm. c) a písm. d) s. ř. s., které bylo vyhlášeno obcí Lišnice a uskutečnilo se dne 12. 9. 2009 v obcích Lišnice, Koporeč a Nemilkov. V něm uvedl, že dotyčné referendum bylo vyhlášeno ohledně jedné otázky, a to zda: „*Má zastupitelstvo obce umožnit změnou územního plánu výstavbu skladovacího areálu obilovin na parcele [...] v katastrálním území obce Lišnice?*“, přičemž k vyhlášení výsledků hlasování (odpověď „ANO“ byla poskytnuta nadpoloviční většinou oprávněných voličů) došlo dne 12. 9. 2009. Navrhovatel má za to, že rozhodnutí vzešlé z místního referenda a celý průběh místního referenda nebyl ve třech otázkách ve shodě se zákonem o místním referendu. Dle navrhovatele jednak první zasedání okrskové komise neproběhlo ve lhůtě předepsané § 18 odst. 2 zákona o místním referendu, tj. alespoň 5 dní před hlasováním v místním referendu, když okrsková komise byla svolána dne 9. 9. 2009 a místní referendum se konalo již dne 12. 9. 2009; jednak oznámení o době a konání místního referenda nebylo vyvěšeno na úřední desce nejpozději 15 dní před dnem konání místního referenda, když k tomuto vyvěšení došlo až dne 28. 8. 2009, což odporuje § 14 a § 31 odst. 1 zákona o místním referendu; a konečně že v rozporu s § 27 odst. 5 zákona o místním referendu nebyly zveřejněny odměny pro členy komise, když ty dokonce nebyly zveřejněny vůbec. Tímto jednáním dle navrhovatele došlo k porušení zákonnosti, v důsledku čehož byl navrhovatel jakožto občan dotyčné obce zkrácen na svých právech svobodně rozhodovat o činnosti obce a jejím životním prostředí, neboť

rozhodnutí vzešlé z místního referenda může mít dopad na život občanů v obci.

Ve svém vyjádření k návrhu obec Lišnice uvedla, že místní referendum se konalo z rozhodnutí zastupitelstva ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, a proto přípravný výbor ve smyslu § 9 téhož zákona nebyl ustaven. K vyhlášení místního referenda došlo na základě žádosti Elišky S. o změnu územního plánu obce Lišnice, kterou podala z důvodu jejího zájmu investovat do výstavby areálu na posklizňovou úpravu a skladování obilovin v k. ú. obce Lišnice, když doposud platný územní plán výstavbu na tomto pozemku neumožňoval. Jelikož proces pořízení územního plánu je tvořen za součinnosti občanů, vycházelo zastupitelstvo při rozhodování o vyhlášení místního referenda z toho, že případná změna územního plánu obce Lišnice by měla být s občany projednána. Jednalo se totiž o poměrně významnou stavbu, která podle názoru zastupitelstva mohla mít negativní vliv na životní prostředí v obcích Lišnice, Koporeč a Nemilkov, a navíc stávající územní plán obce Lišnice poskytoval dostatek využitelných ploch na výstavbu podobného areálu. Při vyhlášení místního referenda a realizaci kroků vedoucích k jeho zdárnému průběhu se obec Lišnice plně řídila zákonem o místním referendu, nesnažila se ve svých krocích stranit žádné ze zúčastněných stran a plně zachovala právo všem osobám oprávněným hlasovat v místním referendu svobodně projevit svou vůli. Dále obec Lišnice k předmětnému návrhu uvedla, že okrsková komise skutečně zasedala až dne 9. 9. 2009, což však dle jejího přesvědčení představuje pouze formální porušení zákonnosti, které nemohlo žádným způsobem ovlivnit výsledek referenda. Naproti tomu obec Lišnice odmítá, že by došlo k porušení § 14 zákona

o místním referendu. Na úřední desce totiž obec zveřejnila usnesení o vyhlášení místního referenda v době od 1. 7. do 16. 7. 2009. Protože toto usnesení neobsahovalo dle názoru obce veškeré zákonem vyžadované náležitosti, obec usnesení následně revokovala a nahradila jej novým usnesením, které bylo vyvěšeno na úřední desce obce v době od 10. 8. do 25. 8. 2009. Rovněž tak obec Lišnice odmítá, že by porušila § 31 odst. 1 zákona o místním referendu, neboť oznámení o době a místě konání místního referenda zveřejnila na úřední desce obce v době od 28. 8. do 12. 9. 2009, tj. 15 dní před konáním místního referenda. Obec vedle toho osoby oprávněné hlasovat v místním referendu informovala o době konání místního referenda a položené otázce v srpnovém vydání Lišnického občasníku, který byl do domácností distribuován dne 18. 8. 2009. Navíc i ze zářijového vydání Lišnického občasníku a novin vyplývá, že o konání místního referenda byly v dostatečné míře informovány osoby oprávněné hlasovat v tomto referendu, což dokládá i jejich vysoká účast při hlasování.

Účastnice řízení Eliška S. a Margit S. poskytlý soudu shodná písemná vyjádření, v nichž především zdůraznily, že případná nedodržení jednotlivých ustanovení zákona o místním referendu jsou pouze formálními vadami, které spadají pod kompetence obce Lišnice a které však nikterak ze své podstaty nemohou ovlivnit výsledek místního referenda. Dle jejich názoru oznámení o době a místě konání místního referenda bylo řádně vyvěšeno na úřední desce obce 15 dní předem, když se tak stalo dne 28. 8. 2009. Rozhodnutí občanů v místním referendu přitom přineslo zcela jednoznačný výsledek. Zamýšlená stavba dle odborného posudku „*O vlivu stavby na životní prostředí v rámci zjišťovacího řízení ke změně územního plánu*“ zpracovaného společností s ručením omezeným Pelamis navíc bude mít na blízké i vzdálené okolí jen minimální vliv.

Krajský soud v Ústí nad Labem návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud tak vycházel z faktu, že místního referenda, v jehož rámci byla položena otázka: „*Má zastupitelstvo obce umožnit změnou územního plánu výstavbu skladovacího areálu obilovin na parcele [...] v katastrálním území obce Lišnice?*“, se zúčastnilo 115 oprávněných voličů z celkového počtu oprávněných voličů v počtu 174, tj. 66,09 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných voličů, přičemž celkový počet platných hlasovacích lístků činil 108 kusů, dále platných hlasovacích lístků s odpovědí „ANO“ bylo odevzdáno 63 kusů, tj. 36,20 % z celkového počtu oprávněných voličů hlasovat v místním referendu, a počet platných hlasovacích lístků s odpovědí „NE“ bylo odevzdáno 45 kusů, tj. 25,86 % z celkového počtu oprávněných voličů hlasovat v místním referendu. Pro platnost rozhodnutí v místním referendu bylo přitom zapotřebí dle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu dosáhnout alespoň 35 % účasti a pro dosažení závaznosti rozhodnutí v místním referendu bylo zapotřebí dle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu, aby pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a aby pro něj hlasovalo alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob hlasovat v místním referendu.

Pokud by se pominuly námitky uplatněné navrhovatelem, tak s ohledem na shora uvedené skutečnosti a předestřenou právní úpravu obsaženou v § 48 odst. 1 a odst. 2 zákona o místním referendu, by bylo nutné vycházet z faktu, že rozhodnutím, které vzešlo z místního referenda, byl vysloven platný a závazný souhlas osob oprávněných hlasovat v místním referendu se změnou územního plánu obce Lišnice. Na tomto místě soud předepisuje, že i po zohlednění námitek navrhovatele, dospěl soud k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí vzešlé z rozporovaného místního referenda je třeba považovat za platné a závazné.

Pokud navrhovatel namítal, že okrsková komise, která byla v daném případě čtyřčlenná, zasedala až dne 9. 9. 2009, tj. nikoliv alespoň 5 dnů přede dnem hlasování, soud uvádí,

že v daném případě skutečně tato komise zasedala předem ve lhůtě kratší než předpokládá § 18 odst. 2 zákona o místním referendu. Tato skutečnost ovšem dle názoru soudu představuje pouze formální porušení zákonosti ze strany starosty obce Lišnice, které neovlivnilo výsledek referenda. V předmětné věci totiž nebylo nikým z účastníků jakkoliv poukazováno na to, že by okrsková komise nebyla kompetentní k zajištění řádného průběhu hlasování, pořádku v hlasovací místnosti či dozoru nad správným odevzdáváním hlasovacích lístků. Také v průběhu soudního řízení nebylo nikým zmiňováno, že by okrsková komise nebyla náležitě způsobilá k součtu odevzdaných hlasů, k sepsu zápisu o průběhu a výsledku hlasování a k plnění dalších úkolů dle zákona o místním referendu. Navíc nelze pominout skutečnost, že ani soud z předložených materiálů obcí Lišnice nezjistil sebemenší pochybení dotýčné okrskové komise, a proto nelze mít opodstatněné pochybnosti o tom, že by komise nebyla dostatečně předem proškolená o své úloze při vyhlášeném místním referendu.

Dále je pravdou, že v daném případě nedošlo k zveřejnění odměn členů okrskové komise za výkon funkce v této komisi, ačkoliv tak být učiněno mělo dle § 27 odst. 5 zákona o místním referendu. Ani tato skutečnost však dle názoru soudu nepředstavuje závažné porušení zákona o místním referendu, které by bylo způsobilé ovlivnit výsledek referenda. V daném případě i toto pochybení, ke kterému došlo ze strany zastupitelstva obce Lišnice, vyhodnotil soud jako ryze formální, když navíc v průběhu soudního řízení nebylo nikým namítáno, že by členové okrskové komise či komise jako taková špatně plnila svoji úlohu při vyhlášeném místním referendu, kterou jí svěřuje zákon o místním referendu, natož že by to bylo zapříčiněno právě nezveřejněním odměn členů okrskové komise alespoň 25 dnů před hlasováním v místním referendu. Již výše bylo přitom soudem konstatováno, že z materiálů předložených obcí Lišnice nezjistil sebemenší pochybení dotýčné okrskové komise, a proto nelze mít opodstatněné pochybnosti o tom, že komise neplnila

své úkoly, které jí náležely dle zákona o místním referendu.

Oproti navrhovateli však soud nedospěl k závěru, že by oznámení o době a místě konání dotyčného místního referenda nebylo uveřejněno v souladu s § 31 odst. 1 v návaznosti na § 14 zákona o místním referendu, tj. v daném případě vyvěšeno na úřední desce obce po dobu 15 dnů minimálně s 15denním předstihem přede dnem konání místního referenda. Z materiálů předložených obcí Lišnice soud prokazatelně zjistil, že řádné oznámení o době a místě konání místního referenda, které ze své podstaty obsahuje i informaci o tom, že v obci došlo k vyhlášení místního referenda, bylo vyvěšeno na úřední desce obce dne 28. 8. 2009. Toto datum ostatně nezpochybňoval ani samotný navrhovatel. Jestliže oznámení o době a místě konání místního referenda bylo provedeno starostou obce Lišnice dne 28. 8. 2009 vyvěšením na úřední desce obce a k jeho sejmutí došlo dne 12. 9. 2009, tak nepochybně tímto postupem byla zachována jedná lhůta dle § 14 zákona o místním referendu, tj. rozhodnutí zastupitelstva o vyhlášení místního referenda bylo vyvěšeno po dobu 15 dnů, a jedná byla zachována i lhůta dle § 31 odst. 1 zákona o místním referendu, tj. oznámení o době a místě konání vyhlášeného místního referenda bylo provedeno nejpozději 15 dnů přede dnem konání místního referenda. V této souvislosti soud směrem k navrhovateli poznamenává, že právě datum 28. 8. 2009 a nikoliv až následující den, je zapotřebí považovat za první den 15 denních lhůt stanovených zákonem o místním referendu. Navíc pro souzenou věc má nespornou relevanci i fakt, že osoby oprávněné hlasovat v místním referendu byly informovány o době konání místního referenda a položené otázce i v srpnovém vydání Lišnického občasníku, který byl do domácností distribuován dne 18. 8. 2009, což je dle názoru soudu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o místním referendu rovněž přípustný způsob oznámení o době a konání místního referenda, neboť se dožaduje jedná o obvyklý způsob oznamování určitých událostí v dané obci.

2005

Místní referendum: členství v okrskové komisi; kampaň pro místní referendum

k § 21 odst. 1 a § 32 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o místním referendu“)

I. Vyloučení z možnosti být delegován mezi členy okrskové komise, která je ustavována pro potřeby vyhlášeného místního referenda (§ 21 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu), není dáno u osoby oprávněné hlasovat v tomto místním referendu, z jejíž iniciativy se vyhlášené místní referendum koná.

II. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, nezakazuje vést kampaň pro místní referendum. Ve svém § 32 naopak předpokládá, že v rámci vyhlášeného místního referenda bude prováděna kampaň pro představení otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, čj. 15 Ca 141/2009-59)

Věc: Jiří K. proti obci Lišnice, za účasti osob oprávněných hlasovat v místním referendu, o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování a rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Navrhovatel se domáhal vyslovení neplatnosti hlasování a rozhodnutí přijatého v místním referendu, které bylo vyhlášeno obcí Lišnice a které se uskutečnilo dne 12. 9. 2009 v obcích Lišnice, Koporeč a Nemilkov. Dotyčné referendum bylo vyhlášeno ohledně jedné otázky, a to zda: „*Má zastupitelstvo obce umožnit změnou územního plánu výstavbu skladovacího areálu obilovin na parcele 301/1 v katastrálním území obce Lišnice?*“, přičemž k vyhlášení výsledků hlasování (odpověď „ANO“ byla poskytnuta nadpoloviční většinou oprávněných voličů) došlo dne 12. 9. 2009. Navrhovatel má za to, že místní referendum bylo vyhlášeno mimo jiné proto, že se jedná o stavbu velkého rozsahu, která by se měla realizovat na úrodné půdě v těsné blízkosti biokoridoru podél říčky Srpina a která by měla být vzdálena pouhých 250 m vzdušnou čarou od prvních rodinných domů v obci Lišnice. Navrhovatel zastává názor, že rozhodnutí vzhledem k místnímu referendu a celý průběh místního referenda nebyl ve dvou otázkách ve shodě se zákonem o místním referendu. Jednak zde došlo ke střetu zájmů, neboť Eliška S., v jejíž prospěch se mělo jednat, byla členem okrskové volební komise. Proto dle navrhovatele jednala ve svůj prospěch a rovněž mohla svým jednáním v této

komisi ovlivnit ostatní členy komise tak, aby v její prospěch rozhodli. Navrhovatel je přesvědčen, že členy této komise měly tvořit nestranné osoby. A jednak dle navrhovatele osoby oprávněné hlasovat v místním referendu byly před samotným hlasováním ovlivňovány osobami, v jejichž prospěch mělo být rozhodnuto, neboť Eliška S. se svým správcem obcházeli předem vtypované osoby, kterým předávali lahve alkoholu a zvali je k referendu. Jednalo se osoby neznalé podrobně problematiky věci, zejména pokud se jedná o dopady zamýšlené stavby na životní prostředí. Tímto jednáním došlo k porušení zákonnosti, v důsledku čehož byl navrhovatel jakožto občan dotyčné obce zkrácen na svých právech svobodně rozhodovat o činnosti obce a jejím životním prostředí, neboť rozhodnutí vzešlé z místního referenda může mít dopad na život občanů v obci.

Obec Lišnice ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že místní referendum se konalo z rozhodnutí zastupitelstva ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, a proto přípravný výbor ve smyslu § 9 téhož zákona nebyl ustaven. K vyhlášení místního referenda došlo na základě žádosti Elišky S. o změnu územního plánu obce, která byla podána z důvodu jejího zájmu investovat do výstavby

areálu na posklizňovou úpravu a skladování obilovin na parcele v k. ú. obce Lišnice, když doposud platný územní plán výstavbu na tomto pozemku neumožňoval. Jelikož proces pořízení územního plánu je tvořen za součinnosti občanů, vycházelo zastupitelstvo při rozhodování o vyhlášení místního referenda z toho, že případná změna územního plánu obce Lišnice by měla být s občany projednána. Jedná se totiž o poměrně významnou stavbu, která mohla mít negativní vliv na životní prostředí v obcích Lišnice, Koporeč a Nemilkov, a navíc stávající územní plán obce Lišnice poskytuje dostatek využitelných ploch na výstavbu podobného areálu. Při vyhlášení místního referenda a realizaci kroků vedoucích k jeho zdárnému průběhu se obec Lišnice plně řídila zákonem o místním referendu, nesnažila se ve svých krocích stranit žádné ze zúčastněných stran a plně zachovala právo všem osobám oprávněným hlasovat v místním referendu svobodně projevit svou vůli. Eliška S. byla do okrskové komise delegována záměrně ve snaze, aby v ní byly zastoupeny obě strany s odlišnými názory, a nevzniklo tak podezření, že tato komise bude pracovat tendenčně. Tento postup byl přitom zcela v souladu s § 21 odst. 1 zákona o místním referendu, neboť se jednalo o oprávněnou osobu hlasovat v dotyčném místním referendu, u níž nenastala překážka ve výkonu hlasovat v místním referendu. K námitce, že Eliška S. spolu se svým správcem obcházeli předem vytypované osoby neznalé dané problematiky, kterým pak předávali lahve alkoholu a zvali je k referendu, obec Lišnice zmínila, že toto tvrzení se částečně zakládá na pravdě. Není však pravdou, že by tyto osoby byly zvány k účasti při místním referendu, nýbrž k účasti na mítinku, který pořádala Eliška S. dne 5. 9. 2009 za účelem propagování své myšlenky a cíle. Tento postup je v souladu s podstatou soutěže o prosazení nějakého záměru, jakou referendům bezesporu představuje. Pokud se některé osoby cítily darem od Elišky S. zavázány, staví se do role nesvéprávných jedinců, kteří se rozhodují podle momentální výše uspokojení svého vlastního užítku, s tím, že i tyto degradované názory na věc je třeba respektovat. Navíc na úřední desce obce a také na

informační ceduli, kterou Eliška S. umístila na svém objektu, byly podrobně zveřejněny základní informace o podstatě jejího záměru, přičemž i v srpnovém vydání Lišnického občasníku, který byl do domácností distribuován dne 18. 8. 2009, byly ze strany obce základní charakteristiky rozporovaného investičního záměru popisovány, takže osoby oprávněné hlasovat v místním referendu měly dostatek informací ke svému rozhodnutí.

K návrhu se mimo jiné shodně vyjádřily i Eliška S. a Margit S., přičemž především uvedly, že jmenováním Elišky S. jako členky okrskové komise nedošlo k žádnému střetu zájmů, neboť další dva členové komise byli zástupci obecního úřadu Lišnice, kteří by žádné ovlivnění nepřipustili. Navíc jediný, kdo v místním referendu rozhodoval, byly osoby oprávněné hlasovat v tomto místním referendu. Důkazem toho je i fakt, že od počátku se obec Lišnice vyjadřovala nesouhlasně k výstavbě sil. Dále zmínily, že láhev vína dostal „každý dům“, a to výlučně za účast v místním referendu, a nikoliv jen předem vytypované osoby. Cílem těchto návštěv tedy bylo pouze pozvání k účasti na místním referendu a také poskytnutí informací o investorském záměru. V této souvislosti podotkly, že i na jiných předvolebních akcích a mítincích je rovněž podáváno pohoštění. Taktéž podotkly, že lidé nemají nízkou mentalitu, aby za láhev vína vyměnili svůj názor k otázce řešené referendem. Zamýšlená stavba dle odborného posudku „*O vlivu stavby na životní prostředí v rámci zjišťovacího řízení ke změně územního plánu*“ společnosti Pelamis, s. r. o., Praha, navíc bude mít na blízké i vzdálené okolí jen minimální vliv.

Krajský soud v Ústí nad Labem návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud vycházel z faktu, že místního referenda, v jehož rámci byla položena otázka: „*Má zastupitelstvo obce umožnit změnou územního plánu výstavbu skladovacího areálu obilovin na parcele 301/1 v katastrálním území obce Lišnice?*“, se zúčastnilo 115 oprávněných voličů z celkového počtu oprávněných

voličů v počtu 174, tj. 66,09 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných voličů, přičemž celkový počet platných hlasovacích lístků činil 108 kusů, dále platných hlasovacích lístků s odpovědí „ANO“ bylo odevzdáno 63 kusů, tj. 36,20 % z celkového počtu oprávněných voličů hlasovat v místním referendu, a platných hlasovacích lístků s odpovědí „NE“ bylo odevzdáno 45 kusů, tj. 25,86 % z celkového počtu oprávněných voličů hlasovat v místním referendu. Pro platnost rozhodnutí v místním referendu bylo přitom zapotřebí dle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu dosáhnout alespoň 35 % účasti a pro dosažení závaznosti rozhodnutí v místním referendu bylo zapotřebí dle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu, aby pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a aby pro něj hlasovalo alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob hlasovat v místním referendu.

Pokud by se pominuly námitky uplatněné návrhovátelem, tak s ohledem na shora uvedené skutečnosti a předestřenou právní úpravu obsaženou v § 48 odst. 1 a odst. 2 zákona o místním referendu, by bylo nutné vycházet z faktu, že rozhodnutím, které vzešlo z místního referenda, byl vysloven platný a závazný souhlas osob oprávněných hlasovat v místním referendu se změnou územního plánu obce Lišnice. Na tomto místě soud předepisuje, že i po zohlednění námitek návrhovátele, dospěl soud k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí vzešlé z rozporovaného místního referenda je třeba považovat za platné a závazné.

Pokud návrhovatel namítal, že mezi členy okrskové komise, jež byla v daném případě čtyřčlenná, byla delegována i Eliška S., čímž mělo dojít ke střetu zájmů, neboť se jednalo o osobu, která při místním referendu jednala ve svůj prospěch, a proto rovněž mohla svým jednáním v této komisi ovlivnit ostatní členy této komise tak, aby v její prospěch rozhodli, tak tuto námitku soud vyhodnotil jako čistě spekulativní a ničím nepodloženou. Z formálního hlediska dle zákona o místním referendu nic nebránilo tomu, aby Eliška S. byla

delegována mezi členy příslušné okrskové komise. Podle § 21 odst. 1 zákona o místním referendu totiž platí, že členem okrskové komise může být jen oprávněná osoba, u níž nastala překážka ve výkonu práva hlasovat v místním referendu. Z materiálů předložených obcí Lišnice přitom soud prokazatelně zjistil, že Eliška S. splňovala veškeré zákonem vyžadované předpoklady proto, aby mohla být delegována členem okrskové komise, neboť byla a nadále je občanem obce Lišnice, když zde je přihlášená k trvalému pobytu. Ani z hlediska materiálního soud neshledal překážku, aby *a priori* byla Eliška S. vyloučena z okruhu osob možných delegovat mezi členy příslušné okrskové komise. Soud přitom vycházel z analogického principu, který se uplatňuje v problematice volebního práva, neboť zde zákonodárce primárně vyžaduje pro zajištění transparentnosti průběhu volebního procesu, aby do jednotlivých volebních komisí v rámci volebních okrsků byli delegováni za každou volební stranu, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro dotyčné volby, její zástupci. V daném případě má soud za to, že bylo vhodné, aby v příslušné okrskové komisi zasedli vedle sebe představitelé pokud možno všech názorových skupin, které se vyprofilovaly v souvislosti s konaným místním referendem. V předmětné věci navíc nelze pominout, že v průběhu soudního řízení soud z materiálů předložených obcí Lišnice nezjistil, že by Eliška S. jakkoliv ovlivňovala průběh uskutečněného místního referenda z pozice člena okrskové komise, když tato komise se ani nedopustila nějakého pochybení z pohledu zákona o místním referendu, a to zejména pokud se jedná o zajištění řádného průběhu hlasování, pořádku v hlasovací místnosti či dozoru nad správným odevzdáváním hlasovacích lístků, součtu odevzdaných hlasů, sepsu zápisu a průběhu a výsledku hlasování a plnění dalších úkolů dle zákona o místním referendu. Ve vztahu k této námitce soud směrem k návrhovátelemi ještě poznamenává, že ten, kdo v místním referendu rozhoduje, nejsou členové komise, nýbrž výlučně osoby oprávněné hlasovat v tomto referendu. Členové okrskových komisí ustanovených v souvislosti

s konaným místním referendem jsou povoláni výlučně k tomu, aby svědomitě, nestranně a v souladu s platným právním řádem České republiky pod hrozbou případných postihů při nesplnění zákonem uložených povinností řádně zabezpečili uskutečnění vyhlášeného místního referenda.

Rovněž tak námitku o nepřijatelném ovlivňování osob oprávněných hlasovat v místním referendu před jeho konáním ze strany Elišky S. soud neshledal naprosto důvodnou. Již shora bylo soudem zmíněno, že předmětné referendum se uskutečnilo v režimu zákona o místním referendu. Tento předpis přitom nikterak nezakazuje vést kampaň pro místní referendum, když naopak ve svém § 32 předpokládá, že v rámci konaného místního referenda bude prováděna kampaň pro představení otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu. Tato zákonná úprava nepochybně správně představuje analogickou úpravu, která se uplatňuje ve volební problematice. Jedinou restrikcí, kterou zákon o místním referendu upravuje v § 32 odst. 2, představuje pouze zákaz vést kampaň

v den hlasování v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost. V daném případě přitom nebylo z nikým z účastníků řízení namítáno, že by Eliška S. vedla z pohledu § 32 odst. 2 zákona o místním referendu zakázanou kampaň, když shodně bylo toliko tvrzeno, že kampaň byla vedena před konáním místního referenda, a to zejména v podobě mítinku, kde měl být diskutován investorský záměr, a v podobě osobních návštěv Elišky S. se svým správcem panem B. v bydlišti jednotlivých osob oprávněných hlasovat v rozporovaném referendu, v rámci nichž měl být poskytován dar lahve vína spolu s pozváním k účasti na místním referendu a s případným vysvětlováním otázky, která byla nadnesena v tomto referendu. Takto vedená „kampaň pro místní referendum“ ze strany Elišky S. tak dle názoru soudu byla vedena zcela v souladu se zákonem o místním referendu. V této souvislosti soud podotýká, že vedle Elišky S. mohl každý iniciovat svoji kampaň na podporu svého názoru, aby si zajistil jeho prosazení u ostatních osob oprávněných hlasovat v místním referendu.

2006

Místní referendum: nepřípustnost konání

k § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o místním referendu“)

k § 21 odst. 1 a § 27 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (v textu jen „zákon o obcích“)

Zastupitelstvo obce nemůže odmítnout vyhlásit místní referendum o oddělení části obce s odkazem na § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, jenom z toho důvodu, že část obce, která se chce oddělit, sestává z více částí obce ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Podstatné je, zda část obce, která usiluje o oddělení, splňuje jako celek podmínky stanovené v § 21 odst. 1 téhož zákona.

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2009, čj. 30 Ca 115/2009-70)

Věc: Přípravný výbor místního referenda k otázce společného osamostatnění Velkého Dřevíče a Rokytníka proti městu Hronov o vyhlášení místního referenda.

Dne 14. 9. 2009 předložil navrhovatel Městskému úřadu v Hronově návrh na pořádání místního referenda o otázce: „Souhlasíte

s osamostatněním místních částí Velký Dřevíč a Rokytník od města Hronova a vznikem společně samostatné obce?“.

Dne 28. 9. 2009 obdržel zmocněnec navrhovatele výsledek přezkoumání návrhu s tím, že městský úřad konstatoval, že návrh má všechny náležitosti uvedené v § 10 a § 11 zákona o místním referendu, a že bude předložen k projednání zastupitelstvu. Nejbližší, mimořádné, zasedání zastupitelstva obce se konalo 19. 10. 2009. Na tomto zasedání však zastupitelstvo obce uvedený návrh neprojednalo. Návrh byl projednán na zasedání zastupitelstva 4. 11. 2009, kdy zastupitelstvo návrh neschválilo.

Z toho důvodu navrhovatel podal návrh ke Krajskému soudu v Hradci Králové, v němž se domáhal, aby krajský soud vydal usnesení, kterým by místní referendum o shora uvedené otázce vyhlásil, a to na 20. března 2010.

Odpůrce se k návrhu vyjádřil tak, že na zasedání 4. 11. 2009 zastupitelstvo města návrh neschválilo, neboť dle jeho názoru nejsou v daném případě splněny zákonné podmínky a o navržené otázce nelze místní referendum konat. Rozhodnutí v místním referendu by totiž mohlo být v rozporu s právními předpisy, jak stanoví § 7 zákona o místním referendu. Podle odpůrce dále osamostatnění dvou částí města Hronova, tedy Velkého Dřevíče a Rokytníka je v rozporu s právními předpisy, neboť za účelem konání místního referenda nelze „*spojit*“ dvě části obce. Zákon o obcích, konkrétně jeho § 20a, hovoří totiž pouze o jedné části obce, nikoliv o několika částech obce. Současně stanoví podmínky, které musí oddělovaná část obce po oddělení splňovat. Co se rozumí „*částí obce*“ pak definuje § 27 odst. 2 zákona o obcích. Dle tohoto vymezení jsou Velký Dřevíč i Rokytník dvěma samostatnými částmi města Hronova. Odpůrce dále upozornil na to, že každá z nich má své katastrální území a každá je evidenční jednotkou vytvářenou budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními, přidělenými v jedné číselné řadě, a leží v jednom souvislém území. Ani jedna z obou částí však nemá 1 000 obyvatel, a tedy žádná z nich nesplňuje zákonnou podmínku pro vznik nové obce. Žádná z těchto částí tedy není dle názoru odpůrce částí obce ve smyslu zákona o obcích, v níž by bylo možné konat místní referendum o jejím

oddělení. Bylo by proto v rozporu se zákonem, aby byly „*spojovány*“ dvě části obce, které nesplňují všechny podmínky pro konání místního referenda k dané otázce, pouze za tím účelem, aby došlo k jejich osamostatnění. Mohlo by totiž dle odpůrce dojít k situaci, kdy by na počet větší část obce přehlasovala část menší, tedy k situaci, v níž by ke společnému oddělení více částí dosavadní obce mohlo dojít proti vůli nadpoloviční většiny jedné z oddělujících se částí. Tím by byla významně potlačena svobodná vůle většiny občanů v jedné z částí obce. Odpůrce proto navrhl, aby krajský soud rozhodl tak, že místní referendum o dotčené otázce vyhlášeno nebude.

Na vyjádření odpůrce navrhovatel reagoval mimo jiné tak, že návrh na vyhlášení místního referenda byl podpořen podpisy asi 67 % oprávněných osob části Rokytník a asi 64 % oprávněných osob části Velký Dřevíč. Návrh tedy podpořilo více než dvojnásobek z požadovaného počtu 30 % oprávněných osob. Znovu zdůraznil, že odpůrce považoval návrh za bezvadný.

Krajský soud v Hradci Králové usnesením rozhodl, že se vyhláší místní referendum v částech města Hronova Velkém Dřevíči a Rokytníku o otázce: „*Souhlasíte s osamostatněním místních částí Velký Dřevíč a Rokytník od města Hronova a vznikem společné samostatné obce?*“, a že se místní referendum bude konat 20. března 2010.

Z odůvodnění:

(...) Proto se krajský soud mohl následně zaměřit na přezkum důvodů, pro které se odpůrce domnívá, že místní referendum o navržené otázce nelze vyhlásit. Dle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Případy, ve kterých nelze místní referendum konat, pak vymezuje ustanovení § 7 téhož zákona. V místním referendu nelze rozhodovat o místních poplatcích; o rozpočtu obce; o zřízení nebo zrušení orgánů obce a o jejich vnitřním upřádání; o volbě a odvolání starosty, místostarosty, členů rady obce a jejich součástí či dalších členů

zastupitelstva obce a volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce; o otázkách, v nichž by místním referendem položená otázka, nebo obyvateli poskytnutá odpověď, byly v rozporu s právními předpisy; v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení; o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti; o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce a tehdy, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Z vyjádření odpůrce k návrhu je zřejmé, že dle jeho názoru nelze místní referendum o dané otázce konat z důvodu uvedeného v § 7 písm. d) zákona o místním referendu, když tvrdí, že by rozhodnutí v něm učiněné mohlo být v rozporu s právními předpisy. V souvislosti s tím argumentoval zněním § 1 písm. c) zákona o místním referendu a § 20a, § 21 a § 27 odst. 2 zákona o obcích.

Podle § 1 písm. c) zákona o místním referendu tento zákon upravuje provádění místního referenda na území části obce, která není městskou částí nebo obvodem, stanoví-li tak zvláštní zákon. Dle § 20a může nová obec vzniknout oddělením části obce. Dle § 21 odst. 1 část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a musí tvořit souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit. Dle § 27 odst. 2 se částí obce rozumí evidenční jednotka vytvářená budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území.

Ze znění těchto zákonných ustanovení v dedukoval odpůrce závěr, že zákon o obcích umožňuje oddělení toliko jedné části obce ve smyslu definice dle § 27 odst. 2 zákona o obcích. S tímto stanoviskem se ovšem krajský soud ztotožnit nemohl.

Dle jeho názoru je nutno chápat pojem „část obce“ užívaný v ustanoveních § 20a a § 21 zákona o obcích v jiném, a to podstatně obecnějším významu. Pokud zákon hovoří o oddělení části obce, nutno tím rozumět nejenom případ, kdy by o oddělení usilovala pouze jedna část ve smyslu shora uvedeného vymezení, ale i případy, kdy si totéž bude přát více částí obce ve snaze vytvořit novou společnou obec.

Krajský soud považuje za podstatné, aby část obce, která se chce oddělit, splňovala kritéria stanovená v § 21 odst. 1 zákona o obcích, to jsou jediné zákonem stanovené regulativy pro vznik nové obce. Takový je smysl a účel zákona. Nikoliv to, zda nová obec bude formálně sestávat z jedné či více částí ve smyslu § 27 odst. 2. Opačný výklad by dle krajského soudu byl v rozporu s článkem 100 odst. 1 Ústavy České republiky zakotvujícím právo občanů na samosprávu. V návaznosti na to je třeba zákonné podmínky pro oddělení nových obcí nutno vykládat spíše rozšiřujícím způsobem a hledět při tom na účel, který zákon při jejich definování sledoval. Krajský soud v souvislosti s tím připomíná, že místní referendum představuje formu přímé demokracie uskutečňovanou územním společenstvím občanů, jak na ně pamatuje čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, která našla své zákonné a institucionální vyjádření právě v zákoně o místním referendu.

Svůj názor podporuje krajský soud i odkazem na znění § 48 odst. 3 písm. a) zákona o místním referendu, podle něhož jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce, je rozhodnutí přijato tehdy, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, zapsaných v seznamu oprávněných osob, a to v případě oddělení v té části obce, popřípadě částech obce, které se mají oddělit. Zákon o obcích tedy výslovně předpokládá, že o oddělení a vznik nové obce může usilovat nikoliv pouze část jedna, ale i více částí, které se za tím účelem spojí a chtějí jako celek vytvořit obec novou.

Názor zastávaný odpůrcem by navíc znamenal, že by obce „vhodným“ administrativním rozdělením svého území na části, které by měly méně než 1 000 obyvatel, navždy

znemožnily oddělení jakékoliv části obce. Také takový důsledek by znamenal rozpor se shora uvedenými ústavními kautelami, a proto jej krajský soud nemůže akceptovat.

Uzavřel proto, že zastupitelstvo obce nemůže odmítnout vyhlásit místní referendum o oddělení části obce s odkazem na § 7 písm. d) zákona o místním referendu jenom z toho důvodu, že část obce, která se chce oddělit, sestává z více částí obce ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 zákona o obcích. Podstatné je, zda část obce, která usiluje o oddělení, splňuje jako celek podmínky stanovené v § 21 odst. 1 zákona o obcích.

Krajský soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal, že by navržená otázka, o níž by se mělo místní referendum konat, spadala pod některý ze shora vyjmenovaných důvodů nepřípustnosti konání místního referenda vymezených v § 7 zákona o místním referendu. Svoji pozornost proto musel následně logicky zaměřit právě na otázku, zda jsou v dané věci u části obce, která se chce oddělit, citované zákonné podmínky naplněny.

Z podkladů zaslaných účastníky řízení a z jejich vyjádření ve věci dospěl k jednoznačnému závěru, že ano.

V dané věci je nesporné, že část obce usilující o oddělení sestává ze dvou částí obce ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích a to z části Velký Dřevíč a části Rokytník. Tyto části mají samostatná katastrální území v katastru nemovitostí (č. 648 400 – Velký Dřevíč a č. 648 434 – Rokytník), která spolu sousedí. Obě katastrální území sdílejí hranici s obcí Velké Petrovice, městem Stárkov a městem Hronov a tvoří souvislý územní celek. Po oddělení by nová obec měla více jak 1 000 občanů, stejně tak jako město Hronov. Krajský soud zdůrazňuje, že tyto skutečnosti tvrzené navrhovatelem nebyly odpůrcem ani před podáním návrhu, ani v průběhu soudního řízení zpochybněny. Řada z nich je pak podložena přímými důkazy založenými v soudním spise (např. údaje o počtu občanů hlášených k trvalému pobytu v dotčené části ke dni 30. 9. 2009 a 31. 10. 2009). Krajský soud proto považoval tato skutková zjištění za nesporná. (...)

2007

Politické strany: důvody pro rozpuštění politické strany

k § 4, § 13 odst. 6 a § 18 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákonů č. 117/1994 Sb., č. 296/1995 Sb., č. 340/2000 Sb., č. 556/2004 Sb. a č. 342/2006 Sb. (v textu též „zákon o politických stranách“)

Porušování povinnosti politické strany či hnutí předkládat Poslanecké sněmovně každoročně výroční finanční zprávy se zákonem stanovenými náležitostmi (§ 18 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích) je zvláštním a samostatným důvodem pro pozastavení činnosti této strany a pro její následné rozpuštění v případě, že tyto skutečnosti, pro které byla činnost strany či hnutí Nejvyšším správním soudem pozastavena, trvají i nadále. Tyto případy je třeba odlišovat od možných důvodů pro rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 citovaného zákona ve spojení s § 1 až § 5 téhož zákona (tj. z důvodu ohrožení demokratického zřízení, porušování ústavy a zákonů, snahy uchopit moc a omezit volnou politickou soutěž a z dalších důvodů vyplývajících zejména z § 4 citovaného zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, čj. Pst 22/2008-41)

Prejudikatura: č. 299/2004 Sb. NSS, č. 586/2005 Sb. NSS, č. 1386/2007 Sb. NSS a č. 1841/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 296/1995 Sb.

Věc: Vláda proti politické straně Volba pro budoucnost o návrhu na rozpuštění politické strany.

Návrh na rozpuštění odpůrce podal navrhovatel v souladu s § 15 odst. 1 zákona o politických stranách. Návrh odůvodnil zejména tím, že po pozastavení činnosti neučinil odpůrce žádné kroky k odstranění závadného stavu, na jehož základě bylo rozhodnuto o pozastavení jeho činnosti. Činnost odpůrce pozastavil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 7. 2. 2006, čj. Pst 15/2005-18, neboť odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost a opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003. Odpůrce nejenže nenapravil tento stav, ale nepředložil Poslanecké sněmovně ani výroční finanční zprávy za roky 2004 až 2007. V souladu s § 14 odst. 2 zákona o politických stranách proto navrhovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozpustil politickou stranu Volba pro budoucnost a aby jmenoval likvidátora této strany.

Nejvyšší správní soud politickou stranu Volba pro budoucnost rozpustil.

Z odůvodnění:

Z obsahu spisu soud konstatuje, že shora citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2006, čj. Pst 15/2005-18, byla pozastavena činnost odpůrce, neboť bylo prokázáno, že skutečně nesplnil zákonem uložené povinnosti, neboť opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy, a to za roky 2002 a 2003, a neučinil tak ani později. Odpůrce tak nesplnil povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl o pozastavení činnosti této politické strany.

Z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1699 ze 44. schůze konané dne 12. 5. 2005, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 2447 z 55. schůze konané dne 26. 4. 2006, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 ze 14. schůze konané dne 27. 4. 2007 a z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 z 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 je patrné, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu ani za roky 2004, 2005, 2006 a 2007.

Vzhledem k tomu, že podle ustanovení § 96 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu, musel soud ještě postavit najisto, zda odpůrce v mezidobí (tedy od podání návrhu na rozpuštění ze dne 16. 12. 2008 do doby rozhodnutí) zpětně svoji zákonnou povinnost nesplnil. Jak Nejvyšší správní soud zjistil z přípisu Ing. Marcely Hálkové, tajemnice kontrolního výboru Poslanecké sněmovny PČR, ze dne 10. 6. 2009, odpůrce k uvedenému datu Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy nepředložil. Tuto skutečnost lze doložit také přehledem a obsahem jednotlivých usnesení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny uveřejněném na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (www.psp.cz).

(...) Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že odpůrce po pozastavení své činnosti v zákonem stanovené době jednoho roku (§ 14 odst. 2 zákona o politických stranách) neučinil žádné úkony k odstranění stavu, který byl důvodem pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o pozastavení jeho činnosti, tj. nepředložil výroční finanční zprávy se zákonnými náležitostmi za roky 2002 a 2003. Navíc, jak vyplývá z citovaných usnesení Poslanecké sněmovny a sdělení jejího kontrolního výboru, nesplnil tuto povinnost ani ve vztahu k ročním následujícím (2004 až 2007). Odpůrce tak opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tedy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy splňující náležitosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách.

Z již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se přitom v tomto ohledu jednoznačně podává, že *„jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena, rozhodne Nejvyšší správní soud o rozpuštění politické strany nebo hnutí podle § 13 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.“* (rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. Pst 5/2003-43, č. 299/2004 Sb. NSS). V daném případě nebylo důvodu se od takto vysloveného právního názoru odchytil, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl na základě návrhu oprávněného subjektu tak, jak je uvedeno ve výroku, tedy že uvedená politická strana se rozpouští.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že politické strany a politická hnutí nepředstavují běžné právnické osoby. Již Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (č. 296/1995 Sb.), uvedl, že „*politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut, a požívají proto ochrany, plynoucí ze základních práv a svobod, v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby. [...] Přesto však ústavněprávní postavení politických stran nemůže být definováno pouze jako prostý výsledek zjištění, že strany nemají statut státního orgánu, a v důsledku toho nejsou ničím jiným, než soukromými spolky. Takto jednoduché jejich postavení v současné době není. Po druhé světové válce překonala řada ústav předválečnou ústavní prudérii a upravila postavení a úlohu politických stran výslovně též v ústavním zřízení. Tomuto ústavnímu „odhalení“ veřejné úlohy politických stran a snahám po jejich „zveřejnoprávnění“ vyšlo v některých západoevropských zemích vstříc uznání jistého statutu veřejnosti, tj. role, kterou mají strany ve státě a vůči státu, aniž by však samy byly státem (měly státní, veřejnoprávní povahu). Z této ambivalentní povahy politických stran vyplývá řada problémů spojených s interpretací jejich postavení, funkce a vztahu ke státu.“*

Za situace, kdy stát politickým stranám a politickým hnutím přiznává ve vztahu k jiným korporacím soukromého práva privilegované postavení, které se konkrétně projevuje např. v oblasti jejich přímého státního financování, v monopolu podávat kandidátní listiny v některých volbách apod., je zcela le-

gitimní po nich vyžadovat transparentnost hospodaření, aby měl každý občan reálnou možnost získat informace, o jakou politickou stranu (resp. politické hnutí) se jedná, kdo za ní „finančně stojí“, jaké příjmy je schopna získat z členských příspěvků, zda jsou její vykazované výdaje přiměřené atp. Pokud mají být politické strany a politická hnutí svorníkem mezi občany a státem, aktivizujícím občany a zapojujícím je do veřejných záležitostí, nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, čj. Pst 2/2003-69, č. 586/2005 Sb. NSS) je toto informační právo občanů – voličů nezbytným předpokladem férového politického boje. Jinými slovy, nepředložení finančních zpráv splňujících kritéria zakotvená v § 18 zákona o politických stranách nelze považovat za formální či formalistický důvod pro rozpuštění politické strany či politického hnutí, nýbrž důvod zaručující transparentnost politického boje, zabraňující manipulaci s voliči a v konečném důsledku zajišťující zachování nedeformované politické soutěže. Zároveň je nezbytné, aby výše zmíněné finanční údaje poskytované samotnými politickými stranami (resp. politickými hnutími) byly alespoň do určité míry verifikovány, k čemuž slouží zejména požadavek na ověření roční účetní závěrky auditorem. Zákon o politických stranách tedy z těchto důvodů zcela konsekventně spojuje s opakovaným neplněním povinnosti předkládat výroční finanční zprávy nejprve pozastavení, a není-li zjednána náprava, následně rozpuštění politické strany.

Od případů, kdy finanční zprávy nejsou předloženy vůbec či nejsou opatřeny povinnou zprávou auditora, je pak nutné odlišit případy, kdy finanční zprávy sice předloženy jsou, ale – vyvstane otázka, zda tyto finanční zprávy splňují náležitosti zakotvené v § 18 zákona o politických stranách. V posledně jmenované skupině případů Nejvyšší správní soud obzvláště obezřetně dbá na to, aby zabránil přepjatému formalismu při zkoumání náležitostí předložených finančních zpráv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 20. 2. 2008, čj. Pst 39/2007-82). Projednávaná věc však spadá do prvně jmenované skupiny případů, neboť odpůrce finanční zprávy nepředložil vůbec.

Zákon o politických stranách obsahuje rovněž další záruky proti nepřiměřené aplikaci institutu rozpuštění politické strany či politického hnutí z důvodu nepředložení finančních zpráv splňujících náležitosti dle § 18 zákona o politických stranách. Samotné rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách z důvodu nepředložení finančních zpráv totiž probíhá ve dvou fázích. Nezbytným prvním krokem k rozpuštění politické strany je pozastavení činnosti politické strany či politického hnutí. Podle § 14 odst. 3 zákona o politických stranách, pokud dojde ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, považuje se činnost strany a hnutí za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem (k tomu blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. Obn 1/2006-11, č. 1386/2007 Sb. NSS). Jinými slovy, ačkoliv Nejvyšší správní soud na základě zjištěných skutečností rozhodne o pozastavení činnosti politické strany či hnutí, nic jim nebrání v tom, aby bezprostředně po splnění zákonných povinností pokračovaly v plném rozsahu ve své činnosti. Pozastavení činnosti politické strany či politického hnutí tak nepředstavuje nevratný či dokonce likvidační krok ve vztahu k dotčené politické straně či dotčenému politickému hnutí, ale je třeba jej vnímat jako poslední výzvu ze strany státu k odstranění zjištěných nedostatků, po které teprve může následovat rozpuštění dané politické strany či daného politického hnutí. Teprve v případě, že dotčená politická strana či dotčené politické hnutí na tuto poslední výzvu ve stanovené lhůtě nereaguje, připadá v úvahu druhý krok, tj. rozpuštění politické strany či hnutí. Právě tento dvoufázový postup odlišuje řízení o rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách z důvodu nepředložení finančních

zpráv od řízení o rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách ve spojení s § 1 až 5 téhož zákona (tj. mj. z důvodu ohrožení demokratického zřízení, porušování ústavy a zákonů, snahy uchopit moc a omezit volnou politickou soutěž a z dalších důvodů vyplývajících zejména z § 4 zákona o politických stranách). Proto nelze bez dalšího činit paralelu mezi oběma výše zmíněnými způsoby rozpuštění politických stran a hnutí ani mechanicky aplikovat na nepředložení finančních zpráv kritéria, která Nejvyšší správní soud definoval v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008-66 (č. 1841/2009 Sb. NSS), právě pro případy, kdy se posuzuje, zda je činnost politické strany v rozporu zejména s § 4 zákona o politických stranách.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje na shora citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (č. 296/1995 Sb.), podle kterého politické strany a politická hnutí trvale porušující zákon (tj. porušování má charakter *perpetuálního* chování) nemožnou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu. Smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí je v těchto případech vytvoření právního rámce pro nápravu vadného stavu, a pokud k nápravě ve stanovené lhůtě nedojde, k následnému podání návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí. Podle § 14 odst. 2 zákona o politických stranách totiž mohou strany a hnutí při pozastavení činnosti činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany nebo hnutí pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 tohoto zákona žalobu (návrh) ve správním soudnictví na rozpuštění strany nebo hnutí. Právě tato *opakovanost* a *dlouhodobost* protiprávního chování je tedy nezbytnou podmínkou pro rozpuštění politické strany či politického hnutí z důvodu nepředložení finančních zpráv.

Územní plánování: opatření obecné povahy; námitky; schvalování a přezkum územního plánu

k § 101a a násl. soudního řádu správního, ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

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

Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS.

Věc: Ing. Jirí Č. proti městu Třebechovice pod Orebem o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatel se svým návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy, kterým byl vydán územní plán města Třebechovice pod Orebem, a to v části týkající se určení funkčního určení jeho pozemků v katastrálním území Nepasice, jako „*plochy zemědělské*“.

Uvedl, že tyto pozemky koupil v roce 2004 s úmyslem vystavět zde čerpací stanici pohonných hmot a maloobchodní prodejnu pro zemědělské produkty. V době zakoupení byly předmětné pozemky v tehdy územním plánu vedeny jako pozemky stavební pro stavbu občanské vybavenosti. Dle nového územního plánu, účinného od 11. 3. 2009 došlo ke změně způsobu využití pozemků navrhovatele, nyní jsou určeny jako plochy zemědělské s přípustným využitím jako orná půda, sady, zahrady. Navrhovatel se cítí poškozen zejména tím, že se o novém funkčním využití svých pozemků dozvěděl až z vyjádření Městského úřadu v Třebechovicích, odborů výstavby (dále jen „*městský úřad*“), ze dne 3. 6. 2009. Dle jeho názoru neměl možnost se k připravovaným změnám vyjádřit dříve, z návrhu územního plánu změna způsobu využití pozemků navrhovatele nevyplývala. Změnou územního plánu se předmětné pozemky pro něho staly nevyužitelné, a to cel-

kově, nejen ve vztahu k původnímu záměru vybudování čerpací stanice. Touto změnou došlo v rozporu s Listinou základních práv a svobod k zásahu do jeho vlastnického práva, práva na svobodný výkon povolání, resp. práva podnikat. Navrhovatel se domnívá, že došlo k nucenému omezení jeho vlastnického práva bez poskytnutí odpovídající náhrady, a v souvislosti s tím poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88. Změnou územního plánu došlo též k porušení ustanovení § 18 odst. 2 stavebního zákona, neboť došlo k nepřiměřenému upřednostnění veřejných zájmů nad zájmem soukromým. Veřejný zájem nebyl dle názoru navrhovatele v řízení o změně územního plánu prosazen a tvrzen.

Navrhovatel dále namítá porušení procesního postupu, konkrétně porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona. Odpůrce vymezil ve stejné lokalitě další plochy stejného využití a neprokázal studií, která měla být ve věci zpracována, nemožnost využití již stávající vymezené zastavitelné plochy na pozemcích navrhovatele. Postupem odpůrce došlo též k porušení § 27 odst. 2 stavebního zákona, neboť ze sdělení městského úřadu ze dne 3. 6. 2009 vyplývá, že o pozemcích v jeho vlastnictví jednala

rada města i zastupitelstvo města, přičemž on k tomuto jednání nebyl v rozporu se zákonem přizván. Ze všech uvedených důvodů navrhuje zrušení napadeného opatření obecné povahy v části týkající se jeho pozemků.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu zdůraznil, že napadeným opatřením obecné povahy nebyla vydána změna územního plánu, nýbrž zcela nový územní plán obce. V rámci nově zpracovaného územního plánu byla stanovena rovněž koncepce funkčního využití jednotlivých stabilizovaných i navrhovaných ploch. Koncepce nového územního plánu není v rozporu s předchozí koncepcí, pro funkci občanské vybavenosti byla však v Nepasicích vybrána vhodnější lokalita. Pozemky navrhovatele sousedí s evangelickým hřbitovem, kde je evidována archeologická lokalita, z důvodů krajinářských, kulturně-historických, hygienických i etických je proto v novém územním plánu ponechán po obou stranách odstup mezi hřbitovem a zastavěným územím.

Dále odpůrce konstatoval, že navrhovatel měl v průběhu tohoto procesu nejméně třikrát možnost podat námítky při veřejných projednáváních jednotlivých fází územního plánu a neučinil tak. Veškerá dílčí opatření byla uveřejňována veřejnou vyhláškou na úředních deskách v Třebechovicích pod Orebem i v Hradci Králové, též na internetu na webových stránkách obou měst. Dle odpůrce proběhl proces tvorby a schválení nového územního plánu obce zcela v souladu se zákonem. Je sporné, zda žalobce využil všechny možnosti obrany svých práv, pokud neuplatnil své námítky v průběhu přípravy a přijímání územního plánu.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

Z odůvodnění:

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vy-

plývají zejména z § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ustáleně užívá v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy.

Ve věci není sporná pravomoc Zastupitelstva města Třebechovice pod Orebem vydat nový územní plán dle § 54 odst. 2 stavebního zákona.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatel předmětné opatření obecné povahy nezpochybnil.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i k třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Splnění tohoto kritéria je navrhovatelem zpochybňováno, bylo tedy nutno se vyjádřit k důvodnosti jím vznesených námitek.

Navrhovatel především namítl, že z návrhu územního plánu nevyplývala změna způsobu využití jeho pozemků, proto neměl v průběhu přijímání územního plánu důvod podávat připomínky nebo námítky. O změně funkčního využití jeho pozemků se žalobce dozvěděl až na základě své žádosti ze dne 12. 5. 2009.

Nejvyšší správní soud k této námitce z odpůrcem předložené spisové dokumentace ověřil, že funkční využití „zemědělské plochy“ bylo pozemkům navrhovatele přiřazeno již od počátečních stadií jeho pořízování, tj. od

zpracování zadání. Navrhovatel v průběhu celého řízení odkazoval na charakteristiku části obce Nepasice, která je uvedena v úvodní kapitole konceptu územního plánu, zpracovaného v lednu 2007. V kapitole 2.1 - „*Koncepce rozvoje území města*“ je na str. 2 konceptu k území části Nepasice konstatováno jejich výhodná poloha na silnici I/11 a železniční trati, „*rozsáhlé pozemky mezi silnicí I. třídy a řekou Orlicí nabízí vhodnou možnost pro rozvoj obytné funkce sídla, severně od komunikace je možnost doplnění ploch pro občanské vybavení*“. Podobně je území Nepasic vymezeno i v části 3. - „*Urbanistická koncepce*“ (str. 5 textové části konceptu). Navrhovatel z citovaných pasáží konceptu a později i z návrhu územního plánu dovozoval, že funkční využití jeho pozemků bude vymezeno stejně jako v původním územním plánu, tj. plochy občanské vybavenosti. Jeho závěru však nelze přisvědčit, neboť textová část územního plánu obsahuje další pasáže, které se konkrétně věnují funkčnímu využití lokalit a ploch. V kapitole konceptu územního plánu 3.2 - „*Vymezení zastavitelných ploch*“ jsou označeny plochy v Nepasicích (str. 9 textové části konceptu), které budou novým územním plánem definovány jako „*zastavitelné*“. Jsou označeny pod značkami N1 - N6, které jsou pod tímto označením zakresleny v grafické části konceptu územního plánu. Dále jsou plochy občanské vybavenosti v textové části konceptu územního plánu uvedeny v kapitole 4.1 - „*Občanská infrastruktura a veřejná prostranství*“, kde jsou označeny objekty občanské vybavenosti i v části Nepasice (str. 11), navrhovaná čerpací stanice mezi nimi nefiguruje, naopak jsou zde zmíněny jiné objekty. Zcela konkrétně jsou plochy s funkčním využitím konkretizovány v textové části konceptu v kapitole 6 - „*Podmínky pro využití ploch, plochy občanského vybavení*“ (str. 31), a to pro plochy označené T14, T15, T26, T54, K6, N1, N4. Dle těchto označení lze plochy dohledat v grafické části konceptu územního plánu a určit tak dotyčné pozemky. Plochy zemědělské jsou uvedeny na str. 36 textové části konceptu územního plánu, vzhledem k jejich početnosti nejsou konkretizovány označením jednotlivých ploch, v grafické části konceptu územního plánu je jim ale přiřazeno příslušné barevné rozlišení a bez pochybností lze určit, jakým plochám je přiřazeno toto funkční využití - včetně pozemků žalobce. V návrhu územního plánu vypracovaného na základě konceptu se výše citované údaje nezměnily, plochy občanské vybavenosti v Nepasicích byly vymezeny shodně, z grafické části je zřejmé, že pozemky navrhovatele jsou zakresleny s funkčním využitím „*zemědělské plochy*“.

Z uvedeného vyplývá, že pořizovatel územního plánu jednoznačně vymezil v textové části konceptu i návrhu nového územního plánu zastavitelné plochy s funkčním využitím občanská vybavenost v části obce Nepasice. Dle grafické části konceptu i návrhu územního plánu bylo možno jednoznačně určit plánované využití pozemků žalobce. Lze souhlasit s tvrzením, že ve výše citované kapitole 2.1 a části 3 textové části konceptu územního plánu je konstatováno, že v Nepasicích jsou pozemky vhodné pro doplnění ploch pro občanské vybavení. Na základě tohoto vymezení, provedeného v úvodních, spíše obecných kapitolách textové části územního plánu, však nelze dospět k závěru, že všechny pozemky v dané lokalitě budou mít funkční využití občanská vybavenost, a rezignovat na ověření funkčního využití konkrétního pozemku v dalších kapitolách textové části a zejména pak v grafické části územního plánu.

Je nutno zdůraznit, že územní plán má dle zákona dvě části, textovou a grafickou, přičemž se obě navzájem doplňují a žádné z nich nelze přiznat větší význam nežli druhé. Pokud by žalobce při procesu tvorby územního plánu ověřoval plánované využití jeho pozemků, pak by jednoduchým nahlédnutím do grafické části bez jakýchkoliv problémů zjistil, že jsou vyznačeny zelenou barvou a není na nich počítáno s žádným objektem občanské vybavenosti. Proti tomuto záměru měl možnost podat námitky, jak ostatně učinila velká část obyvatel města či vlastníků místních pozemků, v námitkách by mohl vyjádřit svůj soukromý záměr, který by pak obec byla povinna poměřit ve smyslu § 18 stavebního zákona se zájmem soukromým. Bez jeho

aktivní účasti při přijímání územního plánu však nelze obci přičítat neproporcionální rozhodnutí o využití jeho pozemků.

Navrhovatel při ústním jednání uvedl, že z grafické části konceptu územního plánu zjistil, že jeho pozemky jsou vyznačeny s funkčním využitím „zemědělská plocha“, považoval to však za omyl a dotazoval se na jeho příčiny u projektové kanceláře, která koncept územního plánu připravovala. Nejvyšší správní soud k tomuto podotýká, že stavební zákon v § 48 a § 52 stanoví prostor pro uplatnění námitek proti konceptu i návrhu územního plánu, pořizovatel územního plánu je povinen koncept i návrh územního plánu veřejně projednat a vypořádat se s námitkami či připomínkami zde uplatněnými. Informace o veřejném projednání konceptu i návrhu územního plánu byla pořizovatelem vždy zákonem stanoveným způsobem zveřejněna, možnosti podat námitky využilo několik desítek subjektů. Pokud navrhovatel této možnosti nevyužil a domáhal se vysvětlení či nápravy způsobem, který zákon nepředpokládá, pak důsledky tohoto nesprávného postupu nelze klást za vinu odpůrci. Z této námítky navrhovatele je zřejmé, že o procesu pořizování územního plánu věděl, byl si též vědom toho, že jeho pozemky jsou v grafické části územního plánu zakresleny s funkčním využitím „zemědělská plocha“.

Navrhovatel dále namítal, že nebyly splněny zákonné podmínky pro změnu funkčního využití jeho pozemků, aniž by takový záměr návrh územního plánu obsahoval. Navrhovatel se domnívá, že v zadání, konceptu i návrhu územního plánu byl vysloven záměr pozemky navrhovatele ponechat jako pozemky pro občanskou vybavenost a v této oblasti měly být doplněny další pozemky s tímto využitím.

K této námitce Nejvyšší správní soud v prvé řadě zdůrazňuje nutnost rozlišení procedury pořízení zcela nového územního plánu obce a přijímání jeho následných změn. Pro pořízení nového územního plánu stavební zákon stanoví zcela konkrétní postup, který je pro pořizovatele nového územního plánu velice náročný, a to právě proto, aby bylo za-

jištěno, že zamýšlený záměr úpravy poměrů v území obce bude prověřen dotčenými orgány státní správy a dále veřejností, která jej může modifikovat svými námitkami a připomínkami. Výsledek tohoto procesu, tj. nový územní plán obce, vyjadřuje kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, sousedních obcí, krajského úřadu a vlastníků pozemků a staveb v upravovaném území. Jednotlivé fáze tvorby a schvalování územního plánu jsou stavebním zákonem upraveny tak, aby bylo dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (viz § 18 odst. 2 stavebního zákona). Stavební zákon v § 55 explicitně stanoví i postup pro pořizování a vydávání změn územního plánu, přičemž v závislosti na obsahu prováděných změn umožňuje upustit od zadání i konceptu změny územního plánu, oproti tomu však stanoví limity, v nichž může být územní plán následně přijatými změnami dotčen. Tato koncepce je logická a brání nastolit v území prostřednictvím jednotlivých změn územního plánu postupně výrazně odlišné prostředí od původního územního plánu.

Navrhovatel nepochybně dodržení procedury jednotlivých stadií přijímání a schvalování nového územního plánu, namítá však opomenutí § 55 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Postup dle § 55 odst. 3 stavebního zákona se vztahuje pouze na pořizování změn územního plánu. Rozdíl mezi pořízením změny územního plánu a tvorbou zcela nového územního plánu je uveden výše a má své racionální důvody. Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona předpokládá konstantní základ uspořádání území obce, tj. územní plán; pokud se od něho chce v budoucnu pořizovatel odchýlit, nezpracovává znovu veškerou dokumentaci, která je nutná k novému územnímu plánu, ale jsou zde stanoveny určitá pravidla, která musí být dodržet. Právě takové pravidlo je uvedeno v § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť je založeno na porovnání stavu původního

územního plánu, který prošel složitou procedurou schvalování, a má se za to, že jím zakotvené poměry jsou v souladu s veřejnými i soukromými zájmy.

Nedostatečné odlišení přijímání nového územního plánu a jeho změn ze strany navrhovatele je i podstatou jeho námitek, dle nichž v novém územním plánu nebyl uveden důvod změny funkčního využití jeho pozemku oproti předchozímu stavu. Nový územní plán obce upravuje komplexně celé území a účelem jeho textové části není popisovat jednotlivé pozemky nacházející se v obvodu obce a u každého odůvodňovat jeho navržené funkční využití. Takový přístup stavební zákon ani vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, pro textovou část územního plánu nestanoví. Jednotlivé pozemky, včetně jejich funkčního využití, jsou zakresleny v hlavním výkresu grafické části územního plánu. Navrhovatel měl možnost funkční využití navrhované pro jeho pozemky zpochybnit prostřednictvím námitek proti konceptu a návrhu územního plánu, odpůrce by potom byl povinen mu sdělit důvody tohoto zařazení a v případě nevyhovění námítce své rozhodnutí řádně odůvodnit.

Navrhovatel též namítá, že ze sdělení ze dne 3. 6. 2009 vyplývá, že o pozemcích v jeho vlastnictví jednala rada města i zastupitelstvo města, přičemž jeho k tomuto jednání nepozvaly, čímž došlo k porušení § 27 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatel na dotaz soudu při ústním jednání upřesnil, že těmito jednáními měla být jednání rady a zastupitelstva města související s pořizováním a schvalováním nového územního plánu. Nejvyšší správní soud k této námítce odkazuje na § 43 – § 56 stavebního zákona, které upravují postup při pořizování a schvalování územního plánu. V průběhu tohoto procesu orgány obce vedou jednání, k těmto jednáním však nejsou výslovně přizvány konkrétní fyzické či právnické osoby z titulu vlastnictví pozemků na území obce, jejich účast na pořizení nového územního plánu je zajištěna povinností pořizovatele konat veřejná projednání kon-

ceptu a návrhu územního plánu. Je na občanech obce a vlastnících pozemků, aby sledovali úřední desku obce, zvláště, je-li jim známo, že obec přijala rozhodnutí o tvorbě nového územního plánu. Účast na řízení o novém územním plánu nelze zaměřovat s účastí v územním či stavebním řízení, kde je již projednáván pouze určitý okruh vztahů s konkrétními účastníky.

Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že v procesním postupu předcházejícím vydání posuzovaného územního plánu nenalezl žádné pochybení.

Dalším, v pořadí čtvrtým kritériem přezkumu opatření obecné povahy je soulad územního plánu s hmotným právem. K tomuto kritériu lze přiřadit námitku navrhovatele, dle níž se změnou územního plánu pro něho staly jeho pozemky nevyužitelné, a to celkově, nejen ve vztahu k původnímu záměru vybudování čerpací stanice. Takovou změnou došlo v rozporu s Listinou základních práv a svobod k zásahu do jeho vlastnického práva, práva na svobodný výkon povolání, resp. práva podnikat. Hodnota předmětných pozemků byla závislá na způsobu jejich využití. Žalobce se domnívá, že došlo k nucenému omezení jeho vlastnického práva bez poskytnutí odpovídající náhrady, a v souvislosti s tím poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88.

Nejvyšší správní soud k uvedenému tvrzení navrhovatele odkazuje na výše uvedené a konstatuje, že žalobce svou neúčastí na procesu přijímání územního plánu obce, zejména nepodáním námitek proti nově navrhovanému funkčnímu využití jeho pozemků, znemožnil odpůrci, aby seznal jeho zájem, jeho námítku posoudil a vyjádřil se též k posouzení veřejného zájmu oproti jím vyslovenému soukromému zájmu. Odpůrce má nejen povinnost, ale též možnost vyjádřit se a rozhodnout pouze o zákonným způsobem uplatněných námitkách. K rozhodnutí, na které navrhovatel odkazuje, Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry tohoto rozsudku nejsou v posuzované věci aplikovatelné. Ve věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Ao 4/2008 se jednalo též o změnu funkční

ho využití území při tvorbě nového územního plánu, avšak majitelka dotčených pozemků se proti navrhovanému režimu aktivně bránila již od fáze zadání, podávala své námítky proti zadání, konceptu i návrhu územního plánu. Nejvyšší správní soud vycházel ve svém rozhodnutí z názoru vysloveného obcí při zamítnutí jejích námitek. Navrhovatel se v projednávané věci procesu přijímání územního plánu neúčastnil, nepodal proti nově navrhovanému funkčnímu využití jeho pozemků žádné námítky, ač tak učinit mohl, v důsledku toho nelze dovodit postoj odpůrce a zpochybňovat jeho případné závěry, které nevyslovil, a neměl k tomu v důsledku jednání navrhovatele v rámci nového územního plánu příležitost. Navrhovatel se může pokusit zjistit stanovisko odpůrce prostřednictvím návrhu na změnu územního plánu.

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k poslednímu kroku přezkumného algoritmu, kterým je test proporcionality. Navrhovatel ke splnění tohoto kritéria namítá, že změnou územního plánu došlo k porušení § 18 odst. 2 stavebního zákona, neboť byl nepřiměřeně upřednostněn veřejný zájem nad zá-

jmem soukromým. Záměr čerpací stanice pohonných hmot nebyl nikdy v minulosti zpochybněn, v návrhu územního plánu bylo uvažováno s dalším rozšířením občanské vybavenosti v severní části od komunikace I/11. Pokud tedy došlo bez odůvodnění k vyjmutí pozemků žalobce ze zóny občanské vybavenosti, byl upřednostněn veřejný zájem nad zájmem soukromým.

Jak je uvedeno výše, ke střetu soukromého a veřejného zájmu při přijímání územního plánu vůbec nedošlo, protože navrhovatel se tohoto procesu neúčastnil, nevyslovil své výhrady proti jeho obsahu. Opět tedy nelze dovozovat, jak by odpůrce posoudil případný střet jeho zájmů se zájmy žalobce, a nelze předpokládat, že by upřednostnil zájem veřejný. Ze stejných důvodů nedošlo ani k nezákonnému zásahu do vlastnického práva žalobce, neboť odpůrce při pořízení a schválení územního plánu, jehož prostřednictvím mělo být vlastnické právo navrhovatele porušeno, postupoval v souladu se zákonem, naopak navrhovatel nevyužil zákonem předpokládaných prostředků pro ochranu svých zájmů, včetně vlastnického práva.

2009

Územní plánování: politika územního rozvoje; opatření obecné povahy

k § 31 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
k § 101a a násl. soudního řádu správního

Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS a č. 1276/2007 Sb. NSS.

Věc: Miloš B. a další proti vládě o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatelé se domáhali zrušení části opatření obecné povahy – Politiky územního rozvoje České republiky 2008 (dále také „politika územního rozvoje“ nebo „politika“), schválené usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009 č. 929. Schválení usnesení bylo oznámeno ve Sbírce zákonů pod sdělením č. 270/2009, jakož i v č. 4/2009 Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Navrhovatelé brojili proti části (kapitole) 5. Politiky územního rozvoje „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“, bodu č. 131 – Letiště, který je vymezen následujícím způsobem:

„**L1**

Vymezení:

Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha–Ruzyně.

Důvody vymezení:

Zvýšení kapacity mezinárodního letiště.

Úkoly pro územní plánování:

a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha–Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže).

b) Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“

Navrhovatelé ve smyslu § 101a s. ř. s. tvrdili, že uvedený bod politiky územního rozvoje zasahuje nezákonným způsobem do jejich práv a žádali, aby tato část politiky územního rozvoje byla soudem zrušena. Uvedli, že politika územního rozvoje je dle § 31 a 32 stavebního zákona z roku 2006 základním nástrojem územního plánování, který je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. To dle navrhovatelů mimo jiné znamená, že plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, obsažené ve schválené politice, musí být převzaty do nižších úrovní územního plánování. Navrhovatelé konstatovali, že Ústavní soud dal v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, plně za pravdu „materiálnímu výkladu“ institutu opatření obecné povahy, jak jej provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze

dne 27. 9. 2005, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Podle Ústavního soudu je materiální pojetí opatření obecné povahy v souladu se skutečností, že ani správní řád ani stavební zákon z roku 2006 a ani soudní řád správní tento pojem obsahově nedefinují. Podle důvodové zprávy k správnímu řádu z roku 2004 je cílem zavedení tohoto institutu „*dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy*“. Dále Ústavní soud poukázal na svou obecnější judikaturu týkající se přístupu k soudní ochraně, podle níž „*nabízí-li se dvojnásobný výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu zvolit interpretaci ústavně konformní, jež poskytuje ochranu právům stěžovatele – zásada in dubio pro libertati*“ (např. II. ÚS 254/01). Ústavní soud výslovně zdůraznil také „*potřebu efektivní soudní ochrany již ve fázi územního plánování, kterou není možné plně kompenzovat v pozdějších fázích rozhodování*“. Konečně Ústavní soud uvedl, že závěry o nutnosti materiálního přístupu vyplývají i z požadavku „*mezinárodněprávně souladného výkladu*“, konkrétně z požadavku Aarhuské úmluvy, která je na základě rozhodnutí Rady 2005/370/ES o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství součástí unijního práva.

Politika územního rozvoje je ve smyslu Hlavy III. stavebního zákona z roku 2006 spolu s územními plány jedním z nástrojů územního plánování. Z hlediska předmětu regulace je velmi blízká územně plánovací dokumentaci. To je patrné zejména ze srovnání § 32 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, týkajícího se obsahu politiky územního rozvoje, s § 36 uvedeného zákona, který se týká obsahu zásad územního rozvoje. politika stejně jako zásady územního rozvoje stanoví podmínky pro využití území, vymezuje území a plochy dopravní a technické infrastruktury, stanoví podmínky pro rozhodování o možných variantách řešení apod. Předmětem politiky, stejně jako územních plánů, je tedy regulace konkrétních činností na konkrétně

vymezeném území (obec, kraj či stát), obsahuje konkrétní podmínky využití území, včetně stanovení ploch pro koridory dopravní a technické infrastruktury. Jedná se tedy o správní akt s konkrétně vymezeným obsahem. Politika územního rozvoje jako nástroj územního plánování je ve smyslu § 31 odst. 4 citovaného zákona závazným podkladem pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Nezavazuje tedy pouze kraje a obce jako pořizovatele zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, ale všechny subjekty, které vstupují do území regulovaného politikou územního rozvoje (stavební úřady, stavebníky apod.). Okruh adresátů politiky územního rozvoje je tedy neurčitý, obecně vymezený. I v tomto ohledu splňuje politika materiální znaky opatření obecné povahy, jak byly vymezeny ve shora uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu, jakož i judikatuře Ústavního soudu. Pokud jde o samotné důvody návrhu, domáhají se navrhovatelé soudního přezkumu ve smyslu kroků 3 až 5 tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak je vymezil zdejší soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98. Námitky navrhovatelů směřují do způsobu, jakým byla politika územního rozvoje vydána, do jejího obsahu, konkrétně do bodu 131, který je dle jejich názoru v rozporu s hmotným právem.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

(...) K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS (www.nssoud.cz). Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu z roku 2004, kde je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Na půdorysu této právní úpravy pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty, tedy úkonem

správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Zároveň vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.

V návaznosti na to potom Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, konstatoval, že je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitku odpůrce, že stavební zákon z roku 1976 změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, proto označil za lichou s tím, že ze zákonného vymezení územního plánu je zjevná jak konkrétnost předmětu (územním plánem obce se řeší využití určitého území), tak i obecnost adresátů (řešení se vztahuje ke konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude naopak dopadat na každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět, tj. na množinu osob vymezenou druhovými znaky).

Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou tedy konkrétnost předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnost adresátů, na které dopadá, přičemž z hlediska přípustnosti podaného návrhu je nutné současné splnění obou uvedených znaků.

Argumentace navrhovatelů se v tomto ohledu soustředí zejména na materiální pojetí opatření obecné povahy za použití obsáhlých citací z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (veškerá zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). O materiálním pojetí opatření obecné povahy však není od vydání uvedeného nálezu, který zrušil rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, žádných pochyb. Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda je politika územního rozvoje opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s., je proto charakter politiky z hlediska předmětu její regulace a dále pak i okruh adresátů, kterým je politika určena. Z tohoto úhlu pohledu posuzoval Nejvyšší správní soud charakter napadeného aktu.

Úvodem je nutno konstatovat, že politika územního rozvoje nepatří dle systematiky stavebního zákona ani mezi územně plánovací podklady, jež jsou svým postavením a povahou nejobecnějším nástrojem územního plánování, ani mezi územně plánovací dokumentaci, jakožto soustavu konkretizujících nástrojů územního plánování, jimiž jsou právě zásady územního rozvoje (pro území kraje) a dále pak územní plán (pro území obce) a regulační plán (pro řešené území vymezené zásadami územního rozvoje nebo územním plánem).

Politika územního rozvoje představuje zcela nový nástroj územního plánování, jenž stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových a mezinárodních souvislostech. Jedná se o nástroj, který v předchozí právní úpravě (stavebním zákoně z roku 1976) zakotven nebyl, a jeho potřebu vyvolala zejména nutnost koordinace územního rozvoje jak uvnitř státu, tak i vně v rámci evropského prostoru. To ostatně vyplývá i ze zvláštní části důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu, dle které cílem politiky územního rozvoje je řešit území České republiky v potřebných republikových a mezinárodních souvislostech s tím, že: *„Tímto novým nástrojem se budou koordinovat jak jednotlivé resortní dokumenty mající dopad do území České republiky (resortní politiky, koncepce apod.), tak i zásady územního rozvoje (jako územně plánovací dokumentace krajů a jejich prostřednictvím i územně plánovací dokumentace obcí). Politika územního rozvoje bude směřovat pro uplatňování zájmů ve využití území České republiky s ohledem na podmínky udržitelného rozvoje území a to jak pro rozhodování orgánů územního plánování, tak pro rozhodování dalších orgánů veřejné správy, mající vliv na využití území České republiky“* (viz sněmovní tisk č. 998, dostupný z www.psp.cz).

Současně je třeba poznamenat, že zakotvení politiky územního rozvoje ve stavebním zákoně je odrazem transpozice požadavků obsažených ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. SEA směrnice).

Jak již bylo naznačeno výše – politiku územního rozvoje upravuje stavební zákon z roku 2006, konkrétně část třetí hlava III díl 2 § 31 až § 35, a to včetně jejího obsahu, způsobu přípravy a schvalování, jakož i celého procesu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Politiku územního rozvoje pořizuje pro celé území státu jako nadresortní koncepci Ministerstvo pro místní rozvoj (ve spolupráci s kraji a ostatními ústředními správními úřady) a schvaluje ji vláda (§ 34 stavebního zákona z roku 2006). politika stanoví koncepční záměry územního rozvoje pro celou Českou republiku.

V návaznosti na stanovené záměry určuje politika územního rozvoje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování ve všech shora uvedených souvislostech. Předmětem politiky není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace. politika má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu a to vše v potřebné míře obecnosti. Jde tedy o koncepční nástroj, který určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost, zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií.

Politika územního rozvoje stanovuje například republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, vymezuje území se specifickými hodnotami a také vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury. Na této úrovni by však mělo jít vždy o vymezení obecné se stanovením úkolů pro územní plánování tak, jako to vyplývá z hierarchie či posloupnosti jednotlivých nástrojů územního plánování.

Navrhovatelé dovozují konkrétnost předmětu regulace z obsahové blízkosti politiky k územně plánovací dokumentaci, což vyvozují ze srovnání obsahu politiky územního

rozvoje a zásad územního rozvoje s tím, že politika stejně jako zásady územního rozvoje stanoví podmínky pro využití území, vymezuje území a plochy dopravní a technické infrastruktury, stanoví podmínky pro rozhodování o možných variantách řešení apod. Předmětem politiky, stejně jako územních plánů, je tedy regulace konkrétních činností na konkrétně vymezeném území (obec, kraj či stát), obsahuje konkrétní podmínky využití území, včetně stanovení ploch pro koridory dopravní a technické infrastruktury. Jedná se tedy o správní akt s konkrétně vymezeným obsahem.

S navrhovateli lze souhlasit v tom smyslu, že jak politika, tak zásady územního rozvoje mají strategickou povahu. V obou případech se jedná o základní nástroje územního plánování, které spolu sice vzájemně souvisejí, avšak nelze je zaměňovat.

Na rozdíl od politiky se zásady územního rozvoje vždy vztahují k uspořádání konkrétního správního obvodu a zpracovávají se pro celé jeho území. Jedná se sice také o koncepční dokument územního plánování, avšak o dokument, který pro konkrétní území zpřesňuje ve vztahu k politice vymezení rozvojových oblastí a os, specifických oblastí, ploch a koridorů nadmístního významu, upřesňuje koncepci ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje; současně stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativních změn v jejich využití, a to vše s ohledem na konkrétní podmínky příslušného kraje. Na rozdíl od politiky jsou proto zásady územního rozvoje kraje stavebním zákonem vymezeny jako územně plánovací dokumentace a ve smyslu § 36 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy.

Pokud jde o druhý pojmový znak opatření obecné povahy, tj. blíže neurčený okruh adresátů, na které se má politika vztahovat, navrhovatelé uvedli, že politika územního rozvoje je jako nástroj územního plánování ve smyslu § 31 odst. 4 citovaného zákona závazným podkladem pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v úze-

mí. Nezavazuje tedy pouze kraje a obce jako pořizovatele zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, ale všechny subjekty, které vstupují do území regulovaného politikou územního rozvoje (stavební úřady, stavebníky, apod.). Okruh adresátů politiky územního rozvoje je tedy neurčitý, obecně vymezený.

Dikce samotného bodu 131 politiky, ježhož zrušení se navrhovatelé domáhají, tj.:

„L1

Vymezení:

Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha Ruzyně.

Důvody vymezení:

Zvýšení kapacity mezinárodního letiště.

Úkoly pro územní plánování:

a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha – Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže).

b) Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“

však svědčí spíše o obecném shora naznačeném pojetí politiky, nikoli o regulaci konkrétní činnosti na konkrétně vymezeném území. Ostatně i sami navrhovatelé v návaznosti na lokalizaci svých nemovitostí pouze hypoteticky dovozují své dotčení hlukem z provozu nové dráhy s tím, že se s největší pravděpodobností jejich nemovitosti budou nacházet v tzv. ochranném hlukovém pásmu letiště.

Obsahem citované části politiky je záměr vlády České republiky zvýšit kapacitu mezinárodního letiště Praha–Ruzyně, a to o novou paralelní vzletovou dráhu a vzletové a přistávací prostory. V návaznosti na takto stanovený záměr jsou současně určeny požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování, a to mimo jiné řešit dopady rozvoje letiště na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže). Jinými slovy politika stejně jako její napadená část představuje předstupeň následné konkretizace jednotlivých úkolů územního plánování, jež svým obsahem vyty-

čuje strategické právně politické cíle, kterých má být dosaženo, resp. ke kterým je třeba směřovat.

Druhý pojmový znak opatření obecné povahy navrhovatelé dovozují ze závaznosti politiky pro územně plánovací dokumentaci. K závaznosti jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace se již zdejší soud vyslovil, a to v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, v němž se zabýval mimo jiné tím, zda obec může ve svém územním plánu vymezit plochu nadmístního významu, která není vymezena v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) nebo v územním plánu velkého územního celku. V této souvislosti konstatoval, že vymezení ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojnásobném 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 dle citovaného rozsudku 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 z roku 2006], vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4). Naopak kraj – a jenom kraj – může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5): To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s ni-

miž 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 je 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 z roku 2006). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje nebo, pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády.

Závaznost v politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy jako je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně zmíněná SEA směrnice komunitárního práva. Závaznost obecně formulovaných záměrů politiky pro územně plánovací dokumentaci je nutno vyložit jako závaznost příslušných územních orgánů převzít do územně plánovací dokumentace vládou České republiky schválený koncepční záměr územního rozvoje na celostátní či mezinárodní úrovni, nikoli faktickou realizaci tohoto záměru. Pokud by obecné záměry vyjádřené v politice, samy o sobě, bez ohledu na jejich obsahové vymezení znamenaly pro příslušné územní orgány povinnost automatické realizace, postrádal by způsob, jakým je ve stavebním zákoně upraven proces schvalování zásad územního rozvoje, územního plánu či regulačního plánu, smysl.

Výše uvedené je třeba *mutatis mutandis* vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

Jak již bylo uvedeno, zařazení bodu 131 do politiky vyjadřuje záměr vlády České republiky zvýšit kapacitu mezinárodního letiště Praha-Ruzyně, nicméně vyhodnocení dopadů tohoto záměru na územní rozvoj dotčených obcí bude úkolem dalších fází územního plánování. Úkoly vyplývající z napadené části politiky územního rozvoje nepochybně směřují k orgánům vykonávajícím působnost na úseku územního plánování. Ty musí prověřit reálnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice. Teprve vyhodnocení těchto dopadů ukáže, zda je záměr obsažený v Politice proveditelný. Tyto závěry podporuje i důvodová zpráva ke kapitolám 5 a 6 politiky územního rozvoje kde je uvedeno: „*Kapitoly 5 a 6, které vymezují plochy a koridory pro rozvojové záměry dopravní a technické infrastruktury, ukládají v úkolech pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady prověřit proveditelnost, potřebnost, reálnost nebo účelnost záměrů, v úkolech územního plánování, prověřit účelnost a podmínky územní ochrany a její zajištění příslušnými nástroji územního plánování.*“ Jde tedy o akt, který je adresován veřejné správě. Ta je však při jeho provádění povinna postupovat v souladu se všemi právními předpisy. Svojí povahou je politika subordináčním nástrojem veřejné správy v oblasti územního plánování.

Politika územního rozvoje je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování, a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Neznamená to však, že politikou vytyčený úkol bude nutně naplněn. Jedná se o určité (strategicky jistě velmi důležité) vodítko, jakým směrem napřít další fáze územního plánování z hlediska budoucího využití území České republiky. V tomto smyslu je tedy třeba chápat závaznost politiky, která je primárně určena orgá-

nům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Na druhou stranu je však třeba připomenout, že na přípravě návrhu politiky participuje veřejnost prostřednictvím podávání připomínek dle § 33 odst. 4 stavebního zákona. Role veřejnosti není samoučelná či zcela formální; jedná se o transpozici požadavku účasti veřejnosti na procesech územního plánování obsaženého v SEA směrnici (čl. 6 – konzultace), jemuž odpovídá povinnost podané připomínky zohlednit a následně návrh politiky upravit a projednat se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů (§ 33 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006). Účast veřejnosti na tomto procesu proto není jen jakýmsi „kosmetickým doplňkem“, vyplývajícím z příslušné směrnice SEA. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o interní předpis, který však s ohledem na účast veřejnosti při jeho vzniku, jež je zákonem formalizována, nese i určitý přesah nad rámec samotné vnitřní činnosti veřejné správy.

Ostatně uvedené pojetí politiky vyplývá i z výše citované důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu, jakož i z důvodové zprávy k samotné politice, kde se mimo jiné stanoví, že: „*PŮR ČR je směrnici pro činnost veřejné správy, která je při jejím provádění povinna postupovat v souladu se všemi závaznými dokumenty (např. právní předpisy, usnesení vlády, mezinárodní dohody), v PŮR ČR 2008 proto nejsou citovány obecné požadavky např. ochrany veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů*“ (viz příloha III/1 politiky).

O výše uvedeném pojetí politiky svědčí mimo jiné i samotné připomínky, resp. stanovisko Ministerstva životního prostředí k návrhu politiky podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, které je obsahem navrhovateli přiloženého CD (viz vypořádání stanovisek ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů). V něm je uvedeno, že priority územního plánování vymezené v politice by měly fungovat jako základní normativy či indikátory pro kraje a měly by pro

ně být závazné při jejich vlastním územním plánování. V návaznosti na to je v předmětném stanovisku dále konstatováno, že: „*Má-li PÚR být skutečně politikou a nikoli jen seznamem sledovaných koridorů infrastruktury, je zcela nezbytné, aby doporučovala postupy, standardy a případně vzory uspořádání území pro nižší úrovně územního plánování. Jinými slovy, PÚR musí naznačit, nasměrovat limity a rámce pro Zásady územního rozvoje.*“

Na základě shora předestřených úvah Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že politika územního rozvoje České republiky 2008 není opatřením obecné povahy, neboť z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s.

Závěr Nejvyššího správního soudu, že politika územního rozvoje České republiky nenaplnuje žádný ze shora uvedených materiálních pojmových znaků opatření obecné povahy, však v žádném případě nezbavuje navrhovatele možnosti domáhat se soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, která má následně v politice uvedený záměr konkretizovat. Územně plánovací dokumentací stavební zákon rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Všechny uvedené nástroje územního plánování se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy, což mimo jiné znamená oprávnění navrhovatelů uplatnit případné zkrácení svých práv postupem dle § 101a soudního řá-

du správního. V daném případě proto nelze hovořit o odepření přístupu k soudu, jež by v konečném důsledku mohl vést k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

V této souvislosti je také vhodné upozornit na skutečnost, že pokud by některé cíle územního plánování byly v politice vymezeny natolik konkrétně, že by již nebylo možné hovořit o pouhém obecném záměru, ale naopak o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území, bylo by zajisté možné dovolat se jejího přezkumu v rámci návrhu na zrušení zásad územního rozvoje kraje či jejich části. Je totiž nepochybné, že politika platí a je účinná zásadně pouze ve svém zákonem vymezeném obsahu a pokud by v tomto příliš extendovala a překročila své zákonem stanovené obsahové limity (naznačené v předchozí části odůvodnění a spočívající zejména v přiměřené míře obecnosti), nemůže to být na újmu těm, vůči kterým je veřejná správa v této oblasti vykonávána, tj. fyzickým osobám a dále pak nejrůznějším právníckým osobám. Jinak řečeno – v té části, ve které by politika vykazovala takovou míru konkrétnosti, která by překračovala základní rámec jejího zákonem vymezeného obsahu, by nebyla ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná. Tato pojistka či záruka zákonnosti politiky z hlediska jejího obsahu přitom odpovídá již zmíněnému charakteru politiky jako politicko právního dokumentu, jakož i hierarchii a posloupnosti jednotlivých fází procesu územního plánování. (...)

Daňové řízení: daňový nedoplatek

k § 40 odst. 1, § 46 odst. 4 a § 73 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Údaj o „původní splatnosti dlužné daně“, který je jednou z náležitostí vykonatelného výkazu nedoplatků (§ 73 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), označuje poslední den lhůty, ve které byl daňový subjekt povinen zaplatit vyměřenou daň. Byla-li daň vyměřena konkludentně, bude tímto dnem poslední den lhůty pro podání daňového přiznání (§ 40 odst. 1 citovaného zákona); byla-li však daň vyměřena platebním výměrem v částce vyšší, než jakou si daňový subjekt sám vypočetl v daňovém přiznání, je tímto dnem ve vztahu k rozdílu mezi daní přiznanou a daní vyměřenou poslední den třicetidenní lhůty stanovené v platebním výměru (§ 46 odst. 4 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 Afs 28/2007-49)

Věc: Společnost s ručením omezeným Bon Art Musical proti Finančním úřadu v Litoměřicích o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 29. 11. 2005 vydal žalovaný exekuční příkaz na přikázání pohledávky na peněžní prostředky žalobkyně na účtech vedených u bank podle § 73 odst. 6 d. ř. Žalobkyně podala proti exekučnímu příkazu námitky; žalovaný dne 30. 1. 2006 vydal rozhodnutí, jímž námitkám nevyhověl.

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí o námitkách žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem; ten však žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. 2. 2007. Zdůraznil, že údaj o původní splatnosti dlužné daně, který je náležitostí vykonatelného výkazu nedoplatků ve smyslu § 73 odst. 5 d. ř., se odvíjí od okamžiku stanovení daňové povinnosti ve vyměřovacím řízení. Je-li daň vyměřena správcem daně vyšší než daň vypočtená daňovým subjektem v daňovém přiznání, je rozdílu splatný do třiceti dnů ode dne doručení rozhodnutí o vyměření daně (§ 40 odst. 1 věta třetí a § 46 odst. 4 věta druhá d. ř.). Údaj o splatnosti daně se tak neodvozuje nutně od podaného daňového přiznání, nýbrž ve vztahu k rozdílu mezi daní vyměřenou a daní přiznanou – také ode dne doručení rozhodnutí o vyměření daně. Byla-li vyměřena daň vyšší než přiznaná, jsou tak údaji o původní splatnosti dlužné daně dvě data (prvé je určeno lhůtou pro podání daňového přiznání, druhé pak posledním dnem lhůty plynoucí od doručení roz-

hodnutí, jímž správce daně vyměřil daň ve výši odlišné od výše vypočtené v daňovém přiznání). Pod položkou 18 výkazu nedoplatků (a poté i exekučního příkazu) správce daně odkázal na platební výměr ze dne 23. 4. 2003, kterým byla žalobkyni vyměřena daň z přidané hodnoty za červen 2001 ve výši 2 063 052 Kč; je tedy zřejmé, že datum 11. 6. 2003 obsažené ve výkazu nedoplatků je údajem o původní splatnosti rozdílu mezi daní takto vyměřenou a daní přiznanou ve výši 2 047 200 Kč. Pod položkou 19 se zase odkazuje na platební výměr ze dne 13. 9. 2004, kterým byla žalobkyni vyměřena daň z přidané hodnoty za IV. čtvrtletí roku 2003 ve výši 522 261 Kč; datum 1. 11. 2004 obsažené ve výkazu nedoplatků je tak údajem o původní splatnosti rozdílu ve výši 522 261 Kč mezi daní takto vyměřenou a daní přiznanou. Oběma platebními výměry přitom došlo k vyměření daní, a nikoli k jejich dodatečnému vyměření podle § 46 odst. 7 d. ř., jak se žalobkyně mylně domnívá.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost; setrvala v ní zejména na tom, že výkaz nedoplatků neobsahuje pod položkami 18 a 19 údaj o původní lhůtě splatnosti dlužných daní, nýbrž údaj o splatnosti náhradní ve smyslu § 46 odst. 7 d. ř. „Původní lhůtou splatnosti“ je zákonná hmotněprávní lhůta podle § 40 odst. 1 d. ř.,

kteřá je totožná se lhůtou pro podání daňového přiznání nebo hlášení. Daň z přidané hodnoty za červen 2001 tak byla splatná dne 25. 7. 2001 a za IV. čtvrtletí roku 2003 dne 25. 1. 2004. Stěžovatelka v žalobě argumentovala § 46 odst. 7 d. ř. proto, že podle tohoto ustanovení jsou lhůty splatnosti uvedené v platebním výměru nebo v dodatečném platebním výměru lhůtami náhradními, nikoli původními. Tato rozhodnutí jsou totiž svou povahou deklaratorní, kdežto původní lhůta splatnosti je lhůtou hmotněprávní. Stěžovatelka se proto domnívá, že údaje uvedené pod položkami 18 a 19 výkazu nedoplatků jsou lhůtami náhradními ve smyslu § 46 odst. 7 d. ř.; výkaz nedoplatků tak neobsahuje náležitost spočívající v údajích o původní splatnosti daně podle § 73 odst. 5 d. ř. a je nezákonný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatelka namítá porušení § 73 odst. 5 d. ř.; podle tohoto ustanovení musí vykonatelný výkaz nedoplatků obsahovat (vedle jiných náležitostí) též „údaje o původní splatnosti dlužné daně“, a to výkaz nedoplatků v případě stěžovatelky nespĺňuje. Stěžovatelka se však mýlí, jak již správně dovodil krajský soud.

Judikatura správních soudů opakovaně poukazuje na nízkou legislativně-technickou úroveň stávajícího daňového řádu. Ta se projevuje mj. v tom, že terminologie zákona je nejednotná a jeden pojem užitý na různých místech zákona a v různých souvislostech může mít i více významů. Tím jsou podstatně omezeny možnosti jazykového výkladu, který leckdy vede k absurdním důsledkům. Dobrat se smyslu jednotlivých norem daňového řádu tak bude možno nikoli lpěním na jednom z významů, které na sebe bere určitý zákonný pojem, ale za použití jiných interpretačních metod – v určité míře systematického výkladu a zejména výkladu teleologického.

Daňový řád (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) pracuje s pojmy „splatnost“ (či „splatná daň“, „splatný nedoplatek“), „původní splatnost“ a „náhradní splatnost“.

Podle § 40 odst. 1 d. ř. je daň „splatná“ ve lhůtě pro podání daňového přiznání nebo hlášení. Podle § 46 odst. 4 je v případě, že správce daně vyměří daň vyšší než přiznanou, rozdíl mezi oběma částkami „splatný“ do třiceti dnů ode dne doručení rozhodnutí o vyměření daně; odstavec 7 tohoto ustanovení pak upravuje „náhradní lhůtu splatnosti“ pro případ, že vyměřená daňová povinnost se ukáže jako nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti a zbývající dlužnou daň je třeba dodatečně vyměřit. Všechna tato ustanovení jsou obsažena v části třetí daňového řádu nazvané „Řízení vyměřovací“. V případě „splatnosti“ daně ve smyslu § 40 odst. 1 d. ř. se jedná pochopitelně o splatnost původní – tj. vůbec první, která ve vyměřovacím řízení týkajícím se konkrétní daně může nastat a nastává ze zákona. Náhradní splatnost naproti tomu nenastává ze zákona, nýbrž v závislosti na tom, kdy byl daňovému subjektu doručen platební výměr na daň vyšší než přiznanou nebo dodatečný platební výměr na daň vyšší než již vyměřenou („splatnosti“ podle § 46 odst. 4 se tak má v podstatě na mysli „náhradní splatnost“). Pro účely vyměřovacího řízení lze tedy shrnout, že jakýkoli údaj o splatnosti daně obsažený v platebním výměru či dodatečném platebním výměru je údajem o náhradní splatnosti.

Ustanovení § 73 odst. 5 d. ř. však neupravuje postup v řízení vyměřovacím (ostatně patří do jiné části daňového řádu), nýbrž postup při vymáhání daňových nedoplatků. Pojem „původní splatnost“ tu nemá svůj protějšek v pojmu „náhradní splatnost“ v tom smyslu, v němž se o něm zmiňuje § 46 odst. 4 a odst. 7, nýbrž v pojmu „náhradní lhůta“ podle § 73 odst. 1 d. ř. Ve fázi vymáhání daňových nedoplatků je už totiž lhostejné, zda daňový subjekt přiznal daň v zákonné výši a nezaplatil ji (v „původní lhůtě splatnosti“ ve smyslu § 40 odst. 1 d. ř.), nebo zda přiznal a zaplatil daň nižší, ovšem daň následně vyměřenou nezaplatil ve lhůtě podle § 46 odst. 4 d. ř. (kteřá je svou povahou lhůtou náhradní), nebo zda konečně zaplatil daň přiznanou i vyměřenou, ovšem následně nezaplatil v „náhradní lhůtě“ podle § 46 odst. 7 d. ř. daň,

kteřá mu byla vyměřena dodatečně. Všechny tyto lhůty splatnosti, nastavší ze zákona nebo stanovené v průběhu vyměřovacího řízení, se stávají ve smyslu § 73 odst. 5 „původními lhůtami splatnosti“ a stojí proti „náhradní lhůtě“ nejméně osmidenní, již správce daně dává daňovému subjektu naposledy možnost dobrovolně zaplatit před započítáním vymáhání nedoplatků.

Toto pravidlo - ač je nelze odvodit doslovným jazykovým výkladem - má svůj smysl a je jediné možné, jak již vysvětlil krajský soud. Daňový nedoplatek může vzniknout pouze tehdy, nebyla-li zaplacená daň v zákonné výši; podklad pro zaplacení pak poskytuje pouze vyměření daně. K vyměření daně může dojít buď konkludentně podle § 46 odst. 5 d. ř. (to pouze v případě, že daň vypočtená v daňovém přiznání je vypočtena správně, tj. v zákonné výši), nebo platebním výměrem podle § 46 odst. 4 (v případech, kdy přiznaná daň je nižší, než má ze zákona být). Až poté, co je daň vyměřena, stává se rozhodnutí o ní

(ať už konkludentní, nebo vydané formou platebního výměru) vykonatelným a daň může být vymáhána. Údajem o „původní lhůtě splatnosti“ ve vykonatelném výkazu nedoplatků a v exekučním příkazu se tak daňovému subjektu nedsdělují víceméně obecný údaj o lhůtách pro podání daňového přiznání u jednotlivých druhů daní, nýbrž se mu dostává zcela konkrétní informace o tom, ke kterému datu byl povinen vyměřenou částku zaplatit, a že tak až dosud neučinil. Je přitom zřejmé, že i když daň, splatná podle § 40 odst. 1 d. ř. ve lhůtě pro podání daňového přiznání nebo hlášení, dosahovala podle zákona určité výše, nebylo možno ji ihned po skončení této lhůty v této výši vymáhat, pokud ji sám žalobce v této výši nevypočetl v daňovém přiznání, a nedošlo tak ke konkludentnímu vyměření daně. Zbývá ještě dodat, že odkaz na § 46 odst. 7 d. ř. skutečně není namístě, jak již uvedl krajský soud, neboť dlužné daně v položkách 18 a 19 výkazu nedoplatků byly po vytýkacím řízení vyměřeny, nikoli dodatečně vyměřeny.

2011

Správní trestání: přešupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu; materiální stránka přešupku

k § 2 odst. 1 a § 22 odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění zákona č. 67/1993 Sb., č. 361/2000 Sb., č. 62/2002 Sb. a č. 411/2005 Sb.

Samotná skutečnost, že řidič vozidla v provozu na pozemní komunikaci sice přešupčil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou právním přešupsem nebo dopravní značkou, nicméně rychlost jeho jízdy se hranici nejvyšší dovolené rychlosti blížila, sama o sobě nepostačuje pro závěr o tom, že nebyla naplněna materiální stránka (§ 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přešupcích) přešupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 citovaného zákona. Měla by však vést správni orgán k tomu, aby na materiální stránku tohoto jednání zaměřil svou pozornost, neboť je třeba posoudit, zda zde nejsou další pro věc relevantní okolnosti, které by teprve ve svém souhrnu takový závěr odůvodňovaly.

(Podle rozsudku Nejvyššího správniho soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45)

Předjudikatura: č. 1338/2007 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS; č. 43/1996 Sb. NS, č. 18/2009 Sb. NS.

Věc: Josef P. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl rozhodnutím Magistrátu města Chomutova ze dne 5. 11. 2007 (ve znění opravného usnesení ze dne 2. 1. 2008) uznán vinným za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit tím, že dne 11. 6. 2007 v 11.07 hod. v ul. Lipská v obci Chomutov řídil motorové vozidlo rychlostí 52 km/h (při zohlednění odchylky měření + 3 km/h), čímž překročil povolenou rychlost pro jízdu v obci o 2 km/h. Žalobci byla uložena za spáchaný přestupek pokuta 1 500 Kč a dále povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 18. 2. 2008 zamítl. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou ze dne 8. 4. 2008 u Krajského soudu v Ústí nad Labem.

Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 9. 2008 shledal žalobu důvodnou a rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu 1. stupně zrušil. Svě rozhodnutí zdůvodnil tak, že v případě jednání žalobce nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích a žalovaný, jakož i správní orgán 1. stupně, dospěly k nesprávnému závěru, že žalobcovo jednání porušilo či ohrozilo zájem společnosti na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Krajský soud přihlédl zejména k tomu, že žalobce překročil hranici nejvyšší povolené rychlosti pro motorová vozidla v obci toliko o 2 km/h, což vyhodnotil jako bagatelní překročení rychlosti, které je v běžném provozu řidičem jen stěží seznatelné a ohlídatelné. Navíc k překročení nejvyšší povolené rychlosti nedošlo přímo v městské aglomeraci, ani v blízkosti škol, či přechodů, nýbrž na rovném a přehledném úseku komunikace v místech těsně před koncem obce Chomutov.

Žalovaný (stěžovatel) rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností z důvodu jeho tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Nezpochybnil, že k tomu, aby byl spáchán přestupek, musí být naplněna i materiální podmínka, te-

dy skutečnost, že jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. V předmětné věci ovšem podle stěžovatele zcela nepochybně k naplnění jak formální, tak i materiální stránky přestupku došlo. Tím, že zákonodárce nastavil v § 18 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), hranici nejvyšší povolené rychlosti, nepochybnitelně určil, jaké jednání porušuje či ohrožuje zájem společnosti. Překročení nejvyšší povolené rychlosti, byť o jediný kilometr, tak naplňuje materiální znak přestupku a nelze jej označit za bagatelní. Platná právní úprava nedává správním orgánům do ruky žádný nástroj, jak takové jednání prohlásit za bagatelní a nenaplnující materiální znak přestupku. Dle argumentace krajského soudu by tak mohla být za bagatelní považována např. jízda mimo obec rychlostí 100 km/h na přehledném úseku za malého provozu nebo noční jízda v obci rychlostí 70 km/h v situaci, kdy by nebyli na ulici žádní chodci. Stěžovatel trval na svém závěru, že i překročení povolené rychlosti o 2 km/h je porušením výše uvedených ustanovení, a tedy i zájmu společnosti. Dále odkázal i na znění § 22 odst. 12 zákona o přestupcích, jež stanoví, že od uložení sankce nelze v případě přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o přestupcích upustit. V uvedeném případě tedy byla žalobci uložena v souladu s § 22 odst. 9 zákona o přestupcích pokuta ve výši 1 500 Kč, tj. na spodní hranici zákonem stanovené sazby. Výklad učiněný krajským soudem zasahuje do zavedené správní praxe trestání přestupků, navíc skutečnosti, ze kterých by se posuzovalo naplnění materiální stránky přestupku spáchaného překročením povolené rychlosti, orgány policie v mnoha případech vůbec nedokumentují.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že argumentace krajského úřadu je dle jeho názoru motivována snahou, aby se obcím vrátily formou pokut i za banální překročení povolené rychlosti finanční prostředky vložené do nákupu silničních radarů pro obecní policii, přičemž odkázal na článek v MF Dnes ze dne 30. 5. 2008. V přípa-

dech, kdy je kontrola dodržování nejvyšší povolené rychlosti prováděna příslušníky Policie České republiky, bývá silniční radar – na rozdíl od postupu Městské policie Chomutov – zpravidla nastaven při měření rychlosti mimo obec na 101 km/h, případně na rovném a přehledném úseku dokonce na 105 km/h, a to z toho důvodu, aby „*přestupek byl skutečně přestupkem*“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na svou dosavadní judikaturu, podle které se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy a pravidly, jakými se dosud řídila i trestnost trestných činů, a pro trestnost jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, musí být tedy naplněna i materiální stránka deliktu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Zákon o přestupcích stanoví v § 2 odst. 1, že přestupkem je „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postžitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“. Obdobným způsobem byl dosud definován i trestný čin v § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „[t]restným činem je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto zákoně. Čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu.“ Přestupkem nebo trestným činem může být vždy pouze takové zaviněné jednání fyzických osob, které naplňuje formální znaky stanovené v zákoně. Zásadním rozlišovacím kritériem mezi trestným činem a přestupkem je tedy obecně řečeno míra jejich typové společenské nebezpečnosti vyjádřená ve znacích skutkové podstaty. Spole-

čenská nebezpečnost trestného činu pro společnost musí být alespoň vyšší než nepatrná, zatímco přestupkem může být i takové zaviněné jednání, které porušuje či ohrožuje zájem společnosti pouze v míře nepatrné (srov. např. výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 1546/2008 Sb. NSS nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1529/2008, č. 18/2009 Sb. NS).

Nejvyšší správní soud odkazuje dále na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu týkající se posuzování naplnění materiálního znaku trestného činu. V rozhodnutí ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96, č. 43/1996 Sb. NS, uvedl Nejvyšší soud následující: „*Při úvahách o tom, zda obviněný naplnil i materiální znak trestného činu, tedy zda v jeho případě tento čin dosahoval vyššího stupně nebezpečnosti pro společnost, než je stupeň nepatrný (§ 3 odst. 2 tr. zák.), je nutno zdůraznit, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžné se vyskytujících případech bude stupeň nebezpečnosti činu pro společnost zpravidla vyšší než nepatrný. Na tom nic nemění ani ustanovení § 3 odst. 2 tr. zák., podle kterého čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu. Citované ustanovení se totiž uplatní jen tehdy, když stupeň nebezpečnosti pro společnost v konkrétním případě ani při formálním naplnění znaků určité skutkové podstaty nedosáhne stupně odpovídajícího dolní hranici typové nebezpečnosti pro společnost, když tedy nebude odpovídat ani nejlehčím běžně se vyskytujícím případům trestného činu této skutkové podstaty*“ (obdobně též např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1012/2008, dostupné na www.nsouid.cz). Uvedený právní závěr se obdobně uplatní i ve vztahu k přestupkům, neboť stejně jako dosud u trestných činů, tak i pro trestnost jednání vykazujícího formální znaky přestupku je třeba, aby došlo také k naplnění jeho materiální stránky. Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou

označeny zákonem za přešůpek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přešůpku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přešůpku došlo vždy, když je naplněn formální znak přešůpku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přešůpku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přešůpku a takové jednání potom nemůže být označeno za přešůpek. Nelze tedy souhlasit s argumentem stěžovatele, že překročení nejvyšší povolené rychlosti, byť o jediný kilometr, naplňuje vždy a bez dalšího materiální znak přešůpku.

Zákon o přešůpcích ani jiný právní předpis nestanoví přesnou hranici rychlosti jízdy motorovým vozidlem, jejíž překročení způsobí naplnění materiálního znaku přešůpku. Správní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přešůpkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přešůpku, tj. znaku formálního i znaku materiálního (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48, dostupný na www.nssoud.cz). Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přešůpků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přešůpkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přešůpek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě a nelze, jak to naznačuje stěžovatel (a z opačného hlediska vlastně i žalobce), vyslovovat žádné paušální závěry o tom, že např. míra společenské nebezpečnosti překročení nejvyšší povolené rychlosti o 2 km/h je natolik mizivá, že nedo-

sahuje intenzity přešůpku, zatímco u překročení nejvyšší povolené rychlosti o 10 km/h již tomu tak je. Opačný přístup ze strany správních orgánů či soudů by vedl k nahrazování role zákonodárce jejich rozhodovací činností, což by odporovalo principu dělby moci v demokratickém právním státě (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy). Teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přešůpku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přešůpek. Pokud naopak správní orgán na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k závěru, že z okolností případu je zřejmé, že jednáním osoby obviněné z přešůpku, jež sice nese formální znaky skutkové podstaty přešůpku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, má povinnost (nikoliv pouze možnost) řízení zastavit podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přešůpcích.

Ustanovení § 3 správního řádu z roku 2004 stanoví, že „*správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“. Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu „[v] řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“. Přitom, jak bylo již výše uvedeno, je správní orgán povinen zjistit, zda došlo k naplnění jak formálních, tak i materiálních znaků přešůpku. V souzeném případě je zde v prvé řadě okolnost spočívající v prokázaném překročení nejvyšší povolené rychlosti pouze o 2 km/h, která, jak již bylo řečeno, sama o sobě nepostačuje k závěru o nedostatku materiální stránky přešůpku, nicméně měla by vést správní orgán k tomu, aby na materiální stránku daného jednání zaměřil svou pozornost. To platí zvláště za situace, kdy žalobce již v řízení před správním orgánem 1. stupně uváděl skutečnosti, které podle jeho názoru dále snižovaly společenskou nebezpečnost jeho jednání na takovou míru, že by materiální znak přešůpku nebyl naplněn. Zejména uváděl, že k posuzovanému jednání došlo na přehledném úseku, v místech s nízkou hustotou provozu a při výjezdu z obce,

kde nemohl dle svého tvrzení nikoho svou jízdou rychlostí 52 km/h ohrozit, měl tedy za to, že zájem společnosti chráněný skutkovou podstatou daného přestupku (jeho objekt) na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu nebyl v daném případě ohrožen. Přesto se správní orgány uvedenými okolnostmi z pohledu materiální stránky přestupku, z něhož byl stěžovatel obviněn, nezabývaly, k těmto okolnostem bylo přihlédnuto pouze při stanovení výše pokuty na spodní hranici zákonem předepsané sazby a nikoliv už z toho hlediska, zda nesnižují společenskou nebezpečnost jednání žalobce na takovou míru, že by nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Naopak krajský soud tyto okolnosti, které stěžovatel ve vyjádření k žalobě ani v kasační stížnosti konkrétně nerozporoval, vyhodnotil ve svém souhrnu tak, že materiální stránka přestupku naplněna nebyla. Přitom tyto úvahy krajského soudu nejsou ve zjevném rozporu s výše popsanými zásadami hodnocení ma-

teriální stránky deliktu, neboť krajský soud nevycházel z pouhého faktu, že žalobci bylo prokázáno překročení nejvýše povolené rychlosti pouze o 2 km/h, jak naznačoval stěžovatel, ale z řady dalších okolností, které teprve ve svém souhrnu vedly k závěru o absenci materiálního aspektu přestupku v dané věci.

Nejvyšší správní soud tak neshledal uplatněné stížní námítky důvodnými, samozřejmě nemůže uspět ani argument, že orgány policie v současné době skutečnosti rozhodné pro hodnocení materiální stránky přestupku podle tvrzení stěžovatele nezjišťují. Správní orgán je povinen si v přestupkovém řízení opatřit takové důkazy, které mu umožní rozhodnout o tom, zda byl přestupek spáchán či nikoliv, tedy i o tom, zda byl posuzovaným jednáním porušen nebo alespoň ohrožen zájem společnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o přestupcích.

2012

Pozemní komunikace: uzavření veřejně přístupné účelové komunikace

k § 7 odst. 1 a § 42a odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 80/2006 Sb.

Ve věci uložení sankce za porušení § 42a odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, přísluší přezkoumávat toliko skutečnost, zda se žalobce dopustil jemu přičítaného jednání, tedy, zda se dopustil omezení obecného užívání cesty vedoucí přes jeho pozemek; přitom je nutno postavit najisto otázku, zda tato cesta je účelovou komunikací. Pouze za předpokladu naplnění obou podmínek lze dospět k závěru, že žalobce mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66)

Prejudikatura: č. 10017/1932 Boh. A a č. 10130/1932 Boh. A.

Věc: Dieter H. G. proti Magistrátu města Brna, odboru dopravy, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Správní orgán I. stupně žalobci uložil pokutu ve výši 10 000 Kč za přestupek podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, kterého se žalobce dopustil tím, že v rozporu s § 24 téhož zákona uzavřel minimálně od 8. 12. 2007 veřejně přístupnou účelovou komunikaci, jejímž je vlastníkem,

a to tak, že u přístupu a příjezdu na tuto komunikaci od ulice Pod Mniší horou instaloval kovovou bránu s řetězem a visacím zámkem.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na základě kterého žalovaný dne 13. 5. 2008 napadené rozhodnutí změnil tak,

že výrokovou část napadeného rozhodnutí označenou jako bod 1 doplnil o slova „*P. Dieter Heinz G. se uznává vinným z přestupku dle § 42a odst. 1 písm. a) z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění*“, která byla vložena za větu „*opakovaná snaha ÚMČ Brno-Bystrc o řešení stávající situace poklidnou cestou nebyla úspěšná*“. Dále byla nahrazena uvedená vyhláška č. 520/2005 Sb. ve výrokové části pod bodem 2 vyhláškou č. 231/1996 Sb. Ve zbývající části žalovaný napadené rozhodnutí *in meritum* potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž uvedl, že dopisem ze dne 11. 8. 2007 oznámil úřadu MČ Brno-Bystrc záměr uzavřít průjezd po předmětné parcele, kterou má ve vlastnictví, opětovně požádal o obnovení historické cesty k zahrádkářské oblasti po pozemcích, které jsou v majetku statutárního města Brna. Ve věci se uskutečnilo jednání dne 22. 8. 2007 a dne 29. 8. 2007, uvedený orgán však nijak nerozhodl. Žalobce proto, aby chránil svůj majetek, omezil přístup na pozemek. Vyjádřil dále nesouhlas s hodnocením žalovaného stran charakteru předmětné cesty, jakožto účelové komunikace, která je veřejně přístupná, a namíтал, že není prokázána žádná z podmínek pro takový závěr; schází nezbytný souhlas vlastníka, jakož i nezbytnost a nenahraditelnost komunikační potřeby. Poukázal na to, že předchozí vlastníci dle kupní smlouvy kupovali pozemek jako ostatní plochu, nikoli jako ostatní (účelovou) komunikaci. V roce 1997 (předtím než pozemek nabyl žalobce) byl bez jakéhokoli souhlasu stavebního úřadu změněn způsob využívání pozemku, přitom podklady k řízení o změně se nepodařilo dohledat. Žalobce argumentoval i tím, že není dána nenahraditelnost a jedinečnost komunikační potřeby. Poukázal na to, že si vlastníci či uživatelé chat a zahrad v oblasti Pod Mniší horou zajišťují přístup k těmto nemovitostem průchodem přes jeho pozemek, ačkoli existují minimálně čtyři varianty či způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení předmětných nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva žalobce.

Krajský soud v Brně svým rozsudkem ze dne 13. 1. 2009 napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž upozornil na to, že podle krajského soudu správní orgány nemají dosud jasno o charakteru dané komunikace. Dle stěžovatele je charakter komunikace zcela jednoznačně dán – jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která slouží ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Existence uvedené komunikace vyplývá jak ze sdělení katastrálního úřadu, tak ze šetření správního orgánu I. stupně na místě samém. Označení pozemku v katastru nemovitostí není v části „*využití pozemku*“ závazným údajem ve smyslu § 20 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Proto je skutečnost dosaženého zápisu „*jiná plocha*“ namísto dosavadního „*ostatní komunikace*“ pro existenci komunikace – cesty irelevantní, což potvrzuje i stávající judikatura. Pokud jde o další znak veřejně přístupné komunikace, kterým má být dle krajského soudu souhlas vlastníka pozemku, který komunikaci tvoří, dostupná judikatura uvádí, že postačí souhlas konkludentní (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, čj. 22 Cdo 1911/2000, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003). S názorem krajského soudu, který předpokládá v novém řízení provedení svědeckých výpovědí předchozích vlastníků pozemku stran jejich uděleného souhlasu, stěžovatel nesouhlasí, neboť zde konkludentní souhlas udělen byl, o čemž svědčí v terénu zřetelně rozpoznatelná cesta existující „*od nepaměti*“. V opačném případě – tedy v případě zásadního nesouhlasu s používáním svého pozemku jako cesty – měl majitel pozemku (žalobce) možnost bránit se užívání pozemku třetími osobami jednak negatorní žalobou dle § 126 odst. 1 občanského zákoníku, jednak postupem dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – tedy požádat o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na předmětnou komuni-

kaci, což neučinil. Situaci řešil svépomocí tak, že komunikaci bez dalšího uzavřel. Co se týká dalšího pojmového znaku veřejně přístupné komunikace, který není ovšem v zákoně uveden, a to sice nezbytnosti komunikační potřeby pro třetí osoby užívající tuto cestu, pak tu správní orgán I. stupně konstatoval, že do lokality Pod Mniší horou nevede jiná adekvátní cesta. Ke stejnému závěru dospěl i odvolací orgán po seznámení se se situací na místě samém. Rovněž Veřejný ochránce práv při šetření podnětu žalobce v předmětné věci potvrdil zjištění správních orgánů obou stupňů k otázce nutné komunikační potřeby, a to v dopise ze dne 8. 8. 2008. Záležitost se zabýval i Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy, jenž zamítl podnět k přezkumu správního rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 13. 5. 2008 jako nedůvodný. Stěžovatel tedy zásadně rozporuje tvrzení krajského soudu, že nebyl v daném případě jednoznačně určen charakter komunikace, navíc zdůrazňuje, že správní rozhodnutí, jež bylo napadeným rozsudkem krajského soudu zrušeno, bylo rozhodnutím o přestupku dle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, kde v řízení o tomto přestupku byl žalobce postižen za to, že bez povolení silničního správního úřadu uzavřel svévolně veřejně přístupnou komunikaci, o čemž se správní úřad dozvěděl právě na základě upozornění a podnětů občanů, jichž se uzavření cesty bezprostředně dotklo. Zjišťování nezbytné komunikační potřeby v daném případě, tedy přesné rozlišení, pro které osoby cesta představovala nutnou komunikační spojnici a pro které nikoliv (kteří mohli případně užít alternativní cestu přes k. ú. Komín, která je neprůjezdná a téměř neprůchodná), nepovažuje stěžovatel za relevantní pro rozhodování o správním deliktu. Tato otázka, tedy přesné definování nutné komunikační potřeby pro jednotlivé osoby užívající nemovitosti v lokalitě Mniší hora, by byla samozřejmě namíste v řízení o omezení či úpravě veřejného přístupu na veřejně přístupnou komunikaci na daném pozemku v k. ú. Bystrc, pokud by žalobce požádal silniční správní úřad ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

o úpravu či omezení veřejného přístupu, namísto toho, aby věc řešil svépomocí.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti k tvrzení stěžovatele, že byl dán konkludentní souhlas s užíváním předmětné nemovitosti, předně uvádí, že se od doby, kdy předmětnou nemovitost nabyl, snažil zamezit tomu, aby přes ní projížděly či procházely třetí osoby. Ani předchozí vlastníci pozemku s tímto nesouhlasili. Žalobce více než deset let vede v dané věci s Úřadem městské části Brno-Bystrc a Magistrátem města Brna čilou korespondenci a jednání. Je samozřejmé, že i přes jeho nesouhlas nebylo bez oplocení pozemku v jeho silách zabránit, aby si majitelé zahrad v zahrádkářské osadě Pod Mniší horou příjezdovou cestou k těmto zahradám zkracovali přístup průjezdem či průchodem přes jeho pozemek, ačkoliv mohli využít několikrát zmiňovanou cestu přes k. ú. Komín. Není pravdou, že by se žalobce nebránil proti těmto zásahům do svého vlastnického práva ze strany třetích osob. Žalobce využil postup podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť dopisem ze dne 11. 8. 2007 oznámil Úřadu městské části Brno-Bystrc záměr ke dni 30. 8. 2007 z důvodu neustálého odcizování materiálu uzavřít průjezd po shora uvedené parcele. V souladu s § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu č. 500/2004 Sb., se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Podání žalobce ze dne 11. 8. 2007 mělo být posouzeno dle svého obsahu jako přípis ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy jako návrh vlastníka účelové komunikace, aby příslušný silniční správní úřad po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravil nebo omezil veřejný přístup na účelovou komunikaci, protože je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Na toto podání žalobce nebylo žádným relevantním způsobem reagováno a jak orgán rozhodující v prvním stupni, tak orgán odvolací zkonstatovaly, že žalobce nepožádal silniční správní úřad o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci. Stejně stanovisko bylo zausáno v kasační stížnosti. Tento

postup poukazuje pouze na přepjatý formalismus příslušných orgánů státní správy, který je v příkrém rozporu s principy dobré správy zakotvenými v ustanovení § 2 a násl. správního řádu. Žalobce dále konstatoval, že si není vědom, že by ve svých podáních někdy rozlišoval osoby, pro které předmětná cesta představovala nezbytnou komunikační potřebu a pro které nikoliv, jak tvrdí stěžovatel.

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

Z odůvodnění:

(...) K samotnému „vzniku“ veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Omezit vlastnické právo lze pouze se souhlasem vlastníka. Další podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

Jak vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, a rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného

pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevěným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu – *„Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem, nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“* (č. 10017/1932 Boh. A). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.

Druhou podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku, jak bylo předesláno, je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních

práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně.“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251). Vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku, jakožto veřejné komunikace („*Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastnickovým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.*“, srov. č. 10130/1932 Boh. A). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „*okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neoprávněňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.*“ (č. 10130/32 Boh. A).

Úřad městské části města Brno-Bystrc uložil žalobci pokutu za svévolné uzavření veřejné komunikace. Takto učinil na základě místního šetření, kdy shledal, že veřejně přístupná účelová komunikace umožňující jediný přístup k pozemkům v horní části byla zahrazena železnou branou. Místním šetřením nebyla zjištěna *in eventum* žádná jiná přístupová cesta, která by umožnila přístup jiným majitelům ke svým pozemkům. Na základě svědeckých výpovědí správní úřad zjistil, že přístupová cesta zde vedla od roku 1956. Jiná přístupová cesta byla v letech 1987 a 1989 natolik poškozena, že se jí neopravila a dále nepoužívala. V současné době není ani průchozí z důvodu velkých terénních nerovností

a přerostlé vegetace. Byla potvrzena faktická existence nyní zahrazené cesty již za předchozích majitelů a její veřejné využívání.

Žalobce své odvolání proti rozhodnutí o přestupku svým obsahem zaměřil pouze na jeho spory s Městskou částí města Brno-Bystrc stran změny charakteru parcely č. 1614, vytýká zde nečinnost ÚMČ po dobu 9 let a popisuje průběh vedeného řízení a z uvedeného dovozuje, že nemůže v důsledku nečinnosti správního orgánu nést odpovědnost za přestupek. V odvolání konstatuje žalobce, že i přes podvod v zápise v katastru nikomu nebránil na požádání v průjezdu a průchodu po své parcele a byl vstřícný, nicméně po zcizení většího množství stavebního materiálu byl nucen postupovat tak, aby ochránil svůj majetek, tedy pozemek zabezpečit. Konkludentní souhlas předchozích vlastníků a nemožnost jiné alternativní cesty žalobce v podaném odvolání nijak nerozporoval, stejně tak neuváděl alternativní komunikační přístupy k nemovitostem chatářů a zahrádkářů. Odvolací orgán – Magistrát města Brna, odbor dopravy – rozhodnutí I. stupně změnil, když opravil chyby ve výroku, rozhodnutí *in meritum* však potvrdil a odvolání zamítl. Uvedl přitom výslovně, že neexistuje žádná jiná přístupová cesta k ostatním nemovitostem, uvedl rovněž, že vlastník pozemku (žalobce) nepožádal příslušný silniční správní úřad o omezení přístupu na účelovou komunikaci vedoucí po parcele č. 1614. Výši pokuty odůvodnil silniční správní úřad s přihlédnutím ke způsobu spáchání přestupku a k zřejmému omezení práv jiných občanů a nemožnosti užívání svých pozemků, neboť v současné době zde nevede žádná jiná cesta, škoda na majetku nebyla způsobena.

Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce žalobu, ve které již namítá (a to poprvé), že sám dal výslovný nesouhlas s veřejným užíváním jeho soukromého pozemku, a že ani souhlasy předchozích vlastníků nebyly dány; dále rozporuje i splnění druhé podmínky, a to že není dána ani jedinečnost a nenahraditelnost komunikační potřeby, přitom uvádí čtyři alternativní přístupy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu, jakož i žalobou napadené rozhodnutí a pro závěry, které krajský soud stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nevypořádání se s námitkami žalobce učinil, neshledal oporu ve spisovém materiálu.

Krajský soud ve svém rozsudku na str. 8 uvádí, že: „žalobce své námitky uplatnil i v odvolacím řízení, kde však neuspěl, proto tyto námitky uplatnil i v žalobě“.

Není však možné, jak tvrdí krajský soud, že by se žalovaný nezabýval základními námitkami žalobce, v nichž by uváděl, že nedal souhlas s veřejným užíváním svých pozemků a že vlastníci ostatních nemovitostí mají alternativní možnosti přístupu a příjezdu ke svým nemovitostem, když tyto námitky žalobce uvádí poprvé v žalobě, tedy až po vydání napadených správních rozhodnutí. Z tohoto důvodu nelze souhlasit s tím, že krajský soud na základě výše uvedené skutečnosti rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů; naopak je to krajský soud, který svým odůvodněním zatěžuje své rozhodnutí vadou způsobující nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nesdílí rovněž názor krajského soudu, že správní orgány nemají jasno o charakteru komunikace, když ze správního spisu i z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že komunikace byla posouzena zcela důvodně jako veřejně přístupná účelová komunikace. Nadto i sám žalobce považuje cestu za účelovou komunikaci, tvrdí-li sám, že požádal již v roce 1997 o omezení přístupu na veřejnou komunikaci ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, věc však dosud není vyřízena. Sám tedy přisoudil cestě charakteru veřejné, sám rovněž v různých podáních ve spise obsažených připouští, že po určitou dobu průchod přes svůj pozemek toleroval, tedy strpěl, teprve poté, kdy došlo opakovaně ke krádeži materiálu, byl nucen pozemek ohradit. V této souvislosti nutno konstatovat, že připsal, kterého se žalobce dovolává a který dne 11. 8. 2007 adresoval starostovi ÚMČ Brno-Bystrc, nelze ani podle obsahu, bez ohledu na nepřislušného adresáta

podání, kvalifikovat jako žádost o zahájení řízení dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobce zde pouze sděluje, že z důvodu opakovaného zcizení materiálu z jeho pozemku ke dni 30. 8. 2007 ohradil svůj pozemek a žádá, aby byla učiněna opatření k průchodu po parcelách patřících městu Brnu.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že zde nelze směřovat dvě různá řízení, a to řízení o omezení práva přístupu na pozemek žalobce ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a řízení, které jediné je předmětem stávajícího přezkumu, tj. řízení o spáchaném přestupku, jehož se žalobce dopustil dle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Ve věci nyní přezkoumávané je tedy rozhodné pouze zhodnotit, zda se žalobce dopustil jemu přičítanému jednání, tedy, zda se dopustil omezení obecného užívání cesty vedoucí přes jeho pozemek; přitom je nutno postavit najisto otázku, zda tato cesta je účelovou komunikací. Pouze za předpokladu naplnění obou podmínek lze dospět k závěru, že žalobce mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku ve smyslu § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, tj. omezil přístup na účelovou komunikaci a dopustil se přestupku.

Podle výše citovaného ustanovení se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že „v rozporu s § 24 uzavře dálnici, silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupnou účelovou komunikaci nebo zřídí objížďku nebo neoznačí uzavírku nebo objížďku podle rozhodnutí o uzavírce nebo nedodrží podmínky stanovené tímto rozhodnutím“.

Podle odstavce 7 citovaného ustanovení lze za přestupek dle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích uložit pokutu do 500 000 Kč.

Není zde mezi účastníky sporu o tom, že žalobce technickým opatřením zamezil průchod (průjezd) přes svůj pozemek, tj. umístil zde kovovou bránu s řetězem a visacím zámkem, nicméně k jejímu uzavírání docházelo pouze na noc, aby bylo zabráněno dalšímu odcizování majetku.

Spornou se tak může jevit pouze otázka, zda se jednalo o účelovou komunikaci, a zda se tedy žalobce mohl dopustit jemu přičítanému protiprávnímu jednání.

Krajský soud konstatoval, že žalovaný nepostavil najisto otázku stran posouzení charakteru komunikace, uvedl dále, že nebyli vyslechnuti předchozí majitelé dotčeného pozemku ohledně jejich předchozího souhlasu k veřejnému používání komunikace. Žalobce tvrdí, že předchozí vlastníci s užíváním parcely jako účelové komunikace nesouhlasili. Dle krajského soudu správní orgány toto tvrzení žalobce neřešily, a tudíž nedostatečným způsobem byla tato stránka dokumentována, proto je pro zjištění nezbytných skutečností dle krajského soudu nutno vyslechnout předchozí vlastníky.

Nejvyšší správní soud však věc posoudil odlišně, přitom dospěl k závěru, že zjištění konkludentního souhlasu předchozích vlastníků, popř. jiných soudem navrhovaných osob, které by se mohly vyjádřit k tomu, zda dříve byl dán souhlas s přechodem či přejezdem přes a v době, kdy ji vlastnil Roman Š., tzn. subjektivní tvrzení těchto osob, když je prokázáno, že nikdy nebyl učiněn ani předchozím vlastníkem ani žalobcem kvalifikovaný úkon k omezení průchodnosti této komunikace a jak vyplynulo ze svědeckých výpovědí, tato byla od nepaměti užívána, nemůže nicého zvrátit na skutkovém stavu, tj. na faktické existenci účelové komunikace. Pro posouzení konkludentního souhlasu je podstatná objektivní skutečnost, tedy již samotná existence užívané cesty „od nepaměti“ a nikoliv subjektivní sdělení předchozích vlastníků. Existence konkludentního souhlasu předchozích vlastníků byla správním orgánem dostatečně zjištěna, vyplynula z dosavadního užívání cesty a nelze ji zvrátit ani nyní učiněnou výpovědí o tom, zda předchozí vlastníci s užíváním cesty „*subjektivně*“ souhlasili či nikoli.

Výpověď soudem navrhovaných osob nemůže mít ani žádnou relevanci pro závěr o tom, zda žalobce svým chováním spáchal přestupek či nikoli. Ze spisového materiálu, jak již bylo výše podáno, jednoznačně vyplý-

nulo, že se jednalo o účelovou komunikaci, což žalobce sám přizná, žalobce však nesouhlasí s jejím veřejným užíváním. Tato otázka však může být řešena toliko v řízení vedeném dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoli v tomto řízení o spáchaném přestupku. Rovněž v řízení o omezení obecného užívání je relevantní posoudit dostupnost komunikačního spojení jinými cestami.

V řízení o přestupku byl však žalobce postižen za své chování, tj. protiprávní jednání, kterého se prokazatelně dopustil.

Byť tedy užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, je třeba v obecné rovině souhlasit se stěžovatelem, že se tak nemůže dít svémocně, ale jedině způsobem předvídaným v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy rozhodnutím silničního správního úřadu na návrh vlastníka účelové komunikace, pokud je to nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů. V takovém řízení o návrhu na omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci musí silniční správní úřad samozřejmě přihlížet rovněž k oprávněným zájmům dosavadních uživatelů dané komunikace, zvláště pak těch, kteří ji využívají pro přístup ke svým nemovitostem či pro něž možnost užívání dané komunikace podmiňuje způsob využití jejich pozemků. Pokud však není o návrhu rozhodnuto a jsou splněny všechny nutné podmínky, nelze veřejně přístupnou účelovou komunikaci uzavřít.

Krajský soud tím, že shledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, když dle něj správní orgán se nezabýval základními námitkami žalobce, avšak žalobce použil tyto námitky až v podané žalobě, zatížil své rozhodnutí vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Na rozdíl od krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného přezkoumatelným, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k věcnému projednání, v němž se bude krajský soud zabývat rozhodnutím o vlně i trestu, který žalovaný uložil.