

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2011 / IX. ročník / 27. 10. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2386. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; lhůta pro podání žaloby 847
2387. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zastavení řízení o udělení víza
Pobyt cizinců: upuštění od osobního podání žádosti o vízum 852
2388. Daň z příjmů fyzických osob: činnost podléhající povolení; prospěch dosažený trestným činem 860
2389. Daň z plynu: osvobození od daně z plynu 865
2390. Pozemní komunikace: souhlas právního předchůdce s užíváním pozemku jako veřejné účelové komunikace 869
2391. Provoz na pozemních komunikacích: pozbytí odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla; záznam bodů v registru řidičů 874
2392. Provoz na pozemních komunikacích: státní technická kontrola vozidel 881
2393. Stavební řízení: účastenství v řízení občanského sdružení 885
2394. Stavební zákon: výrobek plnící funkci stavby 891
2395. Státní památková péče: oznamovací povinnost stavebníka 895
2396. Územní plánování: doba působení územního opatření o stavební uzávěře
Opatření obecné povahy: územní opatření o stavební uzávěře 898
2397. Opatření obecné povahy: aktivní legitimace; uplatnění námitek a připomínek
Ochrana zemědělského půdního fondu: charakter metodického

- pokynu Ministerstva životního prostředí; stanovisko orgánu ochrany půdního fondu
Územní samospráva: podjatost člena obecního zastupitelstva 906
2398. Místní poplatky: vstupné 924
2399. Energetika: účastenství v řízení o povolení provozu atomového zařízení 927
2400. Církve a náboženské společnosti: oprávnění ke zvláštním právům
Vláda: úkony v oblasti veřejné správy 931

II. PRÁVNÍ VĚTY

2401. Daň z přidané hodnoty: vyměření nadměrného odpočtu daně
Daňové řízení: vrácení finančních prostředků plátců daně 937
2402. Daň z příjmů: zamezení dvojímu zdanění 937
2403. Služební poměr: hodnostní označení příslušníka bezpečnostního sboru 938
2404. Rozhlasové a televizní vysílání: zjevná a skrytá reklama
Správní trestání: jednočinný souběh správních deliktů 938
2405. Územní řízení: vyhlášení stavební uzávěry; funkční využití území
Opatření obecné povahy: nařízení obce o stavební uzávěře 939
2406. Mezinárodní ochrana: k pojmu sociální skupina 939
2407. Lesní zákon: odnětí licence odborného lesního hospodáře ... 940
2408. Ochrana životního prostředí: ochrana ptactva; odchylný postup
Správní trestání: retroaktivita; účinky přechodných ustanovení; liberační důvody 940

I. JUDIKÁTY

2386

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; lhůta pro podání žaloby

k § 84 odst. 1 soudního řádu správního

Pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) je rozhodný okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu nebo nečinnosti správního orgánu, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení, že tento úkon nebo nečinnost správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu, naopak není pro běh uvedené lhůty rozhodný.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, čj. 5 Aps 5/2010-293)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS a č. 1773/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Telefónica Czech Republic proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný zahájil dne 21. 3. 2001 z vlastní podnětu s právním předchůdcem žalobce, společností Eurotel Praha, spol. s r. o., (dále jen „Eurotel“) správní řízení ve věci možného zneužití dominantního postavení podle § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže z roku 1991“). Rozhodnutím ze dne 20. 7. 2001 žalovaný vyslovil, že Eurotel zneužil svého dominantního postavení na trhu mobilních radio-telefonních služeb ve veřejných mobilních telekomunikačních sítích GSM a svého monopolního postavení na trhu mobilních radio-telefonních služeb ve veřejných mobilních telekomunikačních sítích NMT a že porušil § 9 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže z roku 1991 tím, že v období od 8. 1. 2000 do 30. 6. 2001 účtoval zákazníkům za odchozí hovory ze svých veřejných telekomunikačních mobilních sítí GSM a NMT do veřejné telekomunikační mobilní sítě společnosti Český Mobil, a. s., vyšší ceny oproti cenám za odchozí hovory do veřejné telekomunikační mobilní sítě společnosti RadioMobil, a. s. Žalovaný dále Eurotelu zakázal v uvedeném jednání pokračovat a uložil mu pokutu ve výši 48 000 000 Kč. Eurotel podal proti

rozhodnutí žalovaného rozklad, na jehož základě předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 9. 5. 2002 změnil první výrok rozhodnutí I. stupně tak, že upřesnil časové období, v němž se měl Eurotel zneužití monopolního a dominantního postavení dopustit, a zrušil druhý výrok tohoto rozhodnutí, jímž bylo Eurotelu zakázáno v předmětném jednání pokračovat. Třetí výrok o uložení pokuty ve výši 48 000 000 Kč předseda žalovaného potvrdil.

Eurotel podal proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobu, jež byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, čj. 2 A 12/2002-503, č. 562/2005 Sb. NSS. Uvedený rozsudek napadl Eurotel ústavní stížností, o níž Ústavní soud rozhodl náležením ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS. V odůvodnění nálezu konstatoval, že žalovaný, jeho předseda i Nejvyšší správní soud nesprávně vyložili ustanovení o subjektivní roční lhůtě pro uložení pokuty podle § 14 odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže z roku 1991, což ve svém důsledku znamenalo pro Eurotel ztrátu jistoty, že může být veřejnou mocí sankcionován jen v limitovaném časovém prostoru, který je stanoven právním předpisem. Ústavní soud zároveň vyslovil závěr, že

se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkou, zda by použití příslušných ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže z roku 2001“), účinného od 1. 7. 2001, jež vymezují skutkovou podstatu zneužití dominantního postavení v hospodářské soutěži jiným způsobem než zákon o ochraně hospodářské soutěže z roku 1991, nebylo pro Eurotel výhodnější než dříve účinná právní úprava. Tím podle Ústavního soudu došlo k neoprávněnému zásahu do práva Eurotelu na spravedlivý proces. Z uvedených důvodů Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 A 12/2002-503, rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 5. 2002 a rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2001.

Žalovaný následně pokračoval s žalobcem jako právním nástupcem Eurotelu ve správním řízení o možném zneužití dominantního a monopolního postavení. Návrhům žalobce na zastavení řízení ze dne 10. 1. 2008 a ze dne 25. 2. 2008 žalovaný nevyhověl.

Žalobou podanou dne 25. 11. 2008 u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost správní řízení zastavit. Krajský soud usnesením ze dne 16. 6. 2009 žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. Žalobce měl podle krajského soudu vyčkat na konečné rozhodnutí ve věci. Poté by měl k dispozici jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy, neboť se v daném případě mohl bránit proti zásahům žalovaného podáním rozkladu proti konečnému rozhodnutí žalovaného, případně též žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. podanou proti rozhodnutí o rozkladu.

Žalobce napadl uvedené usnesení krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 1. 2010, čj. 5 Aps 6/2009-202, zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud přitom vytkl krajskému soudu, že si neučinil jasno, co je předmětem řízení o žalobě proti tvrzenému nezákonnému zásahu. Petitem žaloby se žalobce domáhal toho, aby žalovanému byla uložena povinnost zastavit správní řízení, nicméně

z obsahu žaloby vyplývá, že se cítil omezen již jednotlivými úkony, jež žalovaný v rámci správního řízení činil. Pokud by předmětem řízení měla být ochrana žalobce před úkony žalovaného ve správním řízení, jež pojmově mohly být nezákonným zásahem, nebylo by možno žalobu odmítnout podle § 85 s. ř. s. pro nepřípustnost z důvodu existence jiných prostředků ochrany nebo nápravy, neboť případný rozklad proti konečnému rozhodnutí žalovaného ve věci samé ani případná žaloba proti rozhodnutí o rozkladu by nemohly žalobci poskytnout účinnou ochranu proti zásahu do jeho svobodné sféry, k níž dochází v souvislosti s donucujícími úkony žalovaného.

Krajský soud po vrácení věci k dalšímu řízení vyzval žalobce přípisem ze dne 8. 3. 2010, aby odstranil rozpor mezi petitem a obsahem žaloby a upřesnil petit ve vztahu ke konkrétním úkonům žalovaného zmíněným v žalobě.

Žalobce ve svém podání ze dne 24. 3. 2010 změnil petit žaloby tak, že navrhl, aby krajský soud rozsudkem uložil žalovanému povinnost zdržet se v rámci řízení vedeného žalovaným se žalobcem jakýchkoliv úkonů donucující povahy, na základě kterých by byl žalobce povinen něco konat, něco strpět či se něčeho zdržet.

Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 7. 2010 žalobu zamítl. Ve svých úvahách vyšel z toho, že žalobce spatřoval nezákonný zásah jednak ve vedení správního řízení a dále též v jednotlivých úkonech, které jsou v řízení vůči němu uskutečňovány. Jednalo se konkrétně o výzvy ze dne 11. 12. 2007 a ze dne 14. 2. 2008, v nichž byla žalobci uložena povinnost poskytnout žalovanému bližší specifikované podklady a informace, a přípis ze dne 7. 11. 2008, kterým byl vyrozuměn o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Pokud jde o možnost domáhat se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ukončení správního řízení, poukázal krajský soud na předchozí zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci a rozsudek ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007-256, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že samotné vede-

ní správního řízení pojmově nemůže být nezákonným zásahem, a nelze se proto domáhat přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Pokud jde o jednotlivé úkony, které byly ve správním řízení vůči žalobci uskutečňovány, krajský soud konstatoval, že mohou být nezákonným zásahem, pokud se jedná o úkony, které mají donucující povahu. Za takový úkon nelze považovat vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům řízení, o němž žalobce tvrdil, že jej také zasáhlo v jeho právech, neboť se jedná o úkon, kterým se žalobci pouze umožňuje výkon jeho procesních práv.

Pokud jde o přípisy ze dne 11. 12. 2007 a ze dne 14. 2. 2008, v nichž byla žalobci uložena povinnost poskytnout žalovanému určité podklady a informace, krajský soud konstatoval, že uložením těchto povinností mohlo dojít k nezákonnému zásahu vůči žalobci. Žaloba však byla podána až po uplynutí subjektivní dvouměsíční lhůty podle § 84 odst. 1 věty první s. ř. s. Podle krajského soudu k úkonům označeným žalobcem jako nezákonné zásahy došlo dnem doručení předmětných výzev, neboť právě tímto dnem se žalobce dozvěděl o tom, že po něm žalovaný požaduje poskytnutí určitých podkladů a informací. Počátek subjektivní lhůty je tak třeba počítat ode dne doručení těchto výzev. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, který právně kvalifikoval, že nikoliv vedení správního řízení, ale donucující úkony v rámci něj činěné mohou být nezákonnými zásahy, nemohl mít na vědomost žalobce o existenci nezákonného zásahu žádný vliv. Krajský soud konstatoval, že v daném případě uplynula dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby nejpozději dne 13. 2. 2008, pokud jde o výzvu ze dne 11. 12. 2007, a dne 25. 4. 2008, pokud jde o výzvu ze dne 14. 2. 2008. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žalobu až dne 25. 11. 2008, dospěl krajský soud k závěru, že žaloba byla podána opožděně.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V prvé řadě namítal, že krajský soud ne-

správně posoudil otázku včasnosti podání žaloby. Podle jeho názoru je třeba § 84 odst. 1 s. ř. s. vykládat tak, že dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby počíná běžet okamžikem, kdy se žalobce dozví o naplnění všech prvků, kterými je definován nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Každý žalobce si musí být vědom kumulativního naplnění všech těchto prvků, aby mohlo být konstatováno, že se o nezákonném zásahu dozvěděl. V daném případě se stěžovatel až z rozsudku Nejvyššího správního soudu dozvěděl, že nezákonným zásahem nemůže být vedení správního řízení, ale pouze ty úkony žalovaného, které mají donucující povahu. Lhůta pro podání žaloby tak podle jeho názoru začala běžet až dne 22. 2. 2010, kdy mu byl uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu doručen.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Svoji klíčovou stížní námitkou stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu o opožděnosti podané žaloby. Podle jeho názoru je třeba § 84 odst. 1 s. ř. s. vykládat v tom smyslu, že běh subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem začal až okamžikem, kdy se stěžovatel dozvěděl o kumulativním naplnění všech znaků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. S tímto názorem stěžovatele však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Z citovaného ustanovení vyplývá, že subjektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je vždy vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS). Je proto třeba zodpovědět otázku, které okolnosti vztahující se k určitému úkonu správního orgánu musí být žalobci známy, aby došlo k počátku běhu této subjektivní lhůty pro podání žaloby.

Stěžovatel svoji námitku opírá o judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se posuzování důvodnosti žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je kumulativní naplnění šesti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Neměly byt jen jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

Naplnění shora uvedených podmínek je otázkou důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, k jejímuž posouzení jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Žalobce může toliko tvrdit, že určitý úkon správního orgánu vykazuje všechny znaky nezákonného zásahu. Závěr o splnění všech uvedených podmínek však může učinit pouze příslušný krajský soud, jenž v takovém případě rozsudkem přizná žalobci ochranu podle § 82 s. ř. s. Do vydání rozsudku příslušného krajského soudu zůstává názor žalobce o tom, že byl dotčen nezákonným zásahem správního orgánu, pouhým tvrzením, byť by byl o správnosti svého tvrzení subjektivně zcela přesvědčen. Vědomost žalobce o existenci všech prvků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., resp. o důvodnosti žaloby, proto nemůže být skutečností podmiňující běh lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Názor zastávaný stěžovatelem, pokud by měl být akceptován, by navíc vyvolával značné výkladové nesnáze. O tom, zda jsou naplněny veškeré znaky nezákonného zásahu, se totiž žalobce s konečnou platností „dozví“ až

na základě rozsudku příslušného soudu. Bez ohledu na možnost podání mimořádných opravných prostředků (např. kasační stížnosti) by tak k počátku běhu lhůty pro podání žaloby mohlo dojít nejdříve doručením rozhodnutí příslušného krajského soudu, případně později, pokud by byl názor krajského soudu modifikován názorem Nejvyššího správního soudu. Tento důsledek lze demonstrovat i na nyní posuzovaném případě, kdy stěžovatel podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného dne 25. 11. 2008, přičemž tvrdil, že subjektivní dvouměsíční lhůta k podání žaloby začala plynout až dne 22. 2. 2010. Ještě absurdnější by byly následky v případě, pokud by příslušný krajský soud dospěl při posouzení důvodnosti žaloby k názoru, že nedošlo k naplnění některého ze znaků nezákonného zásahu, a řízení by v důsledku toho vyústilo v zamítnutí žaloby. Za takových okolností by k počátku běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nikdy nemohlo dojít. Uvedený výklad tedy nemůže obstát, neboť vede k závěrům, které jsou neslučitelné se systematickou soudního řádu správního i s účelem § 84 odst. 1 s. ř. s., jímž je zajištění právní jistoty dotčených osob.

Z hlediska systematiky soudního řádu správního lze též poukázat na § 72 odst. 1 s. ř. s., který obdobně stanoví lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. I v tomto případě vlastně počíná běh dvouměsíční lhůty pro podání žaloby okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu správního orgánu, tzn. o vydání správního rozhodnutí, byť se tak navíc musí stát kvalifikovaným způsobem, tj. jeho řádným doručením žalobci. Počátkem běhu lhůty je tedy den, kdy bylo žalobci správním rozhodnutím oznámeno, resp. doručeno. Přitom názor žalobce na zákonnost správního roz-

hodnutí ani na to, zda napadený akt naplňuje znaky rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nemá na běh této lhůty žádný vliv. I z tohoto srovnání je zřejmé, že jinak tomu nemůže být ani v případě běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že § 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat v tom smyslu, že počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný.

V nyní posuzovaném případě byl stěžovatel přípisem ze dne 11. 12. 2007 vyzván k tomu, aby předložil žalovanému bližší specifikované informace a podklady týkající se možného zneužití dominantního postavení a aby zaslal tyto informace žalovanému ve lhůtě do 20. 12. 2007. Z kopie uvedené výzvy předložené stěžovatelem, která je součástí spisu, plyne, že byla právnímu zástupci stěžovatele doručena dne 13. 12. 2007. Nejpozději doručení této výzvy se tedy stěžovatel poprvé dozvěděl o tom, že byl vůči němu v rámci správního řízení vedeného žalovaným učiněn úkon, kterým mu byla uložena povinnost předložit žalovanému určité informace a podklady. Dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. tak začala stěžovateli plynout dnem doručení této výzvy a skončila dne 13. 2. 2008.

Nejvyšší správní soud se z těchto důvodů ztotožnil s názorem krajského soudu o opožděnosti žaloby, neboť ji stěžovatel podal až dne 25. 11. 2008. Nejvyšší správní soud tedy shledal předmětnou stížní námitku nedůvodnou.

Nad rámec uplatněných stížních námitek Nejvyšší správní soud zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Jak již bylo shora uvedeno, stěžovatel v daném případě podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného až po uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud měl tedy správně žalobu usnesením odmítnout, a to nikoliv pro její nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak učinil ve svém prvním rozhodnutí, ale pro její opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Namísto toho krajský soud postupoval podle § 87 odst. 3 s. ř. s. a žalobu zamítl jako nedůvodnou. Napadené rozhodnutí krajského soudu je z tohoto důvodu zmatečné, neboť krajský soud o žalobě rozhodl věcně, ačkoliv k tomu chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud přihlédl k uvedené zmatečnostní vadě z úřední povinnosti a rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že důvody pro odmítnutí žaloby byly dány již v řízení před krajským soudem, postupoval Nejvyšší správní soud dále podle § 110 odst. 1 věty první části za středníkem s. ř. s. a žalobu zároveň odmítl.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud ještě dodává, že žalobu bylo třeba odmítnout pro opožděnost jako celek. Stěžovatel sice v žalobě ze dne 25. 11. 2008 uvedl žalobní petit, podle něhož se domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost zastavit předmětné správní řízení, nicméně v podání ze dne 24. 3. 2010 změnil petit žaloby tak, že navrhl, aby krajský soud rozsudkem uložil žalovanému povinnost zdržet se v rámci řízení vedeného žalovaným jakýchkoliv úkonů donucující povahy, na základě kterých by byl stěžovatel povinen něco konat, něco strpět či se něčeho zdržet. Z obsahu tohoto podání je zřejmé, že stěžovatel mýl tímto novým petitem zcela nahradit původní petit. Nejednalo se tedy o doplnění žaloby o nový petit stojící vedle dosavadního, jak tuto změnu nesprávně vyhodnotil krajský soud. Důvod odmítnutí pro opožděnost se proto vztahuje na celou

žalobu. Navíc za opožděnou by bylo třeba považovat žalobu i v případě, že by se stěžovatel podle původního žalobního petitu uvedeného v žalobě ze dne 25. 11. 2008 nadále domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost zastavit předmětné správní řízení.

I v tomto případě by totiž platilo, že se stěžovatel dozvěděl o pokračování správního řízení nejpozději doručením výzvy ze dne 11. 12. 2007, což znamená, že k uplynutí lhůty pro podání žaloby by došlo i v tomto případě dne 13. 2. 2008.

2387

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zastavení řízení o udělení víza

Pobyt cizinců: upuštění od osobního podání žádosti o vízum

k § 170 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění ke dni 14. 8. 2008 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)
k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Je-li žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů spojena s jednoznačným požadavkem na upuštění od jejího osobního podání, je dojitím takové žádosti zastupitelskému úřadu zahájeno řízení o udělení daného víza. Pokud zastupitelský úřad od osobního podání žádosti o udělení víza neupustí, vydá rozhodnutí o zastavení řízení, které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010-106)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS, č. 923/2006 Sb. NSS, č. 1046/2007 Sb. NSS, č. 1194/2007 Sb. NSS, č. 1955/2009 Sb. NSS, č. 2041/2010 Sb. NSS, č. 2066/2010 Sb. NSS a č. 2129/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 165/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 446/2000) a č. 164/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2556/07), usnesení Ústavního soudu č. 11/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2323/07).

Věc: a) Hoang V. D., b) Nguyen B. H., c) Nguyen T. T., d) Vu V. D., e) Phung V. T., f) Trinh D. T., g) Nguyen D. T., h) Nguyen D. T., ch) Nguyen V. T., i) Nguyen T. D., j) Nguyen N. C. proti Ministerstvu zahraničních věcí o možnost podat žádost o udělení víza a o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce a).

Žalobce a) požádal na Velvyslanectví České republiky v Hanoji o vízum k pobytu na území České republiky nad 90 dnů. Žalobce požádal o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vízum dle § 170 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců s odůvodněním, že k osobnímu podání žádosti a k pohovoru před zastupitelským úřadem budou přijati pouze ti žadatelé, kteří se zaregistrují v tzv. call-centru, a žalobce a) by tak byl povinen operátorovi sdělit své osobní údaje a uhradit registrační poplatek. To však žalobce a) odmítl, neboť daný postup nemá oporu

v právní úpravě, a vzhledem k tomu, že jiným způsobem se k osobnímu podání žádosti o vízum a pohovoru dostat nelze, požádal o upuštění od povinnosti podat žádost osobně. Pro případ, že by žádosti nebylo vyhověno, požádal, aby byl ve smyslu § 170 odst. 10 zákona o pobytu cizinců vyzván k odstranění „jiné vady“, tedy k osobní účasti, a aby mu k tomu byla poskytnuta přiměřená lhůta.

Velvyslanectví České republiky v Hanoji, jakožto organizační součást Ministerstva zahraničních věcí, se vypořádalo s jeho žádostí přípisem ze dne 14. 8. 2008 podepsaným

konzulkou a označeným v záhlaví jako „Věc: [...] – *vrácení žádosti o víza nad 90 dnů za účelem zaměstnání zaslaných poštou*“. Obsahem toho přípisu byl odkaz na § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s tím, že se všichni žadatelé o víza nad 90 dnů musí dostavit na velvyslanectví a podat žádosti osobně, a to v úředních hodinách k tomu určených, jak již byli informováni v předchozích dopisech ze dne 14. 3. 2008, 11. 6. 2008 a 21. 7. 2008. Na základě toho nelze vyhovět žádostem jmenovaných žadatelů označených v záhlaví přípisu a shodných se žalobci a) až j) o upuštění od povinnosti osobně podat žádost o vízum nad 90 dnů za účelem zaměstnání. Závěrem, s poukazem na to, že žadatelé si své žádosti zaslané na Velvyslanectví České republiky v Hanoji dosud nevyzvedli, bylo konstatováno, že se jim dané žádosti zasílají zpět na adresu jejich zástupce.

Žalobce a) podal žalobu k Městskému soudu v Praze, kterou se domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí – přípisu Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 14. 8. 2008. Pokud by tento přípis nebyl posouzen jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., žalobce navrhl, aby byl jeho návrh *in eventum* posouzen jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle § 82 s. ř. s. a vydán tento rozsudek: „*Zakazuje se, aby Velvyslanectví České republiky v Hanoji pokračovalo v porušování práva žalobce na projednání jeho žádosti o vízum nad 90 dnů. Velvyslanectví České republiky v Hanoji se přikazuje, aby obnovilo stav před nezákonným zásahem*“.

Městský soud přezkoumal popsany skutkový děj, který na základě žalobních tvrzení a obsahu předloženého spisového materiálu posoudil tak, že smyslem vrácení poštou podaných žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů bylo vyjádření, že se konzul velvyslanectví rozhodl již těmito žádostmi nezabývat, neboť podle jeho názoru nebyly žádosti ve smyslu zákona o pobytu cizinců řádně podány, a v důsledku toho nebylo správné řízení zahájeno, a tedy nebylo vydáno ani žádné rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Nešlo o rozhodnutí o právech a povinnostech žadatelů, nýbrž o jejich

poučení, jak mají postupovat. Podle městského soudu se tedy v projednávané věci jednalo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., kdy soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 13. 7. 2010 zamítl s tím, že napadený postup zastupitelského úřadu, který nepřijal žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů a tyto žadatelům vrátil zpět, nebyl nezákonným a žalobci jím nebyli nijak zkráceni na svých právech.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce a) (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel se neztotožnil se závěrem městského soudu, který dovodil, že žaloba směřovala proti nezákonnému zásahu správního orgánu, nikoli proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která preferuje mnohem širší výklad citovaného ustanovení. Jedná se např. o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, dle kterého je žalobní legitimace dána pro všechny případy, kdy se jednostranný úkon správního orgánu vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. V této souvislosti poukázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 2 Azs 17/2008-61, č. 1689/2008 Sb. NSS, dle kterého je třeba rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. chápat v materiálním slova smyslu s tím, že je jím jakýkoliv individuální správní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Přípis Velvyslanectví České republiky v Hanoji tak stěžovatel považoval za rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu, neboť jím bylo fakticky rozhodnuto o neupuštění od jeho povinnosti podat žádost o vízum k pobytu nad 90 dnů osobně.

Stěžovatel se dále neztotožnil ani se závěrem městského soudu, dle kterého nebylo na podání žádosti možno hledět jako na podání, které by mělo zákonem předvídané důsledky, a nebylo tedy ani nutno vyzývat stěžovatele v souladu s § 170 odst. 10 zákona o pobytu ci-

zinců k odstranění jeho vady spočívající v absenci osobního podání. Poukázal na to, že městským soudem užitý pojem neexistentní úkon (*non negotium*) není v souvislosti s otázkou učinění podání vůči správnímu orgánu znám, a nesouhlasil s tím, že by se z jeho strany jednalo o neexistentní podání z důvodu vady formy. Odkázal přitom na již výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 17/2008-61 s tím, že: (i) je nutno vypořádat se i s takovým podáním, které je podle zákona nepřipustné a (ii) v případě vady formy, má být žadatel vyzván k odstranění vady. Jestliže § 170 odst. 10 zákona o pobytu cizinců uvádí, že zastupitelský úřad vyzve žadatele k odstranění vad, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pak vada spočívající v absenci osobní účasti při podání je onou „jinou vadou“, a tedy vadou odstranitelnou, k čemuž měl být žadatel vyzván.

K samotnému podání žádosti o vízum, které neučinil osobně, stěžovatel uvedl, že takto postupoval pouze z toho důvodu, že žalovaný zavedl povinnost registrace přes tzv. call-centrum, tedy provádění registrace k přístupu k zastupitelskému úřadu prostřednictvím soukromé společnosti, kdy by musel nejprve soukromoprávnímu subjektu sdělit své osobní údaje a následně uhradit částku ve výši 53 Kč. Bez uhrazení této částky by mu nebylo přímo zastupitelským úřadem České republiky v Hanoji umožněno přistoupit k orgánu veřejné moci České republiky. Tento postup však právní předpisy nikde neupravují, a stěžovatel jej tak hodnotí jako nezákonný, zakládající nerovný přístup k orgánům veřejné moci a ve výsledku porušující jeho základní práva. Zpochybnil navíc i odůvodnění městského soudu v souvislosti se zavedením registrace prostřednictvím tzv. visapointu s tím, že ani tento nenabízí termíny k podání žádosti, ale termín k provedení pohovoru, nicméně pokud by se stěžovatel dostavil osobně v úředních hodinách na zastupitelský úřad České republiky v Hanoji za účelem podání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, nebylo by jeho podání v rozporu se zákonem přijato, neboť by neměl provedenou registraci přes tzv. visapoint.

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

Z odůvodnění:

V.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) Zákon o pobytu cizinců v rozhodné době z hlediska místa podání žádosti o udělení víza striktně a jasně stanovil, že je jím zastupitelský úřad s tím, že jinak je tomu pouze v případech daných zákonem (pro příklad lze uvést žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podávanou místně příslušnému orgánu policie na území České republiky podle § 33 odst. 2 citovaného zákona); k tomu blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 1/2011-69, dle kterého: „*Zákonná úprava zřetelně odráží úmysl zákonodárce zabránit až na výjimky (např. § 33 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) tomu, aby osoby pobývající na území České republiky mohly požádat o udělení víza, bez předchozího opuštění tohoto území. Legalizace pobytu cizinců, kteří se již zdržují na území České republiky, je zákonem o pobytu cizinců upravena zvlášť a jsou jim k dispozici odlišné právní nástroje*“.

Vedle místa podání žádosti o udělení víza stanoví tato zvláštní úprava také konkrétní formu podání takové žádosti. Zákon upřednostňuje formu osobního podání žádosti, což má svůj význam zejména proto, že zastupitelský úřad je oprávněn provést s žadatelem o vízum pohovor, který je v praxi běžnou součástí předmětného řízení. Zastupitelský úřad nebo policie však může od povinnosti podat žádost osobně v odůvodněných případech upustit; viz výše citovaný § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Institut upuštění od osobního podání žádosti upravuje citované ustanovení od samotného počátku účinnosti daného zákona (dne 1. 1. 2000), přičemž jeho smysl a účel je možné dovodit z důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona, podle níž „*zmocnění pro diplomatickou misi (§ 170 odst. 1) pamatuje na případy, kdy vyžadování osobní účasti by bylo nepřiměřené*“.

nou zátěží pro cizince“ (sněmovní tisk č. 204/0, 3. volební období 1998-2002, digitální repozitář, www.psp.cz).

Prostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti o udělení víza přímo na daném zastupitelském úřadě. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které jsou na straně cizince, nebo též o případy překážek na straně zastupitelského úřadu, zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje. Každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti. Pro posouzení nyní projednávané věci je však klíčové to, že zákon o pobytu cizinců žádným způsobem neupravuje postup, na základě kterého by se žadatel podání žádosti o vízum jinou než osobní formou domohl. Jinými slovy, není vůbec zřejmé, zda tak má být učiněno na základě žádosti či pouze z moci úřední, a není zřejmé ani to, jakým způsobem mají příslušné orgány od povinnosti osobního podání žádosti o udělení víza upustit.

Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že na upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o udělení víza není právní nárok a posouzení, zda se jedná o odůvodněný případ ve smyslu § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a k upuštění dané povinnosti dojde, je věcí uvážení zastupitelského úřadu. V tomto lze s městským soudem souhlasit; nelze však již souhlasit s tím, že pokud zastupitelský úřad takové důvody neshledá, zákon mu neukládá povinnost vydat zamítavé rozhodnutí se všemi formálními náležitostmi, protože jeho závěr se projeví již tím, že podání, učiněné jinak než osobně, odmítne jako podání přijmout, resp. k němu nadále nepřihlíží. Žádné takové pravidlo totiž zákon o pobytu cizinců nestanoví a k výkladu citovaného ustanovení nelze přistupovat takto jednoduše a přímočaře bez jakéhokoli relevantního procesního úpravy.

Za situace, kdy zákon o pobytu cizinců v souvislosti s možností upustit od osobního

podání žádosti o udělení víza mlčí a nenabízí žádné procesní řešení, je podle Nejvyššího správního soudu namístě aplikace relevantních ustanovení správního řádu. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že zákon o pobytu cizinců v § 168 stanoví výluky správního řádu mj. na řízení podle § 30 upravující vízum k pobytu nad 90 dnů. Tuto výluky však nelze vztáhnout na § 170 uvedeného zákona, neboť institut upuštění od osobního podání žádosti o udělení víza se týká obecně všech druhů víz (s výjimkou diplomatického a zvláštního víza), a dále především s ohledem na zásadu subsidiarity správního řádu, jakožto obecného procesního předpisu pro veřejnou správu vůči jiným zvláštním zákonům, pokud tyto nestanoví jiný postup. Zákon o pobytu cizinců v tomto směru nejenže nestanoví postup jiný, ale nestanoví postup žádný, jak již bylo uvedeno výše. Nelze připustit, že by jakýkoliv postup orgánu veřejné správy vykonávajícího veřejnou moc – řečeno metaforou – „*zůstal viset ve vzduchu*“ bez jakýchkoliv procesních pravidel; k obecné subsidiární použitelnosti správního řádu v případě absence vlastní pozitivní úpravy procesního postupu orgánu veřejné správy vykonávající veřejnou moc srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010-74, č. 2129/2010 Sb. NSS.

Nejvyšší správní soud má za to, že je zde tedy evidentní a nespochybnitelná nutnost vazby na některá konkrétní ustanovení správního řádu, zejména ta, která upravují obecné principy zahájení řízení o žádosti, případně jeho zastavení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že institut upuštění od osobního podání žádosti o vízum mohou využívat zastupitelské úřady bez návrhu individuálních osob v závislosti na místních podmínkách v hostitelském státě. Nicméně z důvodové zprávy podávané k předmětnému institutu jednoznačně vyplývá potřeba postihnout individuální případy, a v tomto směru tedy nelze vyloučit, aby bylo upuštěno od osobního podání žádosti o vízum také na základě žádosti samotného žadatele o vízum. Ostatně kdo jiný než právě cizinec, který žádá o udě-

lení víza a pro kterého by byla osobní účast na zastupitelském úřadě – slovy důvodové zprávy – nepřiměřenou zátěží, by měl znát a přednést důvody, v nichž tato zátěž spočívá.

V nyní projednávané věci je proto nutno vyjít ze subsidiární aplikace § 44 odst. 1 správního řádu, dle kterého je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel příslušnému správnímu orgánu. Aby měla žádost zamýšlené procesní účinky, musí být příslušnému úřadu doručena zákonem stanovenou formou. V případě žádosti o udělení víza je forma žádosti upravena speciálně v § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. osobně či jinak, pokud je od osobní účasti příslušným orgánem upuštěno.

Uvedené ustanovení je třeba podle názoru Nejvyššího správního soudu interpretovat tak, že danou žádost je možné podat na úředním tiskopise, a to osobně nebo jakoukoli jinou formou předpokládanou v § 37 odst. 4 správního řádu, to však pouze za předpokladu, že s žádostí o udělení víza je spojen též požadavek na upuštění od osobního podání žádosti. Přestože se jedná o jakýsi podmíněný způsob podání, nelze mít za to, že by žadatel o vízum nedodržel zákonem předepsanou formu podání pro zahájení řízení o vízum, neboť zákon o pobytu cizinců tuto formu podání podmiňuje nikoli jednáním ze strany samotného žadatele, jak je to mu v běžných procesech, ale jednáním ze strany výkonné moci, tj. souhlasem příslušného zastupitelského úřadu.

Jinými slovy – pro to, aby jakákoliv jiná forma podání žádosti o udělení víza než podání osobní, měla předpokládané procesní účinky a zahájila řízení o této žádosti, je nutno žádost o vízum současně spojit s jednoznačným požadavkem na upuštění od jejího osobního podání. Řízení o žádosti o udělení víza je tak zahájeno dnem, kdy taková žádost dojde zastupitelskému úřadu.

Naproti tomu pokud cizinec podá žádost o udělení víza např. prostřednictvím poštovní přepravy, aniž by v ní vnesl požadavek na upuštění od osobního podání, lze konstatovat,

že k zahájení řízení o udělení víza vůbec nedošlo. Uvedenou formu podání totiž zákon o pobytu cizinců nepřipouští. Takové podání není vůbec způsobilé zahájit řízení o udělení víza a nelze k němu přihlížet. Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 9 As 90/2008-70, č. 2041/2010 Sb. NSS, dle kterého se k podání v elektronické podobě bez zaručeného elektronického podpisu, které není následně do 5 dnů doplněno, nepřihlíží.

Jiným způsobem § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s relevantními ustanoveními správního řádu, interpretovat nelze. Pokud cizinec podal žádost, ve které současně požádal o upuštění od osobního podání, pak adresoval správnímu orgánu své podání formou, kterou zákon nevylučuje, ale pouze podmiňuje souhlasem zastupitelského úřadu, aniž by ovšem stanovil, kdy a za jakých podmínek k němu může dojít.

Nejvyšší správní soud proto citované ustanovení vložil výše uvedeným způsobem s tím, že pokud od osobního podání žádosti o vízum zastupitelský úřad skutečně upustí, postoupí tím tuto žádost *de facto* i *de iure* do další fáze vízového procesu, a sice do fáze jejího věcného projednání, a to za předpokladu splnění ostatních zákonem stanovených požadavků; toto projednání pak může skončit rozhodnutím o neudělení víza, či naopak udělením víza. Pokud ovšem zastupitelský úřad od osobního podání žádosti neupustí, vydá rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti o udělení víza, neboť v řízení nebylo možné pokračovat, protože žadatelem přednesená žádost nebyla shledána jako opodstatněná a její další projednávání by bylo bezpředmětné; pokud cizinec chce žádost o udělení víza podat, musí tak učinit výhradně osobně. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že v případném sporu o to, zda písemně podaná žádost o vízum obsahuje žádost o prominutí osobního podání, či nikoliv, tj. sporu o to, zda vůbec bylo zahájeno řízení o udělení víza, se v případě nečinnosti příslušného zastupitelského úřadu lze nepochybně bránit pomocí opatření proti nečinnosti dle příslušných ustanovení správního

řádu z roku 2004, příp. žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

S ohledem na absenci konkrétních procesních pravidel v zákoně o pobytu cizinců se jedná o řešení, které je dle Nejvyššího správního soudu racionální a současně odpovídající smysluplné interpretaci § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jakož i širším souvislostem vízového procesu jako celku. Ten je věcně ukončen udělením či neudělením víza a skutečnost, že se o tom nevydává formální rozhodnutí, jak poukázal městský soud, ještě neznamená, že se v dané věci o rozhodnutí fakticky či materiálně vůbec nejedná, a to tím spíše, že jde jednoznačně o výsledek posouzení zastupitelského úřadu, resp. policie, které rozhoduje o udělení víza k pobytu nad 90 dnů; navíc i samotný zákon o pobytu cizinců v tomto směru výslovně hovoří o rozhodnutí o neudělení víza [viz § 171 odst. 1 písm. a), který v případě těchto rozhodnutí stanoví, že jsou z přezkoumání soudem vyloučena; ostatně i žaloby proti těmto rozhodnutím byly ve správním soudnictví opakovaně odmítnuty nikoli proto, že by se materiálně nejednalo o rozhodnutí, ale především právě proto, že je zde ona kompetenční výlučka, což bylo judikaturou opakovaně potvrzeno; srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008-45, č. 1955/2009 Sb. NSS].

Na tomto místě je tedy možné shrnout, že žádost o udělení víza lze podat i jinou formou než osobně, přičemž limity pro tyto jiné formy podání jsou dány jednak § 37 odst. 4 správního řádu a jednak tím, že se musí jednat o odůvodněné případy ve smyslu § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a proto je třeba takové podání žádosti o udělení víza spojit s výslovnou žádostí o posouzení možnosti prominutí osobního podání. Doručením takové žádosti zastupitelskému úřadu je pak zahájeno řízení o udělení víza, které příslušný orgán zastaví podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu; půjde o žádost sice řádně podanou, ale v důsledku následného rozhodnutí zastupitelského úřadu zjevně bezpředmětnou.

To znamená, že zastupitelský úřad nerozhodne o předmětu řízení, tedy nevydává roz-

hodnutí ve věci, aniž by byl povinen vyzývat žadatele k odstranění případných vad podání či stanovit žadateli konkrétní termín, kdy se může osobně dostavit. Osobní podání je zákonem jasně stanovená a preferovaná varianta pro podání žádosti o udělení víza, která má své opodstatnění, zejména v souvislosti s oprávněním zastupitelského úřadu provádět pohovor (viz výše), a jako taková má být proto cizincem dodržena. Pokud tomu tak není, jedná se o situaci nestandardní a výjimečnou, nikoli však nemožnou s tím, že ho opravňuje podat žádost o udělení víza i jinak než osobně, avšak s rizikem, že pokud zastupitelský úřad jeho důvody neshledá jako opodstatněné, zastupitelský úřad řízení o takové žádosti zastaví.

Výzva, která by takovému rozhodnutí předcházela, je tedy nadbytečnou, neboť v momentě, kdy zastupitelský úřad od osobního podání žádosti o udělení víza neupustí, nelze tuto úvahu zastupitelského úřadu překlenout tak, jak se domnívá stěžovatel, tj. výzvou k odstranění tzv. „jiné vady“ ve smyslu § 170 odst. 10 zákona o pobytu cizinců. Touto jinou vadou je stíženo podání, pokud např. není zcela jednoznačné a srozumitelné, čeho se podatel domáhá (k tomu srov. Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, Praha, 2006, s. 272 a 313, nebo Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohdalo, D. *Správní řád*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 145).

Přeneseno na nyní projednávanou věc lze tedy konstatovat, že pokud stěžovatel podal žádost o udělení víza písemně prostřednictvím pošty a spojil s ní jednoznačně i žádost o upuštění od osobního podání, včetně důvodů pro povolení této výjimky, je třeba považovat žalobou napadený přípis za rozhodnutí o zastavení řízení. Při posouzení toho, zda se jedná o rozhodnutí, které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 s. ř. s., je přitom nutno vyjít z následujících úvah:

Předně je ve shodě se stěžovatelem nezbytné chápat rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Stejný pohled zastává i odborná literatura, dle které je pojem „rozhodnutí“ ozna-

čením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy: „*Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou. [...] Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby*“ (Bureš, J.; Drápal, L.; Mazanec, M. *Občanský soudní řád – Komentář*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 1041–1042). Shodně se k této otázce vyjádřil opakovaně i Nejvyšší správní soud, například v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS, dále v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005-38, č. 1046/2007 Sb. NSS. Stejný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí lze nalézt i v judikatuře Ústavního soudu, viz např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, č. 165/2001 Sb. ÚS.

To znamená, že pro vymezení správního rozhodnutí není klíčová forma, nýbrž obsah. V tomto směru je určující definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena.

V projednávané věci se sice jedná o rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti o udělení víza, nicméně udělení víza nebylo primárním předmětem řízení, k tomu by došlo teprve až v další fázi, pokud by zastupitelským úřadem bylo upuštěno od povinnosti osobního podání této žádosti. To se však v případě stěžovatele nestalo, a předmětem jeho řízení tak nebylo udělení víza, ale otázka zahájení tohoto řízení. Ostatně sám stěžova-

tel v tomto směru v kasační stížnosti správně uvádí, že o udělení, resp. neudělení víza, se v projednávaném případě vůbec nejednalo. Podstatou byla vůbec možnost žádost o udělení víza podat.

Na dané rozhodnutí tedy nelze uplatnit kompetenční výluky stanovenou v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, dle které jsou z přezkoumání soudem vyloučena rozhodnutí o neudělení víza.

V právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že při aplikaci této výjimky je třeba dbát zásady, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoli výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. 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. Proto také Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2007, čj. 4 As 75/2006-52, č. 1194/2007 Sb. NSS, nevztáhl výluky ze soudního přezkumu na rozhodnutí ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění s tím, že tato nejsou výslovně uvedena v § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Výluka se tedy vztahovala pouze na rozhodnutí o (uložení) správního vyhoštění cizince, který se na území České republiky zdržoval neoprávněně, nikoli však již na zrušení platnosti těchto rozhodnutí.

Analogicky, s využitím argumentu *per eliminationem*, lze tedy konstatovat, že pokud je v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců výslovně uvedeno, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o neudělení víza, a to v návaznosti na konkrétní důvody neudělení uvedené v § 56 odst. 1 a 2 citovaného zákona, nelze tuto výluky automaticky vztáhnout též na rozhodnutí, kterým bylo řízení o udělení víza zastaveno.

Vedle tohoto striktního formálního pohledu je však nutno poukázat zejména na to, že zastavení řízení je v daném případě důsledkem úvahy zastupitelského úřadu ohledně formy podání žádosti, a přestože na upuštění

od osobního podání není právní nárok, nepochybně se projeví v právní sféře cizince. Ten bude muset osobně navštívit zastupitelský úřad, ačkoliv mu v tom budou bránit subjektivní či dokonce objektivní okolnosti, jak tomu bylo dle tvrzení stěžovatele v nyní projednávané věci. Podání žádosti o udělení víza některou ze zákonem předpokládaných forem je přitom dispozitivním úkonem cizince plynoucím ze zákona, jemuž odpovídá povinnost žádost na základě zákonem stanoveného postupu či podmínek přijmout. Pokud k takovému přijetí žádosti nedojde, je jistě legitimní, ptát se po důvodech a zákonnosti takového postupu, což by mělo být obsaženo právě v napadeném rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o udělení víza.

Skutečnost, že se jedná o rozhodnutí založené na úvaze zastupitelského úřadu, má přitom význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., pro kterou je významně výše uvedené vymezení veřejných subjektivních práv, resp. právní sféry, jež byla rozhodnutím zasažena. *„Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – po-*

dle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

Citovaným rozhodnutím rozšířený senát přistoupil k přehodnocení výkladu podmíněk aktivní žalobní legitimace § 65 odst. 1 s. ř. s. a konstatoval, že rigidně vyžadovaná existence veřejného subjektivního práva jako předpoklad aktivní žalobní legitimace fyzických či právnických osob se dostává do kolize s ústavním právem na přístup k soudu. Z těchto důvodů pak dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se podle tvrzení žalobce v žalobě negativně projevil v jeho právní sféře (k tomu srovnej např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, nebo již shora uvedené usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 47/2005-86).

Úvaha zastupitelského úřadu, že neupouští od osobního podání žádosti o udělení víza, která je materializovaná v rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o udělení víza, proto podléhá přezkumu správního soudu, a to s ohledem na posuzovaný předmět řízení, který se nepochybně dotýká právní sféry žadatele, neboť autoritativně určuje jeho pozici v tom, jakým způsobem mu bude umožněn přístup k orgánu veřejné moci. Striktní trvání na osobním podání takové žádosti může s ohledem na konkrétní okolnosti v konečném důsledku znamenat znemožnění tohoto přístupu a v tomto důsledku i nemožnost zahájit příslušné řízení.

Uvedený závěr je podporován i samotnou povahou institutu upuštění od osobního podání žádosti o udělení víza upraveného v § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který v sobě

zahrnuje kombinaci neurčitěho právního pojmu (zde představovaného „*odůvodněnými případy*“) a správního uvážení. Zákonodárce zde vytvořil veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitěho právního pojmu, či nikoli, přičemž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Za této situace je proto ve správním soudnictví oprávněným požadavek stěžovatele domáhat se, aby bylo přezkoumáno, zda bylo rozhodnutí vydáno v řádném řízení vymezeném normami hmotného i procesního (správního) práva s vyloučením případné svévole rozhodujícího orgánu. I když zde není veřejné subjektivní právo na upuštění od osobního podání, nelze vyloučit, zda nebylo zasaženo do práva stěžovatele na řádný (spravedlivý) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listi-

ny, jež mohlo být dotčeno, resp. porušeno a jehož ochrany se lze u soudu domáhat tak, jako v dané věci učinil stěžovatel.

Obdobnou logikou, vycházející z posunu v nazírání na přezkum rozhodnutí správních orgánů závisejících na správním uvážení, na kterém závisí i upuštění od osobního podání žádosti o udělení víza, Nejvyšší správní soud připustil přezkum např. také u rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků; viz rozsudek ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 15/2007-106, č. 2066/2010 Sb. NSS, navazující na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, č. 164/2009 Sb. ÚS, jakož i další jiná dřívější rozhodnutí Ústavního soudu, např. usnesení ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, č. 11/2007 Sb. ÚS.

2388

Daň z příjmů fyzických osob: činnost podléhající povolení; prospěch dosažený trestným činem

k § 10 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

k § 187 odst. 1 trestního zákona (č. 140/1961 Sb.)^{*)}

I. Příjem z činnosti podléhající povolení, resp. oprávnění, podléhá dani z příjmů i tehdy, je-li tato činnost daňovým subjektem vykonávána neoprávněně, tj. bez povolení nebo jiného oprávnění k jejímu výkonu. Povolení nebo jiné oprávnění však může být vydáno pouze k takové činnosti, která sama o sobě představuje vztahy či věci ve své podstatě nezávadné a neškodlivé.

II. Činnost naplňující skutkovou podstatu trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle § 187 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 není činností, která by mohla být povolena, či na kterou by mohlo být vydáno oprávnění. Prospěch dosažený tímto trestným činem tedy není příjmem, jímž by došlo ke zvýšení majetku žalobkyně odsouzené za tento trestný čin, a který by proto podléhal dani z příjmů.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2010, čj. 5 Ca 65/2007-77)

Přejudikatura: č. 1266/2007 Sb. NSS a č. 1396/2007 Sb. NSS.

Věc: Hana V. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o daň z příjmů fyzických osob.

Finanční úřad pro Prahu 5 po provedené daňové kontrole žalobkyni doměřil dodatečnými platebními výměry ze dne 1. 4. 2004

daň z příjmů fyzických osob za roky 1999 a 2000. Podle zprávy o daňové kontrole z předloženého účetnictví zjistil, že neobsa-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2010 nahrazen zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

huje příjmy, které jsou předmětem trestního rozsudku Městského soudu v Praze a které žalobkyně získala prodejem léků obsahujících návykové látky. Léky odebírala pro potřeby lékárny Bráník, provozovny společnosti s ručením omezeným Farmako Praha, kde je žalobkyně jednatelkou a majitelkou. Nákup léků nebyl evidován v účetnictví lékárny, žalobkyně léky obratem prodala další osobě a příjmy nezaúčtovala. Finanční úřad příjem z prodeje léků posoudil jako příjmy podle § 10 zákona o daních z příjmů (ostatní příjmy) a zahrnul je do základu daně z příjmů fyzických osob.

Proti dodatečným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutími ze dne 14. 12. 2006 dodatečné platební výměry na daň z příjmů fyzických osob za rok 1999 a 2000 změnil tak, že podle § 46 odst. 7 a s použitím § 31 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), byla za rok 1999 dodatečně vyměřena daň ve výši 219 688 Kč a za rok 2000 ve výši 458 892 Kč. V odůvodnění těchto rozhodnutí žalovaný především uvedl, že dodatečná daňová povinnost byla stanovena na základě pomůcek. Pomůckou se staly údaje o výdajích a příjmech z obchodů, které provozoval daňový subjekt údajně pro potřeby lékárny Bráník, zjištěné v rámci dokazování při jednání u Městského soudu v Praze (trestní rozsudek, zpráva o daňové kontrole). V dodatečných platebních výměrech se uvádí, že dodatečná daňová povinnost byla stanovena podle § 46 odst. 7 daňového řádu, ačkoliv byla současně stanovena s použitím § 31 odst. 5 téhož zákona; proto byly výroky dodatečných platebních výměrů v tomto směru změněny. Současně žalovaný zjistil, že při stanovení pomůcek došlo k chybě v počítání, neboť u léku Rohypnol činil příjem z transakce 2 623 701,40 Kč, u léku Apo-Diazepam však činil nikoliv 1 735 200 Kč, ale pouze 839 062,10 Kč (nákup za 896 137,90 Kč a prodej za 1 735 200 Kč); i tato chyba byla změnou dodatečných platebních výměrů odstraněna.

Jednání žalobkyně bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2002 ve spojení s rozhodnutím Vrchního soudu v Praze

ze dne 3. 7. 2003 posouzeno jako trestný čin nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle § 187 odst. 1 a odst. 2 písm. a) trestního zákona z roku 1961 a žalobkyně byla odsouzena k trestu odnětí svobody v trvání 6 let a k peněžitému trestu ve výši 1 300 000 Kč. Finanční úřad při dodatečném vyměřování daně vycházel z citovaných rozsudků, jimiž bylo určeno, že žalobkyně se svou trestnou činností obohatila nejméně o 2 623 701,40 Kč z léku Rohypnol a o nejméně 839 062,10 Kč z léku Apo-Diazepam. Došlo tedy ke zdanění domnělého příjmu, který žalobkyně získala trestnou činností. Rozsudkem trestního soudu, že získala žalobkyně trestnou činností, je přitom daňový orgán vázán, a nepřisluší mu dovozovat, že snad šlo o příjem legální.

Žalobkyně proti rozhodnutím žalovaného brojila žalobou u Městského soudu v Praze, v níž připustila, že léky skutečně odebrala tak, jak žalovaný zjistil. Avšak namítala, že příjmem z trestné činnosti nelze zdaňovat. Pokud by stát příjem z trestné činnosti zdaňoval, pak by tuto činnost svým způsobem legalizoval. U trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů by stát zdaňováním tohoto příjmu porušil i mezinárodní úmluvy, jimiž se zavázal k potírání této trestné činnosti, zejména Úmluvu Organizace spojených národů proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (č. 462/1991 Sb.).

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že při daňové kontrole vyšlo najevo, že v účetnictví, resp. v daňovém přiznání k dani z příjmů, nebyly uvedeny příjmy z prodeje léků. Správce daně však v průběhu soudního jednání v trestní věci žalobkyně před Městským soudem v Praze zjistil, že bylo prokázáno, že obchody s léky proběhly, a to s úmyslem dosažení zisku, který soud vyčíslil. Správce daně příjmy, které žalobkyně získala jako fyzická osoba, posoudil podle § 10 zákona o daních z příjmů a výši dodatečné daňové povinnosti sdělil žalobkyni dodatečnými platebními výměry. Proti dodatečným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání a v odvolacím řízení žalovaný zjistil, že žalobkyně neprokázala

la, zda dané příjmy, které získala využívajíc toho, že byla majitelkou společnosti s ručením omezeným Farmako Praha, která provozovala lékárnu, byly zdaněny. Dodatečnou daňovou povinnost stanovil na základě údajů o přiměřených příjmech a výdajích z obchodů, zjištěných v rámci soudního jednání. Žalovaný uvedl, že zákon o daních z příjmů ostatními příjmy (§ 10 odst. 1 citovaného zákona) obecně rozumí příjmy, při kterých dochází ke zvýšení majetku, pokud nejde o příjmy podle § 6 až § 9 tohoto zákona. K těmto příjmům náleží i příjmy z příležitostných činností [§ 10 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. Bylo prokázáno, že žalobkyně s úmyslem dosažení zisku realizovala v letech 1999 a 2000 obchody s léky. Z těchto obchodů dosáhla příjmů, kterými došlo ke zvýšení jejího majetku, využívajíc toho, že byla majitelkou lékárny. Jednalo se tedy o příjmy z příležitostné činnosti. Proto byly zahrnuty do dílčího základu daně podle § 10 zákona o daních z příjmů. Nešlo o příjmy, které jsou od daně osvobozeny, nejsou předmětem daně či podléhají srážkové dani, proto byla žalobkyně povinna přiznat je ke zdanění. Stanovením dodatečné daňové povinnosti tedy správce daně nezdanil něco, co nebylo příjmem ve smyslu zákona.

Žalovaný nesouhlasil s tím, že by žalobkyni stát postihoval dvakrát, a to peněžitým trestem a vyměřením daně z činnosti, kterou za tvoření příjmu nelze považovat. Městský soud uložil žalobkyni peněžitý trest za trestný čin výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů. Dosažený zisk z obchodní činnosti s léky soud posoudil pouze jako přitěžující okolnost při úvaze o výměře trestu. Částka určená soudem k úhradě žalobkyní měla charakter sankce. Vyměření daně však není postihem, tj. sankcí vůči daňovému subjektu. Ke stanovení dodatečné daňové povinnosti došlo proto, že žalobkyně dosažené příjmy z příležitostné činnosti nepřiznala ke zdanění.

Při ústním jednání před soudem zástupce žalobkyně trval na podané žalobě a zdůraznil, že příjem z trestné činnosti zdanit nelze. Ustanovení § 10 zákona o dani z příjmů neobsahuje definici příjmu, je však zřejmé, že za

příjem může být považován pouze příjem právem schválený. V případě žalobkyně se jednalo o příjem protiprávní, který z mezí § 10 zákona o daních z příjmů vybočuje. O tom, že šlo o příjem získaný trestnou činností, rozhodl trestní soud, a pokud by příjem získaný trestnou činností byl zdaněn, jednalo by se o podílnictví dle § 251 trestního zákona z roku 1961, podle kterého podílníkem je ten, kdo na sebe převede příjem získaný trestnou činností. Podílnictví by se zde dopustil stát. Zástupce žalobkyně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, čj. 1 Afs 6/2005-65, který odvozuje nicotnost rozhodnutí i od požadavku na trestné plnění a dovodil, že rozhodnutí požadující podíl na výnosu z trestné činnosti je nicotné. Smyslem peněžitého trestu je odčerpání prospěchů z trestné činnosti (rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. RT 46/83, RT 16/88), daň se naopak platí tehdy, dojde-li ke zvýšení majetku. Trestnou činností ke zvýšení majetku dojít nemůže. Prospěch z trestné činnosti se nezdaňuje, ale odčerpává. Poukázal na to, že v rozsudku trestního soudu, jímž byla žalobkyně odsouzena, se uvádí, že trest byl uložen ve snaze odčerpání prospěchů získaných žalobkyní z trestné činnosti. Dále namítl, že žalobkyně neměla důkazní břemeno prokazovat své příjmy, když žádné příjmy neměla, zde odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05, č. 113/2005 Sb. ÚS, a ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95, č. 130/1996 Sb. Uzávěřel, že žalobkyně byla odsouzena za trestný čin, její prospěch z trestné činnosti byl odčerpán peněžitým trestem a nemůže dojít k jeho zdanění.

Zástupce žalovaného při jednání před soudem uvedl, že stát se nedopouštěl podílnictví na trestném činu, nákup a prodej léků sám o sobě není trestným činem, vyměření daně není sankcí. Správce daně zjistil, že žalobkyně jako fyzická osoba měla příjmy, které nebyly příjmy lékárny jako takové, a proto dospěl k závěru, že příjmy žalobkyně jako fyzické osoby podléhají zdanění. Důkazní břemeno nese daňový subjekt, který má v případě pochybností správce daně povinnost jeho pochybnosti vyvrátit.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného a dodatečný platební výměr Finančního úřadu pro Prahu 5 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Soud se zabýval otázkou, zda prospěch, který žalobkyně získala trestnou činností, lze považovat za příjem podléhající dani z příjmů fyzických osob, tedy zda jej lze podřadit pod „*Ostatní příjem*“ dle § 10 zákona o daních z příjmů, který obsahuje demonstrativní výčet ostatních příjmů, při kterých dochází ke zvýšení majetku, nejde-li o příjmy podle § 6 až § 9 citovaného zákona. Podle § 10 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona, na který poukazuje žalovaný ve vyjádření k žalobě, jsou ostatními příjmy, při kterých dochází ke zvýšení majetku, pokud nejde o příjmy podle § 6 až § 9 téhož zákona, zejména příjmy z příležitostných činností nebo z příležitostného pronájmu movitých věcí, včetně příjmů ze zemědělské výroby, která není provozována podnikatelem (samostatně hospodařícím rolníkem).

Městský soud je obeznámen s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 5 Afs 8/2005-79, č. 1266/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval příjmy pocházející z činnosti daňového subjektu zčásti překračující jeho podnikatelské oprávnění, a dovedl, že příjmy přesto mají být zdaňeny, a to jako příjmy z podnikání dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, neboť stěžovatel předmětnou rekonstrukci prováděl v rámci své podnikatelské činnosti, tedy podnikal, byť částečně neoprávněně. Městský soud poukazuje dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, čj. 5 Afs 148/2006-50, č. 1396/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dovedl, že provozuje-li fyzická osoba, byť dlouhodobě a samostatně soustavnou činnost pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, aniž by měla živnostenské oprávnění, nejedná se o provozování živnosti podle § 2 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), a příjmy z této činnosti dosažené nelze podřadit pod § 7 odst. 1 zákona o daních z příjmů, nýbrž tyto příjmy tvoří dílčí základ

daně dle § 10 citovaného zákona, který obsahuje toliko demonstrativní výčet příjmů.

Podle názoru městského soudu lze tedy konstatovat, že příjem z činnosti podléhající povolení, resp. oprávnění, podléhá dani z příjmů i tehdy, je-li tato činnost daňovým subjektem vykonávána neoprávněně, tj. bez povolení nebo jiného oprávnění k jejímu výkonu. Povolení nebo jiné oprávnění však může být vydáno pouze k takové činnosti, která sama o sobě představuje vztahy či věci ve své podstatě nezávadné a neškodlivé.

Zákon o daních z příjmů výslovně nerozděluje příjmy na ty, které jsou nabyty v souladu se zákonem, a tudíž podléhají zdanění, a na příjmy protiprávní, jež by tak byly vyloučeny předmětem trestněprávní represe nebo případně sankcí podle zvláštního předpisu. Na tuto skutečnost poukázal Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku čj. 5 Afs 148/2006-50. To však podle mínění městského soudu neznamená, že předmětem daně z příjmů je i prospěch dosažený z činnosti společensky nebezpečné, která je zakázána sama o sobě, tedy nikoli pro nevydání potřebného povolení k jejímu výkonu, tedy příjem z činnosti, kterou oprávněně ani vykonávat nelze, a proto žádnému povolení nepodléhá a ani podléhat nemůže. Předmětem daně z příjmů tak nemůže být majetkový prospěch pachatele získaný např. trestným činem krádeže či loupeže (o němž nelze mít za to, že představuje příjem, jímž dochází ke zvýšení majetku dle § 10 zákona o daních z příjmů, neboť věc odcizená se nestává vlastnictvím pachatele trestného činu). Městský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že ani prospěch získaný žalobkyní jednáním, které naplnilo skutkovou podstatu trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů dle § 187 trestního zákona z roku 1961, není příjmem ve smyslu § 10 zákona o daních z příjmů, jímž by došlo ke zvýšení majetku žalobkyně odsouzené za tento trestný čin, a který by proto podléhal této dani.

Trestného činu podle § 187 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 se dopustí ten, kdo neoprávněně vyrobí, doveze, vyveze, prove-

ze, nabízí, zprostředkuje, *prodá nebo jinak jinému opatří* nebo pro jiného přechovává omamnou nebo *psychotropní látku, přípravek obsahující omamnou nebo psychotropní látku*, prekursor nebo jed.

Zacházení s návykovými látkami a s přípravky obsahujícími návykové látky upravuje zákon o návykových látkách. Podle § 2 uvedeného zákona se pro účely zákona rozumí návykovými látkami omamné látky a psychotropní látky uvedené v přílohách č. 1 až č. 7 tohoto zákona. Není sporu o tom, že léky Rohypnol a Apo-Diazepam obsahují látky uvedené v příloze č. 6 a č. 7 zákona o návykových látkách (jak je konstatováno v trestním rozsudku), zacházení s nimi se tedy řídí uvedeným zákonem. Podle § 3 odst. 2 věty druhé tohoto zákona návykové látky a přípravky je obsahující mohou být použity pouze k terapeutickým, vědeckým, výukovým, veterinárním účelům nebo k jiným účelům na základě povolení Ministerstva zdravotnictví; bez povolení k zacházení lze s nimi nakládat pouze v případech stanovených v § 5 zákona o návykových látkách. Jednání žalobkyně nelze podřadit pod případy vyjmenované v § 5 zákona o návykových látkách, léky nebyly použity, ale ani určeny k použití pro provoz lékárny, žalobkyně dle zjištění trestního soudu není lékárníci, tedy není oprávněna léky v lékárně vydávat, objednávky léku Rohypnol, který „procházel“ lékárnou, byly dle zjištění trestního soudu zfalšované (nebyly vystaveny lékařem), lék Apo-Diazepam byl distribuován zcela mimo lékárnou, léky byly dohodou všech

obžalovaných předem určeny pro černý trh. Obhajoba žalobkyně, že pouze nedodržela předpisy související s nakládáním a evidencí léků, trestní soud odmítl.

Žalobkyně s uvedenými léky nakládala bez povolení způsobem, který dle zjištění trestního soudu fakticky spočíval v předávání nakoupených léků třetím nepovolaným osobám v rámci „černého trhu“. Na takovou distribuci léků povolení vystavit nelze. Nelze tedy mít za to, že žalobkyně bez povolení provozovala činnost (nákup a prodej léků), na kterou bylo možné povolení vydat. Městský soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že prospěch žalobkyní dosažený trestným činem nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů není „příjem“ podléhající dani z příjmů fyzických osob. Daň z tohoto „příjmu“ proto dle mínění soudu neměla být doměřena. Z těchto důvodů soud rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2006 zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Pro úplnost soud uvádí, že rozhodnutí žalovaného nepovažuje za nicotné, jak dovozoval zástupce žalobkyně u jednání před soudem. Doměření daně je založeno na dle mínění soudu nesprávném názoru daňových orgánů, že pro činnost, jíž žalobkyně získala prospěch („příjem“), by bylo možné vydat příslušné povolení, tedy výsledek této činnosti podléhá zdanění. Rozhodnutí o doměření daně dle mínění soudu není požadavkem na trestné plnění.

Daň z plynu: osvobození od daně z plynu

k § 8 odst. 1 zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, upravuje osvobození od daně z plynu v návaznosti na způsob použití zemního plynu. Při výrobě vodíku vstupuje zemní plyn do procesu výroby ve dvou podobách: jako surovina, ze které se vodík vyrábí, a jako palivo, jehož spálením vzniká teplo nezbytné pro průběh reakce. Osvobození podléhá pouze ta část plynu, která se používá jako surovina, z níž se vodík vyrábí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 8 Afs 15/2010-61)

Věc: Společnost s ručením omezeným BorsodChem MCHZ proti Celnímu ředitelství Ostrava o daň z plynu, o kasační stížnosti žalobce.

Celní úřad Ostrava vyměřil žalobci celkem sedmi rozhodnutími daň ze zemního plynu za zdaňovací období měsíců dubna až července roku 2008, resp. dodatečně vyměřil tuto daň za zdaňovací období měsíců ledna až března roku 2008.

Žalobce podal proti rozhodnutím správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutími ze dne 13. 10. 2008, 14. 10. 2008, 13. 11. 2008, 18. 11. 2008 a 21. 11. 2008 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce samostatnými žalobami u Krajského soudu v Ostravě. Uvedl, že zdaňovaný zemní plyn užívá k výrobě vodíku. Asi 82 % zemního plynu je spotřebováváno v reformní peci za účelem výroby vodíku a zbylý plyn je spotřebováván v hořácích reformních pecí při výrobě tepla nutného k tomu, aby proběhla reakce, při které se vyrábí vodík. Nesouhlasil s názorem žalovaného, že část plynu použitá k výrobě tepla, podléhá dani ze zemního plynu. Podle žalobce se veškerý zemní plyn účastní chemické reakce, ať už ve formě stechiometricky spotřebovaného metanu, nebo tepla spotřebovaného reakcí. Veškerý zemní plyn měl být proto osvobozen od daně z plynu podle § 8 odst. 1 písm. g) části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb. Odkázal na znalecký posudek, podle kterého je plyn spotřebováván pro dodání tepla potřebného pro endotermní reakci přímou součástí výroby vodíku a pro účely osvobození od daně by měl být

takto posuzován. Spotřeba zemního plynu je nezbytná pro dosažení teploty nutné k dosažení rovnovážné konstanty reakce rozpadu zemního plynu na produkty s vysokou užitou hodnotou. Skutečnost, že není k jejímu dosažení použita jiná forma energie, vyplývá z faktu, že stávající technologie výroby vodíku parním reformingem zemního plynu je nejlevnějším a nejrozsáhlejším způsobem výroby.

Žalobce rovněž namítal, že podle § 4 písm. a) zákona č. 261/2007 Sb. nepodléhá plyn používaný pro výrobu tepla dani. Podle citovaného ustanovení totiž podléhá dani veškerý plyn užívaný pro pohon motorů nebo pro jiné účely s výjimkami uvedenými v písmenech b) a c), kde je pod písmenem b) uveden plyn pro výrobu tepla.

Krajský soud v Ostravě spojil věci ke společnému projednání a žaloby zamítl rozsudkem ze dne 7. 12. 2009. Podle jeho názoru § 4 zákona č. 261/2007 Sb. rozděluje předmět daně do jednotlivých kategorií uvedených pod písmeny a) až c) s ohledem na různé daňové sazby upravené v § 6 odst. 2 citovaného zákona. Není proto správný výklad žalobce, že zemní plyn používaný pro výrobu tepla je výjimkou z předmětu daně. Osvobození od daně podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 261/2007 Sb. je založeno na „jiném účelu“ využití zemního plynu. Tímto jiným účelem musí být skutečné primární využití zemního plynu, které je odlišné od využití pro pohon motorů nebo výrobu tepla. Pod „jiný účel“

nelze podřadit ani finální produkt výroby, ani použitou technologii jako celek, pokud se tato skládá z více způsobů primárního využití zemního plynu, z nichž některé nepodléhají osvobození od daně. V posuzovaném případě je zemní plyn užit prvotně dvěma způsoby, jako surovina a jako zdroj tepla. Správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud přiznaly osvobození od daně pouze v části, v níž byl zemní plyn primárně použit jako surovina pro výrobu vodíku. Závislost chemické reakce na dodání tepla je z daňového hlediska irelevantní.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Legislativce podle jeho názoru v zákoně č. 261/2007 Sb. neprojevil vůli zatížit daní plyn použitý pro výrobu tepla. Krajský soud při výkladu daného ustanovení nepostupoval v souladu s jazykovým výkladem. Plyn používaný (určený k použití, nabízený k prodeji) pro výrobu tepla představuje výjimku z § 4 písm. a) citovaného zákona. Při interpretaci daňového zákona je třeba primárně vycházet z jazykového výkladu, aby byla zachována právní jistota daňových subjektů; ignorování jazykového výkladu je nepřipustné.

Za nesprávný označil stěžovatel i výklad § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 261/2007 Sb. Veškerý plyn používaný v parním reformingu se účastní chemické reakce. Plyn se používá k výrobě vodíku, nikoli k výrobě tepla ve smyslu příslušných právních předpisů. Zemní plyn je tak využíván k jinému účelu než pro pohon motorů nebo výrobu tepla, byť při takovém použití vzniká technologické teplo, které se však zcela účastní chemické reakce, při níž dochází k výrobě vodíku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud považuje nejprve za vhodné zdůraznit dvě podstatné skutečnosti. Především ve věci není pochyb o tom, jakým způsobem dochází k výrobě vodíku pro účely právního posouzení, zda zemní plyn je v celém spotřebovaném rozsahu zatí-

žen daní. Správní orgány i krajský soud vycházely z toho, že větší část použitého zemního plynu je přítomna „přímo“ jako součást chemické reakce, jako „surovina“, ze které se vodík vyrábí, a menší část použitého zemního plynu je přiváděna do hořáků, prostřednictvím kterých se zahřívá reformní pec, ve které probíhá chemická reakce. V obdobný závěr vyznívá i znalecký posudek předložený žalobcem v průběhu řízení. Hovoří o tom, že „zemní plyn vstupující do výrobního procesu plní významnou technologickou funkci, bez níž proces výroby vodíku nemůže probíhat. Jedná se o vlastní surovinu pro parní reforming ve směsi s vodní párou [... a rovněž] o důležitý palivo uplatňované k ohřevu trubkového reformingového reaktoru na potřebnou teplotu tak, aby se výsledný proces svými účinky co nejvíce přibližoval rovnovážné konstantě reakce rozpadu zemního plynu na produkty s vysokou užitnou hodnotou.“ Bylo proto třeba posoudit, zda a jak se uvedený dvojaký účel užití zemního plynu projeví z daňového hlediska. (...)

Stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně vyložil § 4 písm. a) zákona č. 261/2007 Sb., neboť plyn používaný pro výrobu tepla nepodléhá dani z plynu. Tato námitka není důvodná. Způsob vymezení předmětu daně lze (ve shodě s názorem krajského soudu) označit za poněkud nešťastný, resp. nevhodně komplikovaný. Nejde o to, že by předmětné ustanovení bylo neurčité, resp. že by byl narušen požadavek právní jistoty, ale o to, že při pozitivním vymezení předmětu daně užívá slovních spojení běžně užívaných při formulaci výjímky z obecného pravidla (tzn. z vymezení předmětu daně).

Předmětem daně z plynu podle § 4 zákona č. 261/2007 Sb. byl v rozhodném období „plyn uvedený pod kódy nomenklatury 2711 11, 2711 21, 2711 29 a 2705:

a) určený k použití, nabízený k prodeji nebo používaný pro pohon motorů nebo pro jiné účely, s výjimkou plynu uvedeného v písmenech b) a c),

b) určený k použití, nabízený k prodeji nebo používaný pro výrobu tepla bez ohledu

na způsob spotřeby tepla (dále jen „výroba tepla“), nebo

c) určený k použití, nabízený k prodeji nebo používaný

1. pro stacionární motory,

2. v souvislosti s provozem a stroji používanými při stavbách, stavebně inženýrských pracích a veřejných pracích, nebo

3. pro vozidla určená k používání mimo veřejné cesty nebo pro vozidla, která nejsou schválená k používání převážně na veřejných silnicích“.

Zákon č. 261/2007 Sb. rozděluje předmět daně do tří kategorií, které se liší podle účelu využití plynu. Tyto kategorie jsou následně zdaňovány odlišnými sazbami upravenými v § 6 odst. 2 tohoto zákona. Dovětek „s výjimkou plynu uvedeného v písmenech b) a c)“ uvedený pod písmenem a) § 4 citovaného zákona nelze vyložit tak, že písmena b) a c) představují výjimku nepodléhající dani, tedy že vylučuje užití zemního plynu upravené v písmenech b) a c) z předmětu daně. Spojení „s výjimkou“ je třeba vyložit v úzké vazbě na jiné účely než pro pohon motorů. Ve skutečnosti proto vůbec nejde o stanovení výjimek z předmětu daně, ale o to, že zákonodárce se rozhodl dvě skupiny z oněch jiných účelů v textu zákona výslovně stanovit, aby nevznikaly pochybnosti, zda použití, nabízení k prodeji, resp. používání zemního plynu (v tomto případě) pro výrobu tepla je, či není předmětem daně.

Výkladu stěžovatele nesvědčí ani systematický výklad zákona. Celý § 4 je označen jako *předmět daně*, nikoli pouze písmeno a) uvedeného ustanovení. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce vyjmout užití plynu uvedeného pod písmeny b) a c) z předmětu daně, nepřirozeně by daným kategoriím sazby daně (§ 6 zákona č. 261/2007 Sb.), ani by s těmito kategoriemi nepracoval při osvobození od daně [§ 8 odst. 1 písm. g) citovaného zákona, podle kterého se stěžovatel domáhal osvobození od daně a které osvobozuje plyn určený k jinému účelu než pro pohon motorů nebo pro výrobu tepla]. Krajský soud tedy při vý-

kladu daného ustanovení nepochybil. Při výkladu sporného ustanovení vycházel nejen z jazykového výkladu, ale opřel se i o výklad systematický a svůj závěr řádně odůvodnil. Rozhodně nerezignoval na gramatický výklad uvedeného ustanovení.

Stěžovatel namítal, že podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 261/2007 Sb. měl být osvobozen veškerý zemní plyn používaný při výrobě vodíku, neboť se veškerý zemní plyn účastní chemické reakce. Tato námitka není důvodná. Podle tohoto ustanovení je od daně osvobozen plyn „určený k použití, nabízený k prodeji nebo použitý k jinému účelu než pro pohon motorů nebo pro výrobu tepla, i když při takovém použití vzniká technologické teplo“.

Krajský soud přehledným a úplným způsobem vyložil, proč se na část plynu, kterou stěžovatel používá jako zdroj tepla, nevztahuje osvobození podle citovaného ustanovení. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. g) citovaného zákona osvobozuje od daně plyn, který je spotřebován za jiným účelem, než je pohon motorů nebo výroba tepla. Jiný účel užití plynu musí být odlišný od pohonu motorů nebo výroby tepla. Podle daného ustanovení je osvobozeno pouze samotné užití plynu k vymezenému účelu. Citované osvobození je tak konstruováno odlišně od užití plynu podle písmen e) a f) daného ustanovení, dle kterých je osvobozeno užití plynu v metalurgických procesech a k mineralogickým postupům. V daných případech je tedy osvobozen výrobní proces (postup) jako takový bez ohledu na účel, k jakému je plyn v daném procesu užíván. Podle písmen e) a f) je rozhodné, že se plyn používá v dané výrobě bez ohledu na to, zda se užívá pro pohon motorů, výrobu tepla nebo k jinému účelu. Naproti tomu v případě osvobození podle písmene g) je osvobozeno pouze samotné použití k jinému vymezenému účelu.

S ohledem na výše uvedené nelze osvobodit proces (postup) výroby vodíku – parní reforming – od daně jako celek. V posuzovaném případě není rozhodný konečný cíl použití zemního plynu, který si stanovil stě-

žovatel (zde výroba vodíku), nýbrž primární účel užití zemního plynu, u kterého je uplatňováno osvobození od daně podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 261/2007 Sb. Pokud by totiž byl zohledňován konečný cíl užití zemního plynu stanovený plátcem daně, daně osvobození by se nutně muselo vztahovat i na situace, kdy je plyn užíván např. pouze pro pohon motoru nebo výrobu tepla, ovšem ve výrobě, jejíž účel je odlišný od pohonu motorů nebo výroby tepla. Nebylo by možné odlišit případy, kdy je plyn užíván přímo k „jinému účelu“ a kdy je k jinému účelu užíván sekundárně, tedy v rámci průběhu daného procesu, na jehož konci stojí cíl stanovený plátcem daně. Nazíráno argumentací žalobce by oním jiným (hlavním) účelem nepochybně mohl být i „nevýrobní cíl“ a bylo by možné např. tvrdit, že zemní plyn užitý k vytápění skleníků ve skutečnosti slouží jinému účelu, kterým je pěstování teplomilných rostlin. Takový výklad je neudržitelný a demonstruje správnost stanoviska krajského soudu, pokud akcentuje „*primární způsob využití zemního plynu*“. Teplo totiž samo o sobě není hodnotou, ale vytváří prostředí pro další děje, které jej vyžadují. To, že výroba vodíku vyžaduje dosažení určité teploty, aby chemická reakce mohla proběhnout, je objektivní skutečnost. Objektivně je proto třeba vyrobit teplo, a vytvořit tak podmínky pro tuto reakci. Jak ostatně stěžovatel připustil v žalobě, nepoužívá jinou formu energie ze důvodu, že stávající technologie výroby vodíku parním reformingem zemního plynu je „*nejlevnějším a nejrozšířenějším způsobem výroby*“. Platná právní úprava však neumožňuje v takovém případě osvobodit takto užitý zemní plyn od daně.

Je třeba vycházet z toho, že § 8 odst. 1 zákona č. 261/2007 Sb. upravuje osvobození od

daně v návaznosti na způsob použití zemního plynu, nikoli podle toho, zda, jakým způsobem a k jakému účelu se z něj případně vyrábí teplo. Je proto nutné zkoumat, k jakému konkrétnímu účelu je plyn v rámci procesu parního reformingu při výrobě vodíku užíván. Jak již bylo uvedeno, zemní plyn do procesu výroby vodíku vstupuje ve dvou podobách, jako surovina, ze které se vodík vyrábí, a jako palivo, jehož spálením vzniká teplo nezbytné pro průběh reakce. Podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 261/2007 Sb. pak může být osvobozena pouze ta část plynu, která se používá jako surovina, z níž se vodík vyrábí (jak uvedl i znalec ve stěžovatelském předloženém znaleckém posudku). Při použití zemního plynu jako suroviny je tento užit k jinému účelu, jímž není ani pohon motorů, ani výroba tepla. Osvobození od daně se pak nevztahuje na tu část zemního plynu, která se používá k dodání tepla reakci. Není rozhodné, z jakého konkrétního důvodu stěžovatel teplo vyrábí.

Nejvyšší správní soud na závěr podotýká, že teplo vyrobené za účelem zajištění průběhu reakce není technologickým teplem ve smyslu § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 261/2007 Sb. Citované ustanovení umožňuje osvobodit plyn od daně i za situace, kdy při jeho použití (které je samo o sobě od daně osvobozeno) vzniká technologické teplo. Technologickým teplem je teplo, které vzniká jako vedlejší produkt při použití plynu k jinému účelu. V souzené věci by se jednalo o teplo vznikající jako důsledek chemické reakce – výroby vodíku. O posouzení tohoto případného tepla z daňového hlediska se však v této věci nejednalo. Teplo, o které jde v této věci, totiž nevzniklo jako sekundární produkt výroby vodíku. Jde naopak o teplo, které musí být do reakce dodáno, aby vodík mohl být vyroben.

Pozemní komunikace: souhlas právního předchůdce s užíváním pozemku jako veřejné účelové komunikace

k § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Vlastník pozemku je vázán být i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; to však neplatí v případě, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204)

Prejudikatura: č. 1582/2008 Sb. NSS a č. 2028/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05) a č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06).

Věc: Jiří Š. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pořádkové pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 22. 7. 2008 uložil Obecní úřad Druztová žalobci podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pořádkovou pokutu ve výši 60 000 Kč za nesplnění písemné výzvy ze dne 18. 3. 2008, kterou mu uložil povinnost odstranit z veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku v k. ú. Druztová nepovolenou překážku, kterou tvořila část oplocení v podobě 1 železné kuny a pletiva o výšce cca 1,6 m přetínajícího v pravém úhlu uvedenou komunikaci.

Žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 10. 2008 zamítl.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, jenž rozsudkem ze dne 19. 2. 2010 zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud se zabýval zejména posouzením otázky, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. V této souvislosti poukázal na právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, v němž se Ústavní soud zabýval otázkou nutných podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. V posuzova-

ném případě však podle krajského soudu nebyla splněna podmínka souhlasu vlastníka pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný neuvedl, který konkrétní vlastník měl v daném případě dát souhlas s omezením vlastnického práva. V daném případě nabyla žalobcova matka předmětný pozemek v rámci restituce, a proto nelze přihlížet k případnému souhlasu předchozího vlastníka, tj. státního podniku Lesů České republiky nebo státu, s omezením vlastnického práva. Vzhledem k tomu, že ani žalobce souhlas s existencí komunikace nedal a uvedl, že jej ani nikdy nedá, mohl by být předmětný pozemek veřejně přístupnou účelovou komunikací pouze tehdy, pokud by souhlas s omezením vlastnického práva dala žalobcova matka v době, kdy tento pozemek vlastnila.

Na základě podkladů obsažených ve správním spise, zejména výpovědí svědků provedených v řízení před správním orgánem prvního stupně, však dospěl krajský soud k závěru, že k aktům bránění obecnému užívání předmětného pozemku docházelo již v době bezprostředně po vydání pozemků. Krajský soud poukázal též na skutečnost, že před komunikací byla umístěna dopravní značka „Zákaz vjezdu“ s dodatkovou tabulkou „Mimo dopravní obsluhu“. Vjezd na po-

zemek přes zákazovou dopravní značku proto nelze považovat za oprávněné užívání, které by mohlo založit obecné užívání pozemku. Z důkazů provedených ve správním řízení podle krajského soudu vyplývá, že nebyly naplněny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku. Správní orgány postupovaly v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu, neboť nesprávně hodnotily provedené důkazy a pochybily, když uložily žalobci pořádkovou pokutu podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní uvedl, že správní orgány prokázaly existenci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že předchozím vlastníkem pozemku byl stát, ovšem pozemek byl ve správě Lesů České republiky. Z provedených důkazů pak vyplývá, že ani stát, ani Lesy České republiky či Místní národní výbor v Druztově nebránily užívání předmětného pozemku jako účelové komunikace. Právě naopak bylo jejich vůlí, aby pozemky v chatové oblasti takto sloužily. Podle stěžovatele se v daném případě neuplatní právní názor vyslovený Ústavním soudem v uvedeném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06, podle něhož nelze přihlížet k případnému souhlasu veřejnoprávní korporace s omezením vlastnického práva, byli-li pozemek nabyt v rámci restituce. Ústavní soud řešil případ, kdy kromě sporné komunikace existovala i jiná alternativa přístupu. Tak tomu ovšem není v daném případě, neboť předmětný pozemek je jedinou alternativou přístupu k nemovitostem chatářů. Podle názoru stěžovatele nelze nálezu Ústavního soudu šablonovitě aplikovat i v daném případě, neboť by takový postup v praxi vyvolal množství neřešitelných případů, kdy by vlastník restituovaných pozemků přestal být vázán souhlasem předchozího vlastníka, přestože pozemní komunikace plní nutnou komunikační potřebu. Mnoho vlastníků nemovitostí by se tak ocitlo bez přístupu ke svým nemovitostem. Z tohoto důvodu vychází podle stěžovatele judikatura ze závaznosti souhlasu s užíváním pozemku, který za jasně definovaných

kritérií přechází na právního nástupce dřívějšího vlastníka pozemku. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na právní závěry vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o další stížní námitku, je třeba konstatovat, že podmínkami vzniku veřejně přístupné účelové komunikace se v minulosti opakovaně zabývaly Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud. Tyto podmínky Nejvyšší správní soud shrnul mj. v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, jehož se dovolával rovněž stěžovatel a na který je možné v daném ohledu odkázat:

„Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat 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 obhospodarování zemědělských a lesních pozemků.

[...] V nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základem právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se

souhlasem vlastníka, a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006-105).

Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již

vlastníkem výslovně projeveným 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66).

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

Z principu závaznosti bytí i konkludentního souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace i pro jeho právní nástupce však existuje jedna důležitá výjimka, kterou dovozil Ústavní soud právě ve zmiňovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06, když konstatoval: „Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku“ (důraz doplněn NSS).

Na tomto nálezu Ústavního soudu založil své rozhodnutí rovněž krajský soud v nyní posuzované věci. Stěžovatel ovšem namítá, že krajský soud tento judikát uplatnil na daný případ mechanicky, ačkoliv skutkové okolnosti dané věci byly odlišné. S tímto závěrem ovšem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Stěžovatel spatřuje skutkovou odlišnost v prvé řadě v tom, že matka žalobce v tomto případě nenabyla podle jeho tvrzení pozemek v restituci od veřejnoprávní korporace, ale od státního podniku Lesů České republiky. Z obsahu správního spisu ovšem vyplývá, že rodiče žalobce byli nuceni darovat v roce 1962 československému státu za zanedbatelnou finanční náhradu nemovitosti, na nichž se dříve nacházel ovocný sad, včetně pozemku, z něhož byl později vyčleněn předmětný pozemek. V roce 1994 byl předmětný pozemek vedle dalších nemovitostí vydán v rámci restituce Lesy České republiky jako osobou povinnou matce žalobce. Podle krajského soudu ovšem Lesy České republiky předmětný pozemek pouze spravovaly, neboť byl ve vlastnictví státu. Tento názor krajského soudu odpovídá tehdy platné právní úpravě obsažené v § 6 odst. 1 zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, podle něhož státní podnik hospodařil s věcmi a majetkovými právy svěřenými mu při jeho založení a dále s věcmi a majetkovými právy nabytými v průběhu jeho podnikání. Přitom věci, s nimiž státní podnik hospodařil, byly ve státním vlastnictví. Správní orgány se nezabývaly otázkou, který subjekt byl vlastníkem předmětného pozemku před jeho vydáním v restituci. I přes tento nedostatek je ovšem zřejmé, že k souhlasu s užíváním předmětného pozemku jako součásti veřejně přístupné komunikace sice v minulosti nepochybně došlo, neboť jak uvádí stěžovatel, tato cesta byla zřízena k umožnění přístupu k zahrádkářské, resp. chatové osadě, nicméně stalo se tak právě v době, kdy byl daný pozemek z dnešního pohledu protiprávně odňat rodičům žalobce. K tomuto souhlasu československého státu či jeho právních nástupců, který trval až do vydání předmětného pozemku v restituci, tedy nelze podle citovaného právního názoru Ústavního soudu přihlížet.

Přitom podle mínění Nejvyššího správního soudu není podstatné, zda všechny, kdo vlastnili daný pozemek či na něm hospodařili do jeho navrácení matce žalobce, lze označit za v dnešním slova smyslu veřejnoprávní korporaci, nebo zda se, tak jako v případě Lesů ČR, jednalo z formálního hlediska o subjekt soukromého práva, byť ovládaný státem (tj. veřejnoprávní korporací) a s jeho majetkem hospodařící. Podstata závěrů Ústavního soudu totiž nespočívá v tom, že byl majetek v tehdy posuzovaném případě vydán v restituci veřejnoprávní korporací, přestože Ústavní soud tuto okolnost zmínil, ale v tom, že nelze spravedlivě požadovat po vlastníkově, jemuž byl majetek vydán v restituci, aby proti své vůli a bez jakékoli náhrady snášel omezení svého vlastnického práva dané obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, k němuž byl udělen souhlas (ať již kýmkoli) v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat tomuto vlastníkově či jeho právním předchůdcům. Ústavní soud se jasně vyjádřil, že takový závěr by byl v rozporu se smyslem vlastnické restituce.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že na rozdíl od věci, o níž rozhodoval Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 268/06, v nyní posuzovaném případě neexistuje plnohodnotná alternativa přístupu do chatové osady oproti komunikaci vedoucí po pozemcích žalobce a že za takovou plnohodnotnou alternativu rozhodně nelze považovat nouzový přístup po předmětném pozemku. Ani toto však není rozhodující skutková odlišnost, která by Nejvyšší správní soud opravňovala nepoužít zmiňovaný nález Ústavního soudu. Z uvedeného nálezu i z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení je další dodatečnou podmínkou toho, aby byl vlastník povinen strpět obecné užívání komunikace. To ovšem nic nemění na tom, že musí být v každém případě splněna podmínka první a základní, tedy že muselo platně dojít k věnování pozemku obecnému užívání, a to vlastníkem pozemku či jeho právními předchůdci, či musí být takto daná cesta užívána

od nepaměti. Zároveň Ústavní soud vyloučil, že by k tomuto věnování obecnému užívání mohlo platně dojít v době, kdy byl daný pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkovvi, pokud byl následně navrácen v restituci.

Tento závěr Ústavního soudu musí Nejvyšší správní soud respektovat i v nyní posuzované věci, neboť jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS), jeho vykonatelné nálezy jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR závazné pro všechny orgány i osoby, tedy nevztahují se pouze na věc, o níž Ústavní soud rozhodoval, ale mají precedenční účinky. Ústavní soud podle zmiňované judikatury přesto připouští, aby se ve výjimečných případech obecný soud od právního názoru vyjádřeného v jinak závazném nálezu Ústavního soudu odchýlil, pokud obecný soud následně shledá dostatek „relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem, a svědčícím tak pro změnu judikatury“.

K takovému postupu stěžovatel Nejvyšší správní soud vlastně vybízí, když v kasační stížnosti naznačuje, že Ústavní soud nemohl svým nálezem ani zamýšlet tak dalekosáhlé důsledky a komplikace, které vzniknou těm, jež komunikace zřízené na pozemcích vydaných následně v restituci používali z důvodu naléhavé komunikační potřeby. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že Ústavní soud si těchto důsledků svého nálezu musel být při jeho formulování dobře vědom, a přesto v kolizi mezi ochranou vlastnického práva těch, kteří nabyli pozemky v restituci (příp. jejich právních nástupců), a ochranou práva obecného užívání a nakonec i práva vlastnického těch, kteří danou komunikaci pro přístup ke svému majetku používali, zcela vědomě upřednostnil první skupinu vlastníků.

Nejvyšší správní soud považuje tento postoj Ústavního soudu za opodstatněný, neboť je na jedné straně zřejmé, že pro takové pokřivení vlastnických vztahů, k němuž došlo za minulého režimu, neexistuje ideální řešení, jež by toto pokřivení odstranilo či zmírní-

lo a zároveň beze zbytku vyhovělo všem kolidujícím zájmům, a na straně druhé ovšem nelze ani tvrdit, že by skupina uživatelů dané komunikace z naléhavé komunikační potřeby zůstala v takovém případě bez právní ochrany a bez možnosti domoci se přístupu ke svému majetku.

V prvé řadě totiž přichází v úvahu zřízení věcného břemene, samozřejmě ovšem za úplatu, a to na základě dohody. Pokud by nebylo možné dosáhnout zřízení věcného břemene dohodou, přichází v případech, kdy jde o přístup ke stavbě přes přilehlý pozemek, v úvahu též zřízení věcného břemene za náhradu rozhodnutím soudu podle § 151o odst. 3 občanského zákoníku. Věcné břemeno k pozemku pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě může být za náhradu zřízeno také rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu podle § 170 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2008, čj. 6 As 11/2007-77, č. 1582/2008 Sb. NSS). V řízení se přitom postupuje podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Přestože tedy Nejvyšší správní soud vnímá v daném případě jako problematické chování žalobce, který dosud zjevně nebyl přístupný k jakékoliv dohodě s vlastníky nemovitostí ve zmiňované chatové osadě a který svou dřívější funkci starosty obce Druztová zjevně využíval i pro prosazování svých soukromých zájmů, neshledal Nejvyšší správní soud, jak vyplývá z předešlého výkladu, dostatečné důvody pro to, aby nyní posuzovanou věc od nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 skutkově odlišil, a neshledal ani takové výjimečné důvody, které by mu umožnily se od jinak závazného právního názoru Ústavního soudu odchýlit. Nejvyšší správní soud již ostatně tento náleze reflektoval nejen ve svých rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006-66, a ze dne 14. 1. 2011, čj. 5 As 79/2009-101, které se rovněž týkaly překážek, jež na své pozemky umisťoval žalobce, ale i v jiných věcech, např. v rozsudcích ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010-128,

a ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99. Také zástupkyně veřejného ochránce práv, na jehož stanoviska v této věci, vydaná ovšem před zmiňovaným nálezem Ústavního soudu, se stěžovatel také odvolával, ve svém vyjádření ze dne 25. 6. 2010, které stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu, potvrdila, že veřejný ochránce práv ve své praxi nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 plně respektuje a že Kancelář veřejného ochránce práv upozorňuje na tento nález na svých internetových stránkách, přičemž zde uvádí, že *„soulhlas s užíváním veřejné cesty – jako pozemní komunikace přechází z jednoho vlastníka na druhého – toto pravidlo však podle Ústavního soudu nelze vztahovat na případy, kdy soukromý vlastník nabude vlastnické právo od veřejnoprávní korporace*

(např. obce) v restituci“. Pokud se stěžovatel dovolával rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 1012/2010 Sb. NSS, pak je třeba říci, že tato již také zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týkala obecných podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, nezabývala se však výjimkou z obecného pravidla, která nastává v případě, kdy jde o pozemek protiprávně odňatý a následně navrácený v restituci.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal námitky stěžovatele vztahující se k údajně nesprávnému použití nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 krajským soudem nedůvodnými. (...)

2391

Provoz na pozemních komunikacích: pozbytí odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla; záznam bodů v registru řidičů

k § 123c až 123e 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., č. 226/2006 Sb. a č. 374/2007 Sb.

Negativním důsledkem opakovaného porušování předpisů o provozu na pozemních komunikacích je dosažení 12 bodů a pozbytí odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla (§ 123c zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu). K opětovnému nabytí této způsobilosti může dojít pouze postupem dle § 123d tohoto zákona, tedy uplynutím jednoho roku ode dne pozbytí řidičského oprávnění a prokázáním, že se žadatel podrobil přezkoušení z odborné způsobilosti. Takto získaných bodů se již řidič nemůže zbavit řádným chováním, s nímž počítá § 123e odst. 1 uvedeného zákona, byť by v důsledku odkladného účinku podání námitek proti záznamu o dosažení 12 bodů nadále disponoval řidičským oprávněním.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 As 23/2010-89)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 144/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 277/99).

Věc: Miloš K. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o záznam bodů v registru řidičů, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Pardubice, odbor dopravy, rozhodnutím ze dne 5. 3. 2009 zamítl námitky žalobce proti neodečtení čtyř bodů podle § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu a zároveň potvrdil záznam bodů v re-

gistru řidičů. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2009 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích. Jádrem žalobní argu-

mentace spočívalo v nesouhlasu žalobce se závěrem žalovaného, že užití pravidla o postupném odečítání bodů (§ 123e zákona o silničním provozu) brání dosažení dvanácti bodů, tedy že se dané ustanovení týká pouze řidiče, který dosáhl maximálně jedenácti bodů. Naopak podle názoru žalobce mu měly být podle uvedeného ustanovení odečteny čtyři body z celkového počtu dosažených bodů. Měl za to, že žalovaný provedl rozšiřující výklad § 123e odst. 1 písm. a) citovaného zákona v jeho neprospěch, a připomněl také, že možnost aplikovat toto ustanovení i v případě dosažení dvanácti bodů potvrzuje odstavce 4 stejného ustanovení, v němž se hovoří o odečtení všech dvanácti zaznamenaných bodů. S ohledem na § 123c odst. 3 a § 123f odst. 4 uvedeného zákona žalobce nepozbyl řidičské oprávnění, neboť podal námitky proti záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu dvanácti bodů, a o těchto námitkách nebylo dosud pravomocně rozhodnuto.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 18. 11. 2009. K námitce nesprávného výkladu § 123e zákona o silničním provozu uvedl, že není možné vycházet pouze z jazykového nebo systematického výkladu a je nutné zohlednit smysl a účel právní úpravy. Ta v daném případě umožňuje, aby řidič motorového vozidla, kterému byly v registru řidičů zaznamenány body za porušení zákona o silničním provozu, změnou svého chování pozitivně ovlivnil své postavení a svým aktivním postojem odvrátil hrozbu ztráty řidičského oprávnění. Tato možnost změny chování má svou zákonem stanovenou hranici, tedy dosažení dvanácti bodů. Názor žalobce, dle kterého je možno uvedený odečet bodů provádět i v případě, kdy řidič již dosáhl dvanácti bodů, je v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy, jímž je postihovat recidivu páčání přestupků proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. S dosažením maximálního počtu bodů zákon o silničním provozu spojuje jediný právní následek, a to pozbytí řidičského oprávnění a odnětí řidičského průkazu (§ 123c odst. 3 tohoto zákona). To lze znovu získat jen zákonem stanoveným způsobem.

Podle krajského soudu ani z § 123e odst. 6 zákona o silničním provozu nevyplývá žalobcem tvrzený závěr, že při dosažení hranice dvanácti bodů je možné odečítat body způsobem stanoveným v § 123e odst. 1 písm. a) tohoto zákona, jenž upravuje odečtení všech dvanácti bodů, nikoli jen čtyř bodů z celkového počtu dosažených bodů. Ustanovení § 123e odst. 6 je nutno aplikovat na ty skutkové okolnosti, se kterými zákon přímo spojuje možnost odečtu všech dvanácti zaznamenaných bodů. Takovou okolností však není případ, kdy žalobce dosáhl hranice dvanácti bodů, neboť zde zákon umožňuje pouze jediný následek, a to pozbytí odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a řidičského oprávnění. Předpoklad pro aplikaci tohoto ustanovení je zakotven v § 123d odst. 4 téhož zákona, podle něhož je odečet všech dvanácti bodů možný jen v případě splnění zákonných podmínek pro vrácení řidičského oprávnění.

Krajský soud se rovněž odvolal na znění důvodové zprávy k zákonu o silničním provozu, v níž je doslovně uvedeno, že zaznamenané body je možno odečítat před dosažením jejich plného počtu. Dále je v ní obsažen důsledek dosažení plného počtu dvanácti bodů, jímž je pozbytí odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a řidičského oprávnění přímo ze zákona na dobu jednoho roku, přičemž k opětovnému získání řidičského oprávnění je třeba se podrobit přezkoušení odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.

Ani s žalobcovým výkladem § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu, který upravuje přerušení lhůt pro odevzdání řidičského průkazu, se krajský soud neztotožnil. Žalobce v jiném správním řízení využil možnost obrany před nesprávným záznamem, resp. odečtem bodů ve smyslu § 123f citovaného zákona, ale takový postup neměl na zákonnost rozhodnutí žalovaného žádný vliv. Při přezkumu rozhodnutí byl totiž podstatný právní a skutkový stav v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a krajský soud zjistil, že správní řízení o námitkách proti oznámení o dosažení celkového počtu dvanácti bodů bylo na žádost žalobce přerušeno, a to až do rozhodnutí krajského soudu o této žalobě.

K datu vydání rozhodnutí žalovaného byl tedy v registru řidičů u žalobce zaznamenán počet dvanácti bodů a neexistovalo zde žádné rozhodnutí, ze kterého by vyplývalo, že zaznamenaný počet bodů nebyl správný.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že je sice nutno výklad provádět i v kontextu různých společenských zájmů a hledat při něm cíl a důvod přijetí právní úpravy, avšak zároveň měl za to, že krajský soud odhlédl od skutečnosti, že takovým výkladem nesmí být porušeno základní právo stěžovatele na to, aby státní moc byla uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem. Jednoznačně rozšiřující výklad krajského soudu proto stěžovatel označil za porušující toto základní právo. Dále uvedl, že není rozhodné, co zákonodárce chtěl vyjádřit, ale co lze ze slov zákona vyčíst, a že je namístě upřednostnit právní jistotu adresáta právní normy.

V důvodové zprávě k zákonu o silničním provozu je uvedeno, že důsledkem dosažení dvanácti bodů je pozbytí řidičského oprávnění na dobu jednoho roku přímo ze zákona. Podle stěžovatele však tento úmysl zákonodárce není v textu zákona zachycen, a proto bylo nevyhnutné přiklonit se ke znění zákona, nikoli k důvodové zprávě. Dále poukázal na to, že řidičské oprávnění řidič nepozbývá dosažením dvanácti bodů, ale uplynutím pěti pracovních dnů od doručení oznámení o jejich dosažení, a proto měl za to, že pokud pozbyl řidičské oprávnění ze zákona, mohl by již nyní požádat o jeho vrácení.

Stěžovatel se neztotožnil ani s výkladem § 123e odst. 6 zákona o silničním provozu, neboť toto ustanovení neupravuje odečtení jakýchkoliv bodů, ale toliko povinnost správního orgánu řidiči písemně oznámit nejpozději do pěti pracovních dnů odečtení všech dvanácti bodů. Uvedl, že nerozumí žalovaným zmiňované souvislosti mezi § 123e odst. 1 písm. a) a § 123e odst. 4 uvedeného zákona ve znění účinném do 31. 8. 2008, neboť obě ustanovení upravují něco zcela jiného: § 123e odst. 1 odečítání bodů a § 123e odst. 4 (v nyní účinném znění § 123e odst. 6) oznamovací

povinnost správního orgánu. Stěžovatel nikdy netvrdil, že by důsledkem aplikace § 123f odst. 4 citovaného zákona bylo snížení počtu bodů, ale že důsledkem aplikace daného ustanovení je přerušení běhu lhůt k odevzdání řidičského průkazu. Není však možné dojít k závěru, že se jedná o lhůtu, která řidiči běží z důvodu pozbytí řidičského oprávnění, neboť k jeho pozbytí nemohlo vzhledem k přerušení běhu lhůty dojít.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [17] Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení samotné podstaty sporu mezi žalobcem a žalovaným, a sice, zda je možné aplikovat § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu i za situace, kdy řidič již dosáhl maximálně možného počtu dvanácti bodů. Je třeba předeslat, že o námitkách proti oznámení ve smyslu § 123c odst. 3 ve spojení s § 123f odst. 4 uvedeného zákona nebylo v rozhodné době správním orgánem pravomocně rozhodnuto z důvodu, že sám stěžovatel požádal o přerušení správního řízení, a to až do doby rozhodnutí krajského soudu v nyní přezkoumávané věci, tedy o námitkách proti neodečtení čtyř bodů z registru řidičů. (...)

[19] Samotná podstata existence bodového hodnocení je obsažena v § 123a zákona o silničním provozu. Prostřednictvím bodového hodnocení dochází k průběžnému sledování kázně i recidivy řidičů a přispívá k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Bodové hodnocení řidičů v sobě obsahuje složku represivní i preventivní. Represivní složka spočívá v zaznamenávání bodů za spáchaný přestupek nebo trestný čin a zejména pak v samotné ztrátě řidičského oprávnění po dosažení 12 bodů. Složka preventivní v sobě zahrnuje možnost řidiče svým aktivním jednáním čelit hrozbě ztráty řidičského oprávnění, a to jednáním, které není bodově hodnoceno, v důsledku čehož dochází k odečtu zákonem stanoveného počtu bodů. To má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komuni-

kacích a k eliminaci těch, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští.

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nastolil teoretická východiska pro právní posouzení vzniklé sporné hmotně-právní otázky natolik detailním způsobem, že Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné se jimi znovu blíže zabývat a opětovně odkazovat na příslušnou judikaturu Ústavního soudu, neboť krajský soud tak učinil vyčerpávajícím způsobem. Je třeba souhlasit s krajským soudem v tom, že jazykový výklad je výkladem pouze prvotním, jímž se interpret poprvé seznamuje s obsahem právní normy. Ostatně obecně platí, že to, zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace (k tomu srov. také rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2010, čj. 4 As 30/2009-67).

[21] Stěžovatel označil výklad krajského soudu za extenzivní a v rozporu se zásadou legality obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Nejvyšší správní soud na tomto místě, v obecné rovině, odkazuje např. na nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 277/99, č. 144/2001 Sb. ÚS, podle kterého, jsou-li k dispozici dva rovnocenné výklady, z nichž jeden je extenzivní a druhý restriktivní, musí soud zvolit ten z nich, jenž odpovídá dalším metodám výkladu, zejména pak úvaze teleologické. Jednotlivá ustanovení zákona je pak třeba vykládat tak, aby jejich aplikací bylo možno dosáhnout účelu, který zákonodárce sledoval. Z uvedeného vyplývá, že extenzivní výklad, a to při sledování účelu zákona, automaticky nepředstavuje zásah do ústavně garantovaných práv účastníka řízení.

[22] Zákon o silničním provozu v rámci bodového hodnocení porušení povinností na jednu stranu upravuje systém přiřítání bodů řidiči, jenž se dopouští jednání v rozporu s pravidly silničního provozu, a na stranu druhou pak možnost odečítání bodů takové

mu řidiči, který se po zákonem stanovenou dobu nedopustil bodově hodnoceného chování. Preventivní i represivní složka bodového systému se v tomto smyslu prolínají. Děje se tak ovšem jen do té doby, než řidič dosáhne dvanácti bodů. Smyslem možného odečítání bodů je motivace řidiče, který se již dopustil bodově hodnoceného jednání, aby po stanovenou dobu jednal právně nezávadným způsobem, tj. aby se po dobu minimálně dvanácti měsíců nedopustil dalšího bodově hodnoceného jednání. Účelem totiž je, aby řidič skrze své nezávadné chování nedosáhl celkového počtu dvanácti bodů, se kterým zákon spojuje závažné následky v podobě ztráty řidičského oprávnění a povinnosti odevzdat řidičský průkaz. V případě, kdy řidič již dosáhl maximálního počtu bodů, je třeba vyjít z toho, že preventivní působení bodového systému selhalo, a proto je namístě využít jeho represivního nástroje, a sice ztráty řidičského oprávnění a vyloučení z provozu na pozemních komunikacích po stanovenou dobu.

[23] V důsledku opakovaného porušování předpisů o provozu na pozemních komunikacích, jež je doprovázeno bodovým hodnocením, může řidič dosáhnout nejvíce dvanácti bodů (§ 123a odst. 1 zákona o silničním provozu). Negativní následky dosažení tohoto počtu bodů jsou obsaženy zejména v § 123c odst. 3 a 5 téhož zákona. Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností musí řidiči neprodleně písemně oznámit dosažení zákonného bodového limitu a současně jej vyzvat k odevzdání řidičského průkazu nejpozději do pěti pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Řidič následně pozbývá řidičské oprávnění uplynutím pěti pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno. K pozbývání řidičského oprávnění tudíž dochází přímo ze zákona, bez povinnosti vydávat správní rozhodnutí, a to uplynutím uvedené lhůty. Získáním dvanácti bodů coby maximálního počtu bodů dosažitelných v rámci bodového hodnocení řidičů tedy obecně nastupuje nevyvratitelná právní domněnka o tom, že řidič není odborně způsobilý k řízení motorových vozidel, a to minimálně na dobu stanovenou v § 123d

odst. 1 citovaného zákona. Řidič, který pozbyl odbornou způsobilost, je povinen odevzdat řidičský průkaz. Řidičské oprávnění však pozbývá i v případě, kdy ve stanoveném termínu řidičský průkaz neodevzdá.

[24] Odborná způsobilost k řízení motorových vozidel a nabytí, resp. pozbytí řidičského oprávnění, které je výrazem existence či absence takové způsobilosti, spolu sice na jednu stranu úzce souvisí, na stranu druhou však z hlediska svého právního významu nespĺývají. Podle § 3 odst. 3 písm. a) zákona o silničním provozu může řídit motorové vozidlo pouze osoba, která je držitelem příslušného řidičského oprávnění. Podle § 80 a násl. téhož zákona řidičské oprávnění opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění. Řidičské oprávnění je žadateli udělováno na jeho žádost, a to při kumulativním splnění zákonem předepsaných podmínek. Jednou z podmínek pro udělení a držení řidičského oprávnění je odborná způsobilost řidiče k řízení motorových vozidel; tato podmínka musí být naplněna po celou dobu držení řidičského oprávnění [§ 82 odst. 1 písm. c) a odst. 2 citovaného zákona]. Podrobnější podmínky pro získání odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel upravuje též zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Řidičský průkaz je pak veřejnou (úřední) listinou, která „pouze“ osvědčuje udělení a existenci řidičského oprávnění k řízení motorových vozidel (§ 103 odst. 1 a § 109 odst. 1 zákona o silničním provozu).

[25] Odborná způsobilost k řízení motorových vozidel je základním předpokladem pro získání řidičského oprávnění a s tím spojeného vydání řidičského průkazu. V drtivé většině případů je řidičské oprávnění a držení řidičského průkazu též osvědčením odborné způsobilosti jeho držitele. Zákon o silničním provozu však v § 123c odst. 3 předpokládá, že mezi okamžikem provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu dvanácti bodů, a odevzdáním řidičského průkazu nastává jistá časová prodleva, a to kupř. oproti

závažnému jednání řidiče ve smyslu § 118a odst. 1 tohoto zákona, za které může policista zadržet řidičský průkaz na místě. V uvedeném mezidobí nastává situace, kdy řidič sice pozbyl odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla, avšak dosud disponuje řidičským oprávněním i řidičským průkazem, který jej opravňuje k řízení motorového vozidla. Tato prodleva je vymezena jednak pojmem „*neprodleně*“ ve vazbě na povinnost správního orgánu oznámit dosažení dvanácti bodů řidiči a jednak lhůtou o maximální délce pěti pracovních dnů ode dne doručení oznámení, ve které má řidič povinnost odevzdat řidičský průkaz.

[26] Pro závěr, že se v případě odborné způsobilosti a odevzdání řidičského oprávnění z hlediska obsahu i času jedná o dvě samostatné skutečnosti, zřetelně svědčí § 123c odst. 5 zákona o silničním provozu, podle kterého řidič, který pozbyl odbornou způsobilost podle odstavce 3, je povinen výzvu podle odstavce 3 splnit. Povinnost uposlechnout výzvy k odevzdání řidičského průkazu tak nastupuje až poté, kdy řidič pozbyl odbornou způsobilost, což se stalo právě provedením záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů.

[27] Je třeba znovu vidět, že bodovým hodnocením se v souladu s § 123a citovaného zákona zajišťuje sledování opakování páchaní přestupků nebo trestných činů spáchaných porušením vybraných povinností. Systém bodového hodnocení je proto svou povahou evidencí rozhodných skutečností a reálně se dotýká oprávnění a povinností řidiče pouze v zákonem předpokládaných situacích, především pokud řidič dosáhne celkového počtu dvanácti bodů. I proto právní předpis, dlužno konstatovat, že ke škodě věci, nestanoví správnímu orgánu povinnost informovat řidiče o jakémkoli pohybu na jeho „*bodovém účtu*“, ale tuto povinnost stanoví pouze v zákonem stanovených případech. Je tomu tak vedle dosažení dvanácti bodů např. při odečtení všech dvanácti zaznamenaných bodů podle § 123e odst. 6 uvedeného zákona či při opravě záznamu o počtu stanovených bodů dle § 123f odst. 2 téhož zákona.

[28] Nepochybně je třeba, aby řidiči, který podal námitky proti záznamu, kterým bylo dosaženo 12 bodů, byl zachován odkladný účinek, alespoň pokud jde o důsledky, které dosažení 12 bodů má. Zákon o silničním provozu spojuje s uplatněním námitek proti záznamu specifický následek, a sice přerušeni lhůt k pozbytí řidičského oprávnění a odevzdání řidičského průkazu podle § 123c odst. 3 tohoto zákona. Řidič tak nadále má řidičské oprávnění a disponuje řidičským průkazem, který může využívat, byť již pozbyl odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla. K překlenutí doby do rozhodnutí o námitkách proti záznamu o dosažení dvanácti bodů mohl zákonodárce nepochybně zvolit též jiná řešení. Mohl např. založit fikci, že se do nabytí právní moci rozhodnutí o námitkách na řidiče hledí, jako by dvanácti bodů nedosáhl. Obdobný důsledek by patrně nastal, pokud by zákon nic bližšího v tomto ohledu nestanovil a podání námitek proti dosud nepravomocnému záznamu bodů by mělo k pozbytí odborné způsobilosti „čistý“ odkladný účinek. Přesto tak zákonodárce neučinil a důsledky spojil výlučně s pozbytím řidičského oprávnění a povinností odevzdat řidičský průkaz.

[29] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že specifický způsob odkladu účinků záznamu o dosažení celkového počtu 12 bodů byl zvolen právě proto, že zákon s plynutím času počítá v rovině hmotného práva v podobě odečítání bodů dle § 123e zákona o silničním provozu. Právě proto nemá podání námitek vliv na existenci odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, ale „pouze“ na pozbytí řidičského oprávnění a s tím spojenou povinnost odevzdat řidičský průkaz.

[30] Podání námitek má tedy za následek situaci, kdy řidič i přes dosažení dvanácti bodů se může nadále účastnit provozu na pozemních komunikacích, neboť došlo k přerušeni lhůty pro pozbytí řidičského oprávnění a povinnosti odevzdat řidičský průkaz. Tato skutečnost však nemůže zapříčinit odpočet bodů podle § 123e odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť podstata tohoto institutu je jiná. Dané ustanovení je možné aplikovat pou-

ze za situace, kdy řidič ještě nedosáhl dvanácti bodů. Obecně se vztahuje k řidiči, který neztratil odbornou způsobilost a disponuje řidičským oprávněním, a proto je možné kontinuálním sledováním jeho chování v průběhu (minimálně) dvanácti až třiceti šesti měsíců osvědčit jeho polepšení. Z § 123e citovaného zákona, který upravuje odečítání bodů, však nevyplyvá, že by odečtením bodů v důsledku řádného chování po předepsanou dobu mohlo dojít k opětovnému nabytí odborné způsobilosti, kterou řidič předtím pozbyl právě dosažením dvanácti bodů. Tu lze znovu nabýt toliko postupem dle § 123d tohoto zákona, tedy uplynutím jednoho roku ode dne pozbytí řidičského oprávnění, a dále prokázáním, že se žadatel podrobil přezkoušení z odborné způsobilosti. Jinými slovy řečeno, v případě, že řidič již dosáhne dvanácti bodů, a to nezávisle na přerušeni běhu lhůt daných v § 123c odst. 3 citovaného zákona, nemůže se takto získaných bodů zbavit řádným chováním, s nímž počítá § 123e odst. 1 tohoto zákona, ale pouze cestou jinou, stanovenou v § 123d odst. 1 a 3 téhož zákona, který upravuje, jakým způsobem musí řidič postupovat při dosažení dvanácti bodů.

[31] Na shora uvedené důsledky dosažení dvanácti bodů proto nemá vliv odkladný účinek námitek stanovený v § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu, neboť skrze tento procesněprávní institut je možné toliko oddálit (přerušením běhu lhůt uvedených v § 123c odst. 3 tohoto zákona), nikoliv zvrátit následky dosažení dvanácti bodů, a to samozřejmě za předpokladu, že námitky jsou důvodné. Z právní úpravy bodového hodnocení ani z důvodové zprávy nelze dovodit, že by řidič i při dosažení dvanácti bodů mohl podáváním námitek proti provedení záznamu v registru řidičů zcela zvrátit negativní následky, které jsou s dosažením dvanácti bodů spojeny, a naopak, že by těmito námitkami mohl využít institutu odečítání bodů stanoveného v § 123e odst. 1 uvedeného zákona.

[32] Zbývá doplnit, že teprve v případě, pokud by byly uplatněné námitky shledány důvodnými a správní orgán by provedl v souladu s § 123f odst. 2 citovaného zákona opra-

vu záznamu o dosaženém počtu stanovených bodů, by odborná způsobilost řidiče k řízení motorových vozidel nadále trvala a k jejímu opětovnému nabytí by nebylo třeba postupovat podle § 123d téhož zákona. Pak by rovněž bylo možné zohlednit dobu po podání námitky při následném odpočtu bodů.

[33] Stěžovatel rovněž krajskému soudu vytkl nesprávný výklad § 123e odst. 6 zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení odečtení všech dvanácti zaznamenaných bodů oznámí příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností písemně řidiči nejpozději do pěti pracovních dnů ode dne, ke kterému byl záznam o odečtení bodů proveden v registru řidičů. Krajský soud v tomto směru vyložil, že dané ustanovení je třeba aplikovat na situace, se kterými zákon spojuje odečtení všech dvanácti bodů, a sice v případě splnění zákonných podmínek pro vrácení řidičského oprávnění dle § 123d odst. 4 uvedeného zákona. Stěžovatel má za to, že § 123e odst. 1 písm. a) a § 123e odst. 6 tohoto zákona spolu nesouvisí.

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že obsahem § 123e odst. 6 citovaného zákona je oznamovací povinnost správního orgánu ve vztahu k řidiči, který na základě zákonem předvídaných právních skutečností nemá v registru řidičů zaznamenán žádný bod. Tak se může stát jednak vrácením řidičského oprávnění po uplynutí alespoň jednoho roku po jeho ztrátě ve spojení právě s § 123d odst. 4 téhož zákona a jednak odečtením všech dosažených bodů v souvislosti s nezávadným jedním řidiče po dobu třiceti šesti měsíců ve smyslu § 123e odst. 1 písm. c) uvedeného

zákona. Podstatou daného ustanovení je informování řidiče o tom, že v jeho registru již není zaznamenán žádný bod. Legislativní formulace „odečtení všech dvanácti zaznamenaných bodů“ není nejvhodnější, neboť striktním výkladem by správní orgán nemusel vůbec plnit svou informační povinnost o odečtení všech dosažených bodů ve vztahu k takovým řidičům, kteří dosáhli jedenácti či méně bodů a kteří díky řádnému chování po dobu třiceti šesti po sobě jdoucích kalendářních měsíců mají právo na to, aby jim byly odečteny všechny dosažené body. Právě z tohoto důvodu se v § 123e odst. 1 písm. c) nehovoří o „čtyřech“ bodech, jako v případě odečtení bodů podle písmen a) a b) předmětného ustanovení, ale o „zbývajících“ bodech. Proto je toto ustanovení třeba chápat ve smyslu „odečtení všech získaných bodů“ toho kterého řidiče; tento výklad podporuje i tzv. *argumentum a rubrica*. Odečtení „všech dvanácti dosažených bodů“ je skutečně možné jen postupem podle § 123d citovaného zákona, jak správně konstatoval krajský soud. Každopádně ani z tohoto ustanovení nelze vyvodit, že by řidiči mohly být odečteny čtyři body v případě, kdy již dosáhl celkového počtu dvanácti bodů. Ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti neshledal souvislost mezi § 123e odst. 6 a § 123e odst. 1 uvedeného zákona, sám v žalobě argumentoval prvně uvedeným ustanovením právě z důvodu, že se v něm hovoří o odečtení všech dvanácti zaznamenaných bodů, z čehož dovodil, že je možné postupovat podle § 123e odst. 1 téhož zákona i v případě, kdy dosáhl celkového počtu dvanácti bodů. Proto nemůže krajskému soudu úspěšně vytýkat, že své úvahy vedl daným směrem.

Provoz na pozemních komunikacích: státní technická kontrola vozidel

k čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR

k § 48 odst. 4 a § 91 odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

k § 10 odst. 3 vyhlášky č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel

Hierarchie právních předpisů předpokládaná čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je v případě provádění státní technické kontroly vozidel zachována tím, že § 48 odst. 4 a § 91 odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, obsahují zákonné zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky. Tou je vyhláška č. 302/2001 Sb., která tato zákonná ustanovení konkretizuje a v příloze č. 7 stanoví podrobný seznam úkonů prováděných v rámci technické kontroly. Ustanovení § 10 odst. 3 této vyhlášky pak jen odkazuje na Věstník dopravy, upravující obsah těchto úkonů. Zákonná úprava tak vymezuje práva a povinnosti stanice technické kontroly, prováděcí vyhláška specifikuje jednotlivé úkony v jejím rámci činěné a ve Věstníku dopravy je publikován jejich přesný obsah.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2011, čj. 2 As 72/2011-181)

Prejudikatura: č. 116/2004 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným TEKOSO STK proti Ministerstvu dopravy o oprávnění k provozování stanice technické kontroly, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský úřad Karlovarského kraje rozhodnutím ze dne 21. 7. 2008 odňal žalobci oprávnění k provozování stanice technické kontroly pro osobní automobily podle § 59 písm. a) a § 80 odst. 3 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb. Důvodem tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že žalobce v případě technické prohlídky vozidla Ford Fiesta provedené dne 16. 7. 2007 nezjistil blíže specifikované nebezpečné závady, které se na tomto vozidle prokazatelně vyskytovaly, a byly zjištěny pouze závady lehké. Dne 15. 9. 2007 pak došlo k dopravní nehodě, při níž řidička Dana Ž. uplatňovala technickou závadu na vozidle. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 16. 6. 2009.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 8. 3. 2011 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Nezákonnost spatřoval v postupu podle vyhlášky č. 103/1995 Sb., o pravidelných technických

prohlídkách a měření emisí silničních vozidel, neboť tato vyhláška byla k 31. 12. 2001 zrušena a dodnes nebyla nahrazena. V rozhodné době tak neexistoval právní předpis, který by stanovoval přesná pravidla pro zařazení jednotlivých závad silničních vozidel toho kterého stupně. Proto nemohla být porušena ani vyhláška č. 302/2001 Sb.

Stěžovatel dále poukázal na to, že Věstník dopravy sice považuje za závazný, nicméně v č. 4/2002 byl v instrukci obsažen odkaz na zrušenou vyhlášku, a nikoliv pouze na její přílohu. Nelze odkazovat na zrušené předpisy s tím, že dokud nebudou nahrazeny novými, tak stále platí, jelikož k tomu je zapotřebí rozhodnutí zákonodárce, a nikoliv exekutivy. Skutečnost, že žalovaný nevypracoval nový podzákonný předpis a pouze odkázal na předpis fakticky již neexistující, pak nelze klást k tíži stěžovatele. Tyto mezery v právní úpravě totiž nelze vykládat v neprospěch soukromoprávního subjektu. Stěžovatel v této souvislosti městskému soudu vytkl, že se ne-

dostatečně vypořádal s otázkou možnosti „oživit“ podzákonný předpis vázaný na již zrušený zákon. Soud totiž pouze citoval vyjádření žalovaného a konstatoval, že se ztotožňuje s jeho názorem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [29] Stěžovatel namítl nezákonnost spočívající v chybném postupu dle vyhlášky č. 103/1995 Sb.

[30] K tomu zdejší soud uvádí, že podle § 59 odst. 1 zákona č. 56/2001 „[k]rajský úřad odejme oprávnění k provozování stanice technické kontroly, jestliže při provádění technických prohlídek jsou závažným způsobem porušovány povinnosti stanovené tímto zákonem“. V nyní projednávané věci bylo za toto závažné porušování povinností označeno porušení § 48 odst. 1, podle něhož „[s]tanice technické kontroly při technické prohlídce silničního vozidla zjišťuje, zda technický stav a činnost ústrojí a částí vozidla je bez závad nebo má závady porovnaním skutečného technického stavu vozidla s podmínkami stanovenými pro technický stav vozidla tímto zákonem a prováděcím právním předpisem“. Podle odstavce 4 „[r]ozsah a způsob provádění pravidelných technických prohlídek, technické podmínky pro hodnocení výsledku technické prohlídky, způsob vyznačování provedení technických prohlídek stanoví prováděcí právní předpis“. V případě technické prohlídky předmětného vozidla Ford Fiesta dne 16. 7. 2007 bylo zjištěno, že stěžovatel označil toliko některé závady za lehké a nikoliv nebezpečné, které se však na vozidle v době kontroly již musely vyskytovat.

[31] Stěžovatel namítá, že podle § 9 odst. 4 vyhlášky č. 302/2001 Sb. „[k]ontrolní technik provede technickou prohlídku v rozsahu kontrolních úkonů uvedených v příloze č. 7 příslušných druhu technické prohlídky, konstrukci a vybavení vozidla. V průběhu technické prohlídky zaznamenává všechny závady, které na vozidle zjišťil.“ Citovaná příloha této

vyhlášky prý však nestanoví, která závada je hodnocena jako lehká, a která naopak jako vážná či nebezpečná.

[32] S tímto názorem soud nesouhlasí. Jak totiž plyne z obsahu přílohy č. 7 citované vyhlášky, tato obsahuje seznam kontrolních úkonů pro zjišťování a hodnocení technického stavu vozidla při technické prohlídce a použitelné stupně hodnocení závad, přičemž u každého z nich se tyto závady hodnotí písmeny A – lehká závada, B – vážná závada a C – nebezpečná závada. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že pochybení stěžovatele shledal v tom, že na předmětném vozidle nezjistil nebezpečné, resp. přinejmenším vážné závady, a to konkrétně (podle klasifikace obsažené v citované příloze): 526 podlaha, 510 skříň karosérie, budka; 215 brzdová hadice a potrubí, přičemž u závad 510 a 526 příloha vyhlášky umožňovala hodnocení všemi písmeny (A, B, C) a u 215 jen písmeny A či B. Stěžovatel tyto závady sice v průběhu technické prohlídky označil, nicméně považoval je za závady toliko lehké (A).

[33] Jinou otázkou je ovšem způsob podřazení pod příslušný stupeň hodnocení konkrétní závady, tzn. obsah konkrétního kontrolního úkonu. V tomto směru je třeba vycházet z § 10 odst. 3 vyhlášky č. 302/2001 Sb., podle něhož „[p]ro každý kontrolní úkon se stanoví konkrétní podmínky a konkrétní technologie jeho provádění. Podrobný popis kontrolních úkonů se uvede ve Věstníku dopravy.“ Jinak řečeno, hierarchie předpokládá čl. 79 odst. 3 Ústavy („[m]inisterstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zmocněny“) je v daném případě respektována tím, že § 48 odst. 4 a § 91 odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb. obsahují zákonné zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky. Tou je vyhláška č. 302/2001 Sb., která konkretizuje citovaná zákonná ustanovení a stanoví v příloze č. 7 podrobný seznam prováděných úkonů v rámci technické kontroly vozidel. Citovaný § 10 odst. 3 této vyhlášky pak jen odkazuje na Věstník dopravy stanovící obsah těchto úkonů. Zjednodušeně vyjádřeno, zákonná úprava

vymezuje práva a povinnosti stanice technické kontroly, prováděcí vyhláška specifikuje jednotlivé úkony v jejím rámci činěné a ve Věstníku dopravy je publikován jejich přesný obsah.

[34] Ve Věstníku dopravy byla pod č. 4/2002 publikována Instrukce pro STK č. 1/2002, Kontrolní úkony pro zjišťování a hodnocení technického stavu vozidel, měření emisí a lhůta příští technické prohlídky a zrušovací ustanovení (dále jen „Instrukce“). V Instrukci je konstatováno, že se zatím nepodařilo zajistit novelizaci kontrolních úkonů v rozsahu, který by umožňoval jeho souhrnné vydání Věstníkem dopravy, a proto tyto kontrolní úkony platné před 31. 12. 2001 zůstávají v platnosti i po 1. 1. 2002. Z hlediska konkrétního obsahu úkonů proto platí text kontrolních úkonů uvedený v příloze č. 1 a č. 14 vyhlášky č. 103/1995 Sb.

[35] Je třeba doplnit, že žalovaný vydal Instrukci v souladu s § 88 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb., podle něhož „[m]inisterstvo zabezpečuje vydávání Věstníku dopravy, ve kterém se publikuje [...] instrukce upřesňující jednotnost provádění technických kontrol ve zkušebních stanicích nebo pověřené zkušebně, technických prohlídek a měření emisí ve stanicích technické kontroly a stanicích měření emisí“. Soud má za to, že toto zákonné zmocnění je dostatečně konkrétní pro daný případ, tzn. pro vymezení konkrétního obsahu kontrolních úkonů. Ani v tomto směru proto neshledal kasační stížnost důvodnou.

[36] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele, že prováděcí předpis vždy sleduje osud zákona, který provádí, a proto „není možné, aby tento existoval bez zákona, na který je navázán“. Z ustálené judikatury zdejšího soudu (např. rozsudek ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 75/2002-53, č. 116/2004 Sb. NSS) totiž plyne, že „čl. 79 odst. 3 Ústavy stanoví podmínku zákonného zmocnění k vydávání sekundární legislativy pouze pro okamžik jejího vydání, nikoliv pro celou dobu její platnosti. Logika čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR (v obsahové návaznosti zejména na čl. 2, 4 a 95 Ústavy a čl. 2 a 4 Listiny) totiž vychází z ústavního principu váza-

nosti zákonem, který je důsledkem legitimární funkce lidu, vyjádřené v čl. 2 odst. 1 Ústavy [...], a také principu bezrozpornosti unitrostátního právního řádu. Základním materiálním imperativem proto vždy musí být zcela konkrétní a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodárce (obsažený v zákonem zmocnění) k vydání konkretizujících podzákonnych právních předpisů, který nemůže být překročen či dokonce zcela absentovat. Pro právní účinky takového právního předpisu je proto rozhodující jeho zmíněný materiální vztah k projevené vůli zákonodárce; oproti tomu však není možno dospět k věcně podloženému přesvědčení o neplatnosti tohoto předpisu toliko z důvodů legislativně-technických, tedy jen proto, že – jako v daném případě – původní zákonné zmocnění bylo derogováno a „přesunuto“ do zákona jiného, ačkoli je bez jakýchkoli pochybností zřejmé, že zmiňovaná vůle zákonodárce i v tomto případě dostatečně zřetelně projevována byla.“ Zjednodušeně řečeno to znamená, že zrušením zákonného zmocnění ještě automaticky nedochází i ke zrušení prováděcího předpisu, opírajícího se o toto zmocnění.

[37] Jiná je samozřejmě otázka aplikovatelnosti takového prováděcího předpisu, jelikož není možné, aby tento sekundární právní předpis stanovoval závazná práva a povinnosti bez jasné vyjádřené vůle zákonodárce. To se nicméně v nyní řešeném případě nejeví jako zásadní problém, jelikož zmocnění pro vydání předmětné instrukce představuje § 88 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb. Byť samozřejmě platí, že příloha č. 1 vyhlášky č. 103/1995 Sb. byla zrušena ke dni 31. 12. 2001 (viz § 30 odst. 1 vyhlášky č. 302/2001 Sb.) a její normativní obsah nemůže „obžít“ formou odkazu obsaženého v Instrukci, není zásadně nepřijatelné, aby se obsah této přílohy stal obsahem předmětné instrukce. Jinak řečeno, žalovaný mohl postupovat dvojím způsobem vedoucím ke stejnému cíli: buď do Instrukce přepsat celý, nebo podstatný obsah zmiňované přílohy, anebo na text této přílohy poukázat s tím, že ji výslovně přebírá. Zvolil v pořadí druhé řešení, tedy výslovně uvedl, že platí

i nadále text kontrolních úkonů uvedený v příslušné vyhlášce, které však – dle názoru soudu – principiálně je také možné.

[38] Stěžovatel jako stanice technické kontroly proto byl povinen respektovat obsah kontrolních úkonů, nicméně nikoliv z důvodu aplikace v rozhodné době již derogované vyhlášky č. 103/1995 Sb., nýbrž z důvodu postupu podle § 88 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb. ve spojení s obsahem Instrukce. Soud proto se stěžovatelem souhlasí potud, že vyhláška č. 103/1995 Sb. včetně přílohy č. 1 přestala být součástí právního řádu – vyhláška č. 103/1995 Sb. byla zrušena ke dni účinnosti vyhlášky č. 302/2001 Sb., tzn. k 28. 8. 2001; příloha č. 1 byla zrušena ke dni 31. 12. 2001. Na tuto vyhlášku ani na její přílohu se proto od těchto okamžiků nelze odvolávat jako na závazný právní předpis. Žalovaný tak však ostatně ani nečinil, když na s. 14 jeho rozhodnutí ze dne 16. 6. 2009 je výslovně uvedeno, že po 31. 12. 2001 se použije toliko text příslušných příloh, nikoliv samotná vyhláška č. 103/1995 Sb., přičemž závaznost tohoto textu je dána citovaným § 10 odst. 3 vyhlášky č. 302/2001 Sb. Přitom ani samotný stěžovatel nezpochybňuje závaznost změn vydaných ve Věstníku dopravy, když tvrdí, že se při svém provozu úpravou obsaženou ve Věstníku dopravy vždy řídil. Je tak proto zřejmé, že popsaná právní úprava pro stěžovatele nemohla být překvapivá či dokonce nepředvídatelná.

[39] Jakkoliv je tedy jasné, že řešení zvolené žalovaným formou Instrukce je provizorní a nikoliv dlouhodobě udržitelné, nepovažuje soud postup žalovaného, který obsah přílohy č. 1 vyhlášky č. 103/1995 Sb. vtělil do této Instrukce v souladu se shora citovanými

zákonnými zmocňovacími ustanoveními, za *a priori* právně vyloučený, resp. dokonce za protiústavní, jak se domnívá stěžovatel. Nelze mu přisvědčit ani v tom, že došlo k jevu označovanému jako mezera v platné právní úpravě, která byla vyložena v neprospěch soukromoprávního subjektu. Jak totiž soud vyložil výše, právě díky Instrukci tato mezera v právní úpravě vůbec nevznikla, takže nebylo třeba (neexistující) volný prostor řešit prostřednictvím obvyklých interpretačních metod.

[40] Pokud stěžovatel městskému soudu vytýká, že se touto otázkou zabýval nedostatečně, je třeba uvést, že krajský (resp. městský) soud nemusí vždy vymýšlet zcela nové právní argumenty, odlišné od argumentů správních orgánů, jelikož by to bylo v konečném důsledku často i kontraproduktivní. Požadavku přezkoumatelnosti jeho rozhodnutí proto postačuje, pokud při posuzování jednotlivých žalobních bodů výslovně a zcela konkrétně označí, které názory správního orgánu považuje za správné, a naopak s kterými polemizuje, resp. které vyvrací. Z hlediska hospodárnosti řízení proto není nutno trvat na tom, aby krajský soud vždy opakoval, resp. argumentačně rozkošatil, právní názory vyjádřené již v přezkoumávaných správních rozhodnutích. Jestliže tedy v nyní projednávaném případě městský soud uvedl, že se ztotožnil s právním názorem žalovaného ohledně platnosti kontrolních úkonů popsaných v příloze č. 1 k vyhlášce č. 103/1995 Sb., a podstatu tohoto názoru shrnul vlastními slovy, nespatřuje zdejší soud v tomto postupu pochybení odpovídající § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., na který stěžovatel poukazuje. Ani tuto námitku proto soud nepokládá za důvodnou. (...)

Stavební řízení: účastenství v řízení občanského sdružení

k § 8 odst. 1 a § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.)*

I. Okolnost, že při realizaci stavby připadá v úvahu kácení dřevin, již sama o sobě zakládá možnost účastenství občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v řízení o povolení stavby, neboť kácením dřevin nepochybně může být dotčen zájem na jejich ochraně.

II. Smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52)

Prejudikatura: č. 162/2004 Sb. NSS, č. 825/2006 Sb. NSS, č. 2061/2010 Sb. NSS, č. 2127/2010 Sb. NSS a č. 2142/2010 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení Ateliér pro životní prostředí proti Ministerstvu dopravy o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 14. 2. 2007 podal Magistrát hlavního města Prahy, odbor městského investora, žádost o vydání stavebního povolení na stavbu Městský okruh v úseku Myslbekova – Pelc Tyrolka, stavba č. 9515 Myslbekova – Prašný most. Cílem stavby je podle obsahu této žádosti převzít svou kapacitou a atraktivitou většinu dopravních tahů směřujících přes centrum města a rozvést je po obvodu k jednotlivým cílům, a tím umožnit co největší plynulost dopravy. Bezkonfliktním ukrytím městského okruhu pod povrch s výjimkou navazujících křižovatek lze dosáhnout výrazného ekologického efektu. Stavba se nedotýká lesních pozemků. Součástí budování díla je kácení dřevin s tím, že stavebník předpokládá povolení ke kácení dřevin dodat do doby ústního jednání ve stavebním řízení. Předmětem stavebního díla jsou práce týkající se vodohospodářských zařízení, které budou řešeny samostatným vodoprávním řízením. Stavba nezasahuje do vodního toku a záplavového pásma.

Dne 12. 4. 2007 oznámil žalobce svoji účast ve stavebním řízení a žádal, aby s ním

bylo jednáno jako s účastníkem. Současně upozornil na to, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním právním předpisem ve vztahu k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dále uvedl, že zájmy ochrany přírody a krajiny jsou předmětnou stavbou dotčeny, což si ověřil v územním řízení. Svoji účast ve stavebním řízení odvodil z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro takto definovaná řízení pak výše uvedené ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Již před podáním žádosti o vydání stavebního povolení byla k předmětné stavbě vydána stanoviska dotčených orgánů.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, usnesením ze dne 15. 5. 2007 rozhodl o nepřiznání statutu účastníka žalobci, a to s poukazem na absenci dotčených zájmů ochrany přírody a krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny.

* S účinností od 1. 12. 2009 byl § 8 odst. 1 změněn zákonem č. 349/2009 Sb.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 9. 2007 usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 23. 3. 2010 zamítl. Podle názoru městského soudu žalovaný postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud žalobci nepřiznal právo účasti ve stavebním řízení, neboť § 109 stavebního zákona, jako zvláštní ustanovení k obecné úpravě ve správním řádu, skutečně omezuje okruh účastníků stavebního řízení tak, že taxativně stanoví jejich okruh s vyloučením účastníků typu žalobce. Legislativce tedy občanská sdružení do okruhu možných účastníků stavebního řízení nezahrnul, což je z § 109 odst. 1 stavebního zákona zcela zjevné. Pokud žalobce své právo účasti v řízení o vydání stavebního povolení odvozuje od speciality zákona o ochraně přírody a krajiny ke stavebnímu zákonu a argumentačně dovozuje, že i ve stavebním řízení nelze abstrahovat od požadavku na účast veřejnosti, neboť i v něm jde o ochranu zájmů, které spadají do úpravy zákona o ochraně přírody a krajiny, nelze se s ním ztotožnit. Účast žalobce je zajištěna v řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny a nelze ji rozšiřovat i na účast ve stavebním řízení, neboť pro to není žádná zákonná opora. Pokud jde o řízení, jehož předmětem je povolování staveb, nelze opodstatněnost účasti veřejnosti z důvodu řešení otázek ochrany životního prostředí z platné právní úpravy dovést, neboť se nejedná o řízení, jehož předmětem jsou otázky týkající se přímo životního prostředí, ochrany přírody či krajiny apod.

Městský soud odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, v němž byla posuzována otázka účasti veřejnosti v kolaudačním řízení, a vyjádřil názor, že legislativce neshledal legitimní důvod pro účast občanských sdružení ve stavebním řízení, což jasně vyjádřil rozdílnou úpravou okruhu účastníků územního řízení v § 85 stavebního zákona a stavebního řízení v § 109 téhož zákona. Na druhou stranu nelze podle městského soudu veřejnost ze stavebního řízení zcela vyloučit, neboť právo na informace a právo na dohled a kontrolu provádění staveb je nutno za všech okolností plně zachovat. Toho lze však docílit i bez přímé účasti občanských sdružení v tomto řízení v procesní pozici účastníka. Žalobce má právo účastnit se řízení stavebnímu řízení předcházejících, čímž lze považovat jeho právo za dostatečné, přičemž v rámci přezkumu této otázky jsou zachovány i kautely, jež jsou ustaveny pro účast v užším vymezení a pro účastenství žalobce v těch řízeních, která lze považovat pro jeho činnost za potřebná a žádoucí pro realizaci ústavních práv, jež má žalobce jako zástupce veřejnosti v předmětu své činnosti.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Podle jeho názoru se městský soud dopustil hrubé dezinterpretace zákona, a to ve vztahu k § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podstatou je nepřiznání postavení účastníka řízení, ačkoli povolovanou stavbou bylo zasaženo do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, a to především masovým kácením mimolesních dřevin, jež jsou pod jeho ochranou, ale také v jiných ohledech. Měl být pečlivě posouzen krajinný ráz, protože jde o mohutný zásah do urbanizované krajiny, jež má rovněž svůj dochovaný ráz, který je předmětem ochrany.

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

Z odůvodnění:

K povaze úpravy účastenství v § 70 zákona o ochrany přírody a krajiny se Nejvyšší soud již vyjádřil např. v rozsudku ze dne 7. 12. 2005, č. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „[ú]čast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny“. Ve správních řízeních veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány těmito námitkami musí věcně zabývat. Zákon o ochraně přírody

a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně. Z toho, že sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, je oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž dostávalo do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákoností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních (viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Je-li občanské sdružení odvozuje své účastenství ve správním řízení z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobcem, musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení a toto tvrzené zkrácení musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Občanské sdružení tedy není legitimováno k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených daným občanským sdružením (viz rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 40/2009-251).

Pokud jde o otázku účastenství stěžovatele ve stavebním řízení, okruh účastníků řízení je definován v § 109 stavebního zákona taxativně. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení je účastníkem stavebního řízení „a) stavebník, b) vlastník stavby, na niž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g), c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo

navrhovanou stavbou přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, g) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu“. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení nejsou účastníky stavebního řízení nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.

Na rozdíl od vymezení účastníků územního řízení není v § 109 stavebního zákona výslovně uvedeno, že mezi účastníky je nutno řadit i takové osoby, jimž je účastenství ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů. Z toho městský soud dovodil, že účastenství jiných osob než takových, které jsou v § 109 odst. 1 stavebního zákona uvedeny, je vyloučeno. Otázkou, zda při absenci výslovného odkazu na osoby, jimž je účastenství ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů, může zvláštní zákon založit účastenství osob neuvedených v § 109 odst. 1 stavebního zákona i nevýslovně, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku, jehož argumentaci si stěžovatel osvojil, ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS. V tomto rozsudku bylo vysloveno, že: „Zákonné ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonnodárce může takový odkaz do zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nejpřesněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být

podle pravidla lex specialis derogat generali aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.“ Dále v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyjádřil právní názor, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Pro posouzení, zda se jedná o řízení, na které předmetná úprava dopadá, stanovil kritériem pouze skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, a neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak vyslovil přesvědčení, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny tím, že „dle právního stavu rozhodného pro posouzení věci zákon o ochraně přírody a krajiny samotný svou povahu zákona zvláštního vůči zákonu stavebnímu výslovně deklaroval. Ani následné vypuštění § 90 odst. 4 ze zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb. však nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona.“ Právní stav rozhodný pro posouzení citované věci je přitom shodný s právním stavem rozhodným pro posouzení dané věci stěžovatele.

V rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010-111, č. 2142/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud doplnil, že „nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona, jak to v nyní projednávané věci učinil městský soud, ale je nezbytné vycházet z pravidla lex specialis derogat generali, kdy § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení.

V návaznosti na shora uvedené je potom třeba zkoumat, zda mohou být v takovém řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a zda jsou v daném případě splněny další požadavky stanovené § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.“ Uvedený závěr přitom není v rozporu s názorem, který vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, na které odkazuje městský soud, ve vztahu k tehdy platné právní úpravě stavebního řízení: „*Stavební zákon obsahoval v § 59 obecnou úpravu účastníků stavebního řízení, ve které se výslovně uvádělo, že účastníky stavebního řízení jsou kromě osob výslovně uvedených, též další osoby, o nichž to stanoví zákon. V původním textu zákona toto vymezení účastenství ve stavebním řízení nebylo a dostalo se tam až po přijetí zákona o ochraně přírody a krajiny na základě zákona č. 83/1998 Sb., kterým se novelizoval stávající stavební zákon č. 50/1976 Sb., a to s odůvodněním, že se okruh účastníků stavebního řízení tímto ustanovením rozšiřuje o občanská sdružení, uvedená v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Jen ve vztahu k obecnému vymezení účastenství ve stavebním řízení lze proto považovat úpravu v zákoně o ochraně přírody a krajiny za speciální a nepochybně tomu tak bylo i před uvedenou novelou, která jen odstranila pochybnosti v tomto směru.*“

Pro úplnost je třeba uvést, že k pozitivním podmínkám aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy existenci takového řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, a zároveň existenci a aktivitě občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny za splnění dalších náležitostí, se přidává podmínka negativní, nevyloučení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny úpravou účastenství ve zvláštním právním předpisu. Tak je tomu v případě § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), jak Nejvyšší správní soud dovodil ve svém usnesení ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54, č. 162/2004 Sb. NSS, že „zákon o ochraně přírody a kraji-

ny je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek v § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu (zvláštní předpis jim takové postavení přiznává). Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 citovaného zákona) toliko ve správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec a platí tam § 14 odst. 1 správního řádu, anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a a contrario tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí § 14 odst. 1 atomového zákona.“ Tato úprava je přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, v souladu s mezinárodněprávními závazky České republiky, jmenovitě s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; tzv. Aarhuská úmluva). Pouze právní normy konstruované jako restriktivní, výslovně uzavřené dopadu jiných norem stejné síly a speciality, tedy vylučují užití zvláštních norem zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona takovou povahu nemá.

Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje se závěrem městského soudu, že účastenství stěžovatele nemohlo být založeno § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozhodnou právní otázkou proto městský soud neposoudil správně.

V dalším řízení se bude městský soud zabývat dalšími otázkami rozhodnými pro posouzení, zda stěžovatel měl být účastníkem předmětného stavebního řízení. Zejména bude třeba posoudit, zda v tomto řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 věta první *in fine*). Buď tedy na městském soudu, aby posoudil možnost dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, zejména ve dvou oblastech, jež zmínuje stěžovatel v žalobních námitkách.

Tou první oblastí je možný zásah do krajinného rázu. V této souvislosti je třeba posoudit, zda v daném případě pojmově (materiálně) může vzhledem k povaze, rozsahu a očekávaným vlivům povolované stavby na své okolí jít o zásah do krajinného rázu. V tomto ohledu lze poukázat zejména na rozlišovací kritéria formulovaná v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002-65. Zohlednit bude třeba i názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 2 As 49/2007-191, v němž se uvádí: „Nově plánovaná stavba nemusí být zásahem do krajinného rázu v silně zastavěném území bez přírodních prvků, zvláště nevybočuje-li svými rozměry či charakterem z poměrů již existující zástavby. Na druhé straně však může znamenat zcela zásadní zásah do krajinného rázu, je-li budována na zdaleka viditelných místech, zahušťuje-li dosavadní relativně řídkou zástavbu či má-li být začleněna do území, v němž jsou významnou měrou zastoupeny přírodní prvky jako les, výrazné nezastavěné svahy, vodní toky apod.“ Dospěje-li městský soud k závěru, že pojmově (materiálně) o zásah do krajinného rázu jde, bude na něm, aby na základě skutkových zjištění vyhodnotil, zda na posuzování zásahu zamýšlené stavby do krajinného rázu dopadá výluka zakotvená v nynějším (od 1. 1. 2007 účinném) znění § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Co je zastavěným územím, resp. zastavitelnou plochou, definuje § 2 odst. 1 písm. d), resp. f) stavebního zákona.

Druhou oblastí, kde připadá v úvahu dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je ochrana dřevin. V dané věci je podle obsahu rozhodnutí správních orgánů zřejmé, že k realizaci stavby je nutné pokácení dřevin rostoucích mimo les, přičemž nelze vyloučit, s ohledem na

rozsah kácení, že bude nezbytné povolení ke kácení dřevin podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zájem na ochraně dřevin je jedním ze zájmů ochrany přírody a krajiny chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 7 a § 8). Okolnost, že při realizaci stavby připadá v úvahu kácení dřevin, již sama o sobě zakládá možnost účastenství občanských sdružení podle § 70 odst. 2 citovaného zákona na řízení o povolení stavby, neboť kácením dřevin nepochybně může být dotčen zájem na jejich ochraně. Skutečnost, že o povolení ke kácení dřevin rozhoduje orgán ochrany přírody a krajiny v samostatném řízení, ještě neznamená, že zájmy ochrany přírody a krajiny spočívající v zájmu na ochraně dřevin rostoucích mimo les před poškozením nebo ničením nemohou být dotčeny ve stavebním řízení. Již v tomto řízení se totiž v podstatné míře předurčí případný budoucí osud dřevin, neboť se určí (s ohledem zejména na technické, funkční a případně i estetické či architektonické požadavky na řádné provedení stavby), v jakém rozsahu a na jakých konkrétních místech bude třeba k realizaci stavby pokácet určité dřeviny. K tomu, aby zájmy na ochraně dřevin byly patřičně chráněny, je namístě, aby v jejich prospěch vystupovala dotčená veřejnost reprezentovaná občanským sdružením podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Potvrdí-li se tedy, že v daném stavebním řízení skutečně přichází v úvahu kácení dřevin, přičemž je na městském soudu, aby se touto skutečností v řízení o žalobě zabýval, nelze stěžovatele vyloučit z účastenství ve stavebním řízení.

K roli občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikované, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých. Tuto roli má plnit i stěžovatel v případě svého účastenství ve stavebním ří-

zení. Bude na příslušném stavebním úřadu, aby konkurující si zájmy zhodnotil, zvážil význam každého z nich a našel optimální řešení. To mimo jiné znamená, že převáží-li jiné důležité veřejné nebo soukromé zájmy, např. veřejný zájem na zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na budované komunikaci či soukromý zájem vlastníka na tom, aby svůj pozemek využil zásadně podle svých úvah a potřeb (drží-li se v mezích ústavně konformní, tedy zejména zákonem stanovené a proporcionální veřejnoprávní regulace), budou tomu muset, a to třeba i ve velmi rozsáhlé míře, ustoupit i dotčené zájmy na ochraně dřevin. Je na správních orgánech, aby v odůvodnění svých rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyjádřily, které konkurující zájmy braly v úvahu, jakou jim přisuzovaly důležitost a jakým způsobem našly v uvedené konkurenci zájmů optimální řešení. V rámci toho se musí vypořádat i s věcnými argumenty uplatněnými občanským sdružením, je-li účastníkem řízení, pohybuji-li se v mezích, v jakých je toto sdružení oprávněno být jakýmsi „advokátem“ veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny, jak to již vyslovil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 7 As 2/2009-80, „[s] námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem (srovnej zejména § 1 až § 3 citovaného zákona). V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají.“

V případě, že ve stavebním řízení byla stavba povolena tak, že z podmínek pro ni stanovených vyplývá nezbytnost kácet dřeviny v určitém rozsahu, bude to zpravidla signálem pro orgán ochrany přírody a krajiny, že je dán závažný důvod ve smyslu § 8 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, jakkoli řízení podle tohoto ustanovení je

procesně nezávislé na řízení stavebním. Bu-
de tomu tak proto, že orgán ochrany přírody
a krajiny se může v takovém případě zpravid-
la důvodně domnívat, že stavební úřad při
rozhodování zvážil všechny konkurující si zá-
jmy a zvolil nejvhodnější řešení. Nepovolit
kácení by pak v případě stavebněprávně po-
volené stavby bylo namísto zpravidla pouze
v případě, kdy by zájem na zachování dřevin
byl s ohledem na jejich funkční a estetický vý-

znam natolik mimořádně intenzivní, že by
převážil i nad právem stavebníka užít pozem-
ku, k němuž má vlastnické nebo jiné od něho
odvozené právo opravňující jej v rovině sou-
kromého práva stavět nebo nad veřejným zá-
jmem, jež má zamýšlená stavba naplnit, jde-li
o stavbu takového charakteru (např. většina
staveb dopravní infrastruktury či některé ne-
mocnice, sportoviště nebo školy).

2394

Stavební zákon: výrobek plnící funkci stavby

k § 108 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Pojmu „výrobek plnící funkci stavby“ je nutno rozumět tak, že se jedná o výrobek, který plní takovou funkci, jakou obvykle plní stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby ve smyslu stavebního zákona je to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. Takovým výrobkem může být např. i silniční vozidlo.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, čj. 10 Ca 280/2008-78)

Věc: Společnost s ručením omezeným CAMPING Praha proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti městské části Praha-Klánovice, o zákaz užívání výrobků plnících funkci stavby.

Dne 2. 6. 2008 provedl Úřad městské čás-
ti Praha 21, stavební úřad, místní šetření
v areálu kempu v Klánovicích, při němž bylo
zjištěno, že v areálu jsou umístěny mobilní
domy, některé z nich jsou užívány. V prostoru
mobilních domů bylo upraveno sezení se slu-
nečníky a plastovým zahradním nábytkem,
mobilní domy byly napojeny na kanalizaci,
plynové bomby byly odstaveny vně mobil-
ních domů, komunikace pro příjezd k mobil-
ním domům byly vysypány šterkem.

Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2008 stavební
úřad zakázal žalobci podle § 108 odst. 2 sta-
vebního zákona užívání výrobků, které plní
funkci stavby, a to: samostatného objektu re-
cepce, objektu WC a sprch pro návštěvníky
a 24 mobilních objektů pro ubytování ná-
vštěvníků na pozemcích v k. ú. Klánovice
uvedených ve výroku rozhodnutí. Zákaz odů-
vodnil tím, že výrobky jsou umístěny bez

předchozího povolení stavebního úřadu a ne-
byl předložen doklad prokazující shodu je-
jich vlastností s požadavky na stavby podle
§ 156 stavebního zákona.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal
žalobce odvolání, v němž mimo jiné uvedl, že
na předmětné mobilní domy nelze § 108 sta-
vebního zákona vztáhnout. Toto tvrzení opřel
rovněž o znalecký posudek zpracovaný zna-
leckým ústavem Sinconsult, s. r. o., z jehož zá-
věrů vyplývá, že předmětné mobilní domy
nejsou výrobkem plnícím funkci stavby a jed-
ná se o nemotorová přívěsná vozidla s pev-
nou obytnou nástavbou.

Žalovaný odvolání žalobce rozhodnutím
ze dne 16. 9. 2008 zamítl. Podle žalovaného,
jedná-li se o přípojně nemotorové vozidlo,
musí být jako takové přihlášeno k registraci
(SPZ) a mít povinné ručení. Takovéto zvláštní
vozidlo by bylo „pouze odstaveno“ do mo-

mentu připojení na areálové rozvody. Ve chvíli, kdy je splnění účelu užívání podmíněno osazením a stavbou sítí technického vybavení, jedná se z hlediska stavebních předpisů o výrobek plnící funkci stavby, přičemž funkcí stavby je v daném případě rekreace. Vzhledem k tomu je potřebné komplexně zkoumat umístění těchto výrobků na pozemku. Výrobky jsou umístěny na pozemcích, které jsou v území s využitím SP (sportu) a OB (čistě obytné).

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, v níž krom jiného nesouhlasil s výkladem pojmu „výrobek plnící funkci stavby“. Domníval se, že po dobu, po kterou si mobilní domov zachová vlastnosti nemotorového vozidla, tj. přepravitelnost a vlastnosti takové, jaké měl, když byl podle normy ČSN EN 1647 certifikován, je vozidlem. Pokud tyto vlastnosti ztratí např. tím, že se stane nepřepřavitelným např. proto, že je umístěn na podezdívku nebo spojen do podoby, která převoz neumožňuje, stává se výrobkem plnícím funkci stavby. Na druhou stranu, pokud si zachová vlastnosti vozidla, je vozidlem a režim stavebního zákona se na něj nevztahuje podobně jako na karavany nebo jiná motorová či nemotorová kempová vozidla. Skutečnost, zda je kterékoli z daných vozidel připojeno rozpojitelnou přípojkou k přívodu elektřiny, vody či je umožněn odtok odpadních vod do veřejné kanalizace, nemění nic na tom, že jde o vozidlo. Argumentace žalovaného, že nemotorové vozidlo musí být vybaveno státní poznávací značkou a musí být za něj zaplacen povinné ručení, je v rozporu s normou ČSN EN 1647, kterou sám žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí cituje, a podle níž jde o vozidlo, které není určeno k provozu na veřejných komunikacích. Podle platné právní úpravy je registrace vozidla a zaplacení povinného ručení požadavkem zákona pro silniční vozidla, na „mobilní domov“ se však povinnost registrace a povinného ručení nevztahuje.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že pokud by měly být mobilní domy posuzovány dle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, musel by být takový dům natolik mobil-

ní, tj. samostatně pojízdný či tažený, že by byl přemísťován po pozemních komunikacích. Norma ČSN EN 1647 v bodě 3.1 definuje mobilní domov jako „*přepřavitelné obytné vozidlo pro volný čas, které nesplňuje požadavky na konstrukci a provoz silničních vozidel, ale je vybaveno pro přepravu a určeno pro dočasné nebo sezónní ubytování*“. Ze znění normy je zřejmé, že mobilní domov je pro přepravu pouze vybaven, avšak není samostatně pojízdný nebo tažený a uzpůsobený provozu na pozemních komunikacích. Pokud by měl být podle § 2 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. posuzován jako přípojně nemotorové vozidlo (dle závěru znaleckého posudku), muselo by takové vozidlo splňovat požadavky § 6 odst. 1 tohoto zákona, tj. být přihlášeno k registraci a mít povinné ručení. Pokud by měl být posouzen dle § 2 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb. jako „*zvláštní vozidlo vyrobené k jiným účelům, než k provozu na pozemních komunikacích, které může být při splnění podmínek stanovených zákonem k provozu na pozemních komunikacích schváleno*“, bylo by možné ho za takového vozidla považovat pouze do momentu připojení na areálové rozvody. Ve chvíli, kdy je splnění účelu užívání mobilního domu podmíněno osazením a stavbou sítí technického vybavení (přípojky vody, elektro, kanalizace), jedná se z hlediska stavebních předpisů o výrobek plnící funkci stavby, přičemž funkcí stavby je v daném případě rekreace.

Žalobce podal k tomuto vyjádření repliku, v níž zdůraznil, že mobilní domov má jako vozidlo i prohlášení o shodě obsahující konstatování, že jde o vozidlo. Pokud by bylo možné na vozidlo aplikovat § 108 stavebního zákona, bylo by třeba předložit i doklad podle zvláštního předpisu prokazující shodu jeho vlastností s požadavky na stavby podle § 156 tohoto zákona. Pokud nelze takový doklad získat, připojí se k ohlášení technická dokumentace výrobce nebo dovozce, popřípadě další doklad, z něhož je možné ověřit dodržení požadavků na stavby. Tento požadavek však nelze u mobilního domova splnit, neboť takové doklady nelze opatřit, viz prohlášení Technického a zkušebního ústavu stavební-

ho Praha přiložené jako důkaz k žalobě. Názor, že flexibilní a odpojitelné připojení k sítím by činilo z vozidla stavbu, by vedl k absurdním závěrům a učinil by výrobek plnicí funkci stavby i z běžně napojovaných karavanů. Dodatečně pak žalobce zaslal soudu stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 25. 5. 2009, z něhož vyplývá, že v případě, že je mobilní dům natolik mobilní (pojízdný či tažený), že může být přemísťován po pozemních komunikacích, má charakter vozidla nebo přívěsu, a tudíž není v režimu stavebního zákona.

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

Z odůvodnění:

(...) Žalobce nesouhlasil s hmotněprávním posouzením věci, tj. se závěrem správních orgánů, že předmětné mobilní domy jsou výrobkem plnicí funkci stavby dle § 108 stavebního zákona.

Žalobce svůj nesouhlas s tímto právním posouzením odůvodňuje především tím, že předmětné mobilní domy jsou nemotorovým vozidlem podléhajícím zákonu o provozu na pozemních komunikacích, a nikoli stavebnímu zákonu. Naproti tomu žalovaný postavil své rozhodnutí především na zjištění, že předmětné mobilní domy jsou připojeny na inženýrské sítě. Obě strany pak prezentují jimi preferovaná kritéria jako „absolutní“, na jejichž základě je již možno učinit jednoznačný závěr o charakteru předmětných výrobků s tím, že další okolnosti již nehrají pro posouzení případu roli. S takto předloženým náhledem na věc se soud nemůže ztotožnit a zastává názor, že obě kritéria mají při posouzení právního charakteru výrobků sice svoji relevanci, avšak toliko jako zjištění podpůrná.

Stavební zákon z roku 2006 zavedl do právního řádu zcela nový pojem „výrobek plnicí funkci stavby“, aniž by však tento pojem definoval nebo jej nějak blíže vymezoval. Jde o novou kategorii stavebního zákona odlišnou od staveb, terénních úprav a zařízení. Výrobky plnicí funkci stavby, na rozdíl od stav-

by ve smyslu § 2 odst. 3 tohoto zákona, nejsou výsledkem stavební činnosti, tj. přesněji řečeno nevznikly s použitím stavební nebo montážní technologie, ale jiné průmyslové, např. strojírenské technologie. Výrobek plnicí funkci stavby je zařízením vyrobeným továrním způsobem.

Pojmu „výrobek plnicí funkci stavby“ je tak nutno rozumět tak, že se jedná o výrobek, který plní takovou funkci, jakou obvykle plní stavby (tj. stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona). Žalovaný v daném případě dovozoval, že se jedná o výrobky plnicí funkci rekreace, tj. že se jedná o výrobky sloužící ke stejnému účelu, k jakému by jinak byly na předmětném pozemku zbudovány stavby kolaudované pro účel sezónního ubytování návštěvníků kempu.

V tomto ohledu se úvahy žalovaného ubíraly správným směrem, když zkoumal, zda jsou předmětné výrobky připojeny na rozvody elektřiny, vody a kanalizace, neboť u rekreačních objektů je takové připojení předpokladem k tomu, aby mohly plnit svoji funkci. Žalovaný však pochybil, pokud toto kritérium absolutizoval a nezabýval se dalšími okolnostmi případu (alespoň z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá, že by se jimi zabýval). Pokud by se totiž např. jednalo o karavany umístěné na předmětném pozemku po krátkou dobu (např. pouhého jednoho dne, resp. noci), pak by se ani v případě připojení tohoto karavanu na sítě inženýrského vybavení nejednalo o výrobek plnicí funkci stavby. Výklad zastávaný žalovaným by totiž vedl k důsledku spočívajícímu v tom, že vlastník takového karavanu, který by s ním podnikl např. okružní cestu po České republice a každý den by nocoval v jiném kempu, by pak musel v každém takovém kempu ohlašovat umístění karavanu na pozemku stavebnímu úřadu a, dovedeno *ad absurdum*, musel by vždy vyčkat uplynutí lhůty 40 dní dle § 106 odst. 1 stavebního zákona. Lze si přitom představit (a bývá to obvyklou praxí), že provozovatel kempu by mohl na své ploše vyhradit pro umístění karavanů konkrétní místa, k nimž by přivedl přípojky elektřiny a vody, na něž by se mohli turisté se svými karavany připojit

(a přitom by v kempu strávili jen jednu nebo několik málo nocí).

Shora provedená demonstrace jasně ukazuje, že výklad žalovaného, podle něhož každý výrobek připojený na síť technického vybavení je výrobkem plnicím funkci stavby, a vyžadujícím tak ohlášení stavebnímu úřadu, je neudržitelný, neboť je ve svém důsledku absurdní, jak na to ostatně správně poukazuje i žalobce v žalobě.

Soud ovšem nemůže souhlasit ani s žalobcem v tom, že předmětné domy nemohou být v žádném případě výrobkem plnicím funkci stavby dle § 108 odst. 1 stavebního zákona, pokud si zachovají svůj charakter silničního vozidla a zůstanou přemístitelné.

Podle názoru soudu je nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnicího funkci stavby dle stavebního zákona to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. To vychází z toho, že i stavba je věcí umísťovanou na pozemku trvale nebo alespoň dlouhodobě. Z toho vychází i stavební zákon např. v § 79 odst. 3 při vymezení staveb nevyžadujících rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas [např. v písmeni j) uvedené „*přenosné stavby, zařízení a konstrukce, jejichž doba umístění na pozemku nepřesáhne 30 dnů v roce*“ nebo v písmeni m) uvedené „*cirkusové stany pro nejvýše 200 osob a scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo*“; viz k tomu i § 56 písm. c) stavebního zákona z roku 1976, podle něhož stavební povolení ani ohlášení nevyžadovala „*krátkodobá přenosná zařízení, jako prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdoba a osvětlení budov*“].

Je tak nutno odmítnout názor žalobce, podle něhož výrobkem plnicím funkci stavby nemůže být nemotorové vozidlo, resp. může

jím být pouze v případě, přestane-li být nepřipravené po pozemních komunikacích. Stavební zákon hovoří zcela obecně o „*výrobcích*“, a nevylučuje tedy z této definice předem žádné typy výrobků, tj. ani silniční vozidla, ať už motorová nebo nemotorová. Bude-li silniční vozidlo umístěno na pozemku trvale a bude-li trvale plnit určitou funkci vyhrazenou zpravidla jen stavbám (tj. např. bude sloužit k bydlení), bude umístění takového výrobku na pozemek podléhat ohlášení stavebnímu úřadu.

Skutečnost, zda je předmětný výrobek umístěn na pozemku trvale či dlouhodobě, anebo nikoliv, bude nutno zkoumat v každém případě individuálně podle konkrétních okolností, pokud osoba, která výrobek na pozemek umístila, svůj záměr výslovně stavebnímu úřadu nevyjeví. Záměru ponechat výrobek na pozemku dlouhodobě nebo trvale bude tak např. nasvědčovat umístění předmětného výrobku na podezdívku (po jeho sejmutí z podvozku), což je případ, který zmínjuje žalobce v žalobě, ale může se jednat právě i o vybudování přípojek sítí technického vybavení, jak o tom hovoří žalovaný. Dalšími vodítky pak mohou být terénní úpravy provedené v souvislosti s umístěním předmětného výrobku, vybudování stálých přístupových cest k tomuto výrobku, v daném případě by pak mohl být zkoumán např. i žalobcem projevový úmysl pronajímat mobilní domy turistům po celou dobu turistické sezóny aj.

Ve světle shora uvedených úvah musel soud dospět k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se nijak nezabývalo otázkou časového určení umístění předmětných výrobků na pozemku, přičemž jak bylo shora podrobně odůvodněno, se jedná o otázku pro posouzení charakteru předmětných výrobků podstatnou.

Státní památková péče: oznamovací povinnost stavebníka

k § 22 odst. 2 a § 35 odst. 2 písm. f) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákonů č. 242/1992 Sb., č. 320/2002 Sb. a č. 189/2008 Sb.

Pojmem „*od doby přípravy stavby*“ v § 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je nutno rozumět nikoli dobu, kdy dochází k právní přípravě stavby, ale teprve dobu, kdy je stavba připravována faktickou činností, která se na dotčeném pozemku zjevně projevuje, tj. např. skrývka zeminy. Teprve neoznámením takových činností oprávněné organizaci v dostatečném předstihu před jejich zahájením se stavebník dopustí správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. f) citovaného zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2010, čj. 10 Ca 98/2009-57)

Věc: Společnost s ručením omezeným AZ Development proti Ministerstvu kultury o uložení pokuty.

K žádosti žalobce vydal stavební úřad (Úřad městské části Praha 21) dne 14. 3. 2006 rozhodnutí o umístění stavby „*Obytný soubor – Centrum Běchovice – I. etapa*“. Ve stanovisku Magistrátu hl. m. Prahy, jež bylo podkladem tohoto rozhodnutí, je mimo jiné uvedeno, že navrhovaná stavba se nachází na území s archeologickými nálezy. Stavební povolení pro předmětnou stavbu vydal stavební úřad dne 29. 10. 2007 k žádosti společnosti STARKON PRAHA GROUP, s r. o.

Dne 7. 4. 2008 obdržel magistrát podnět Památkové inspekce Ministerstva kultury, v němž byl upozorněn na to, že stavební práce na předmětné stavbě již probíhají, ačkoli jejich provádění nebylo ohlášeno v souladu s § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, přičemž za stavebníka byl označen žalobce. Žalobce ve vyjádření k tomuto podnětu uvedl, že po vydání územního rozhodnutí se na projektu již dále nepodílel, stavební povolení bylo vydáno jinému subjektu, a žalobce proto neměl vliv na provádění vlastních stavebních prací a ani nemohl zajistit provedení archeologického průzkumu.

Rozhodnutím ze dne 17. 9. 2008 uložil Magistrát hl. m. Prahy žalobci pokutu dle § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči ve výši 99 000 Kč za porušení oznamovací povinnosti vyplývající z § 22 odst. 2 tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení jsou *staveb-*

níci již od doby přípravy stavby povinni oznámit záměr provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy archeologickému ústavu a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum. Magistrát dospěl k závěru, že žalobce porušil citované ustanovení, neboť účastí na územním řízení provedl *právní přípravu stavby*, a byl proto vázán oznamovací povinností.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítal, že k zásahu do archeologicky významného území může dojít až vlastní stavební činností, tj. zahájením zemních prací. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 8. 12. 2008 zamítl. V odůvodnění uvedl, že v případě § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči je jednoznačně dáno, že v něm stanovená oznamovací povinnost je časově situována do období přípravy stavby, přičemž povinnou osobou je výhradně „*účastník územního řízení*“, který nemusí být identický s osobou stavebníka. Právě k takové situaci došlo v daném případě, kdy účastníkem územního řízení byl žalobce a účastníkem stavebního řízení osoba jiná. Skutečnost, že v obou správních řízeních byly jejich účastníky různé subjekty, je z hlediska posuzovaného případu irelevantní. Důsledky faktického majetkově-právního vztahu mohly být přeneseny do smluvního vztahu mezi oběma subjekty.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Namítal v ní, že nemohl porušit oznamovací povinnost podle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, neboť tuto povinnost v daném případě vůbec neměl. Uvedená povinnost se totiž vztahuje pouze na stavebníka, kterým žalobce nikdy nebyl. Jeho účast se v daném případě omezovala pouze na autorství projektu, přípravu projektové dokumentace pro územní řízení a podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), i zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se stavebníkem rozumí jen žadatel o stavební povolení. Jelikož vlastník předmětných pozemků tyto převedl na třetí osobu, která následně sama žádala o stavební povolení, nemůže nést žalobce za chování této osoby žádnou odpovědnost.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že termín „*stavebník*“ v zákoně o státní památkové péči není totožný s významem podle stavebních předpisů. Zákon o státní památkové péči přitom tento použitý výraz se stavebními předpisy nespojuje ani na stavební předpisy ničím neodkazuje. Žalobce měl svému právnímu nástupci předat potřebné podklady a informace, případně příslušný správní orgán uvědomit o nastalých změnách a své absenci v dalším stavebním řízení.

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

Z odůvodnění:

V daném případě je mezi účastníky řízení spor o výklad § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, konkrétně pak o výklad pojmů „*stavebník*“ a „*dobu přípravy stavby*“.

K výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní

přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci namístě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude namístě užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické). (...)

V daném případě je smyslem § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči zajistit, aby oprávněná organizace mohla provést archeologický průzkum dřívě, než započnou zemní práce na pozemku v území s archeologickými nálezy. Aby se tak mohlo stát, musí být zamýšlené práce včas oznámeny oprávněné organizaci. K poškození archeologických nálezů přitom může dojít teprve v okamžiku, kdy na pozemku započnou zemní práce. Teprve v tomto okamžiku tak dochází k ohrožení zájmů chráněných citovaným zákonem.

Neodpovídá tedy smyslu a účelu zákona, pokud žalovaný zastává výklad, že oznámení je nutno učinit již ve fázi „*právní přípravy stavby*“. Probíhající územním řízením totiž nejsou archeologické nálezy dosud nijak ohroženy, případně předměty uložené v zemi nejsou a nemohou být nijak poškozeny jen tím, že stavební úřad vydá rozhodnutí o umístění stavby. Pojmem „*od doby přípravy stavby*“ je tedy nutno rozumět nikoli dobu, kdy dochází k právní přípravě stavby, tj. dobu, kdy jsou opatřována stanoviska dotčených orgánů státní správy, jsou uzavírány smlouvy s vlastníky pozemků apod., ale teprve dobu, kdy je stavba připravována faktickou činností, která se na dotčeném pozemku zjevně projevuje, tj. např. skrytka zeminy. Teprve neoznámením takových činností oprávněné organizaci v dostatečném předstihu před jejich zahájením se stavebník dopustí správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči.

Nezáleží přitom na fázi projednávání připravovaného záměru před stavebním úřadem, tj. zda probíhá územní řízení nebo stavební řízení anebo již existuje pravomocné stavební povolení. I ve fázi předcházející vy-

dání pravomocného stavebního povolení totiž mohou v rámci přípravy stavby probíhat na pozemku práce, které nepodléhají povolení stavebního úřadu, ani mu nemusí být ohlášeny, např. již výše zmíněná skrvka zeminy nebo průzkumné vrty. Na to ostatně zákon o státní památkové péči pamatuje v poslední větě § 22 odst. 2.

V intencích shora naznačeného výkladu je pak nutno vykládat i pojem „stavebník“ jako osobu, která žádá o stavební povolení, případně již na základě pravomocného stavebního povolení stavbu provádí. Pojem „stavebník“ užitý v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči tak bude odpovídat pojmu „stavebník“ užívanému stavebním zákonem [§ 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 2006, korespondující s obsahem tohoto pojmu dle stavebního zákona z roku 1976]. Takovému závěru ostatně nasvědčuje i obsah novelizace zákona o státní památkové péči provedené zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, jehož účelem mj. bylo sjednocení a provázání terminologie užívané stavebním zákonem z roku 2006 s dalšími právními předpisy. Tímto zákonem však nedošlo k novelizaci § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči (oproti např. § 14 tohoto zákona) a zákonodárce tím implicitně potvrzuje, že pojmy „stavebník“ a „*příprava stavby*“ užívané v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči skutečně odpovídají terminologii užívané stavebním zákonem z roku 2006.

Stavební zákon z roku 2006 používá pojem „*příprava stavby*“ v § 152, z něhož je zřejmé, že se „*přípravou stavby*“ rozumí činnost bezprostředně předcházející zahájení vlastních stavebních prací, a nikoli činnost ve fázi právní přípravy stavby. Teprve po vydání územního rozhodnutí je jednoznačně a definitivně vymezeno přesné umístění stavby. Je tedy postaveno najisto, které pozemky a v kterých částech budou dotčeny stavební činnosti. Teprve ve stavebním řízení je tak možno stanovit časové rozvržení jednotlivých fází výstavby, v němž by se u stavby v území s archeologickými nálezy mělo počítat i se záchranným archeologickým průzkumem.

V projednávaném případě je nadto nutno vidět, že žalobce si v rámci územního řízení vyžádal od magistrátu jako od dotčeného orgánu státní správy na úseku státní památkové péče jeho vyjádření, jímž byl upozorněn, že navrhovaná stavba se nachází na území s archeologickými nálezy a že příslušné organizaci musí být umožněno provedení archeologického průzkumu s tím, že jeho zajištění *nutno projednat v dostatečném předstihu před zahájením zemních prací*. Současně s tímto sdělením byl na probíhající územní řízení a obsah tohoto vydaného stanoviska upozorněn samostatným přípisem i archeologický ústav. Žalobce tedy vycházel z tohoto stanoviska, z něhož jasně vyplývalo, že postačí, ohlásí-li svůj stavební záměr archeologickému ústavu před započítím zemních prací, tj. že není zapotřebí toto ohlášení činit již ve stadiu územního řízení (nehledě na to, že archeologický ústav byl o probíhajícím územním řízení vyrozuměn přímo magistrátem).

Osoba, k jejíž žádosti bylo vydáno stavební povolení, a která následně jako stavebník začala stavbu realizovat, si přitom musela být vědoma své povinnosti ohlásit svůj záměr archeologickému ústavu. Dokládá to mj. i to, že citované stanovisko magistrátu ze dne 24. 1. 2006 bylo součástí příloh k žádosti o stavební povolení, a stavebník si tak musel být své ohlašovací povinnosti vědom. Povinnost oznámit záměr archeologickému ústavu tak stíhala jednoznačně tohoto stavebníka.

V tomto světle je poněkud nejasný i postup magistrátu v sankčním řízení, když podle jeho názoru došlo ke spáchání správního deliktu již v roce 2006, a to tím, že žalobce již ve stadiu územního řízení neohlásil svůj záměr archeologickému ústavu. Již v této době by tedy magistrát (dle jím zastávaného výkladu) měl zahájit s žalobcem sankční řízení. Magistrát však zahájil sankční řízení teprve v roce 2008, a to na základě upozornění, že na předmětném pozemku již probíhají práce podle vydaného stavebního povolení. Zahájil-li magistrát sankční řízení teprve v roce 2008 na základě probíhajících stavebních prací (tj. nikoli na základě probíhající právní přípravy stavby), nepřímou tím potvrzuje výklad zákona zastávaný žalobcem.

Soud proto uzavírá, že oznamovací povinnost dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči není možno vztahovat k fázi právní

přípravy stavby, jak to učinili magistrát a žalovaný. Žaloba tak byla podána důvodně.

2396

Územní plánování: doba působení územního opatření o stavební uzávěře

Opatření obecné povahy: územní opatření o stavební uzávěře

k § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
k § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

I. Časová rovina působení územního opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), tedy doba mezi jeho vydáním a zrušením, po kterou územní opatření o stavební uzávěře zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jeho zákonných definičních znaků. Doba působení stavební uzávěry jako pojmově dočasného (přechodného) územního opatření proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem.

II. Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011-103)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS a č. 1910/2009 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným FARMA SOLANY proti obci Děčany o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Návrhem ze dne 21. 4. 2011 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, vydaného Zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009 (dále též „napadená stavební uzávěra“).

Napadeným opatřením obecné povahy odpůrce vydal na základě § 97 odst. 1 a § 98 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře v části katastrálního území Solany, obec Děčany, vymezené výčtem dotčených pozemků a vyznačením dotčeného území na kopii katastrální mapy v příloze.

Napadenou stavební uzávěrou bylo ve vymezeném území zakázáno umísťovat a provádět stavby a zařízení, a dále provádět změny staveb a měnit vliv staveb na využití území, a to s výjimkou udržovacích prací. Doba trvání stavební uzávěry byla určena tak, že stavební uzávěra trvá do nabytí účinnosti opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán Děčany pro území dotčené stavební uzávěrou. Bylo konstatováno, že z projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány nevyplývaly žádné podmínky stavební uzávěry, a dále bylo rozhodnuto o námitkách navrhovatele ze dne 23. 12. 2008.

V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy odpůrce konstatoval, že zrušením části územního plánu obce Děčany rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008-102, č. 1736/2008 Sb. NSS, nastala situace, kdy celé území Solan je řešeno územním plánem obce Děčany, s výjimkou části, v níž byl tento zrušen. Návrh územního plánu pro dotčené území je nutno znovu projednat a vydat ve formě opatření obecné povahy. Stavební uzávěra je stanovena v území, které je svým rozsahem shodné s územím dotčeným pořizovaným územním plánem obce Děčany, resp. jeho zrušenou částí. Ze zadání a konceptu územního plánu obce Děčany vyplývá, že vůlí obce je stanovení nového funkčního využití předmětného území tak, aby se jednalo o nikoliv intenzivní zemědělskou živočišnou výrobu. Jaké funkční využití předmětného území bude stanoveno schváleným územním plánem ve zrušené části, nelze vzhledem k jeho současnému (znovu) projednávání předjímat. Stavební uzávěra je vydávána proto, aby připravovaná územně plánovací dokumentace mohla vést ke stanovení využití území bez negativních vlivů.

Nejvyšší správní soud následně rozsudkem ze dne 20. 7. 2009, čj. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS, zamítl návrh navrhovatele (totožného jako v nyní projednávané věci) na zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře vydaného Zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009. Ústavní stížnost navrhovatele směřující proti tomuto rozsudku Ústavní soud usnesením ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09, odmítl.

Navrhovatel v návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry úvodem shrnul podstatu věci. Tou je spor o využití areálu bývalého jednotného zemědělského družstva, nacházejícího se u Solan – části obce Děčany, okres Litoměřice, který navrhovatel nabyl v září 2006 a částečně v květnu 2007 za účelem rekonstrukce a přeměny v moderní odchovnu selat a výkrmnou prasat s navazující bioplynovou stanicí, v níž má být většina kejdy vyprodukované při provozu využita k výrobě elektrické energie. Odpůrce ovšem následně změnil

svůj postoj a začal realizaci projektu bránit, a to prostřednictvím změny určení využití území v nově vydaném územním plánu ze dne 19. 2. 2008, který umožňoval využívat areál toliko k chovu skotu (nikoliv však prasat, jak zamýšlel navrhovatel). Inkriminovaná část územního plánu byla k návrhu navrhovatele zrušena výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2008-102. Odpůrce následně vydal stavební uzávěru ze dne 26. 3. 2009, kterou navrhovateli v areálu zakázal jakoukoliv stavební činnost, a to až do vydání nového územního plánu ohledně dotčeného území. Návrh navrhovatele na zrušení této stavební uzávěry byl zamítnut výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2009-142. Podle přesvědčení navrhovatele odpůrce nepřipravuje odpovídající územně plánovací dokumentaci, a tak ani více než dva roky po vydání napadené stavební uzávěry není splněna základní podmínka její existence. Navrhovatel se proto opětovně domáhal jejího zrušení.

Navrhovatel argumentoval, že v souladu s právním názorem Ústavního soudu vyjádřeným ve výše citovaném usnesení sp. zn. II. ÚS 2691/09 je namístě zkoumat přiměřenost územního opatření o stavební uzávěře z hlediska časového, tedy zda tato netrvá s ohledem na rozsah omezení nepřiměřeně dlouho. Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o nepřiměřené omezení vlastnického práva navrhovatele a napadená stavební uzávěra by musela být zrušena. Dobu trvání stavební uzávěry je přitom třeba poměřovat minimálním časem nezbytným k dosažení jejího cíle, tedy pořízení územního plánu v části, jež byla Nejvyšším správním soudem zrušena.

Navrhovatel zdůraznil, že se jedná o území o zanedbatelné rozloze něco málo přes 3,5 ha, s výrazně omezeným okruhem osob oprávněných podávat v jednotlivých fázích přípravy územního plánu námítky, a žádá ze třech etap (zadání, koncept a návrh územního plánu včetně přijetí) by nemohla trvat déle než 9 měsíců. Od zrušení příslušné části územního plánu ke dni 3. 9. 2008 do podání nyní projednávaného návrhu uplynulo více než 31 měsíců, za tuto dobu se však příprava

územního plánu vůbec nedostala na program zasedání zastupitelstva odpůrce, s výjimkou zasedání konaného dne 29. 6. 2010, na němž zastupitelstvo starostovi obceuložilo připravit místní referendum ohledně územního plánu – krávin Solany. Tento bod navíc nebyl zařazen na program zasedání, jak byl tento dopředu zveřejněn. V případě místního referenda se nejedná o krok přípravy územně plánovací dokumentace předvídaný stavebním zákonem a do dne podání nyní projednávaného návrhu nebylo ve vztahu k jeho realizaci nic podstatného podniknuto. Napadenou stavební uzávěrou ze dne 26. 3. 2009 tedy odpůrce navrhovateli již dva roky brání v realizaci projektu pojmově dočasným opatřením. Za skutečný cíl napadené stavební uzávěry navrhovatel považoval trvalé znemožnění užívání areálu a realizaci projektu, nikoliv pouze dočasné omezení stavební činnosti na předmětných pozemcích.

Následně navrhovatel poukázal na algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy. V návaznosti na požadavek přiměřenosti dovodil z § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona, že jakékoliv opatření, které by stavební činnost zakazovalo v širším než nezbytném rozsahu, by bylo v rozporu se zákonem. Napadená stavební uzávěra z důvodu svého rozsahu a trvání po nepřiměřeně dlouhou dobu proto nemůže uspět při testu přiměřenosti. Navrhovatel spatřoval nepřiměřenost ve vztahu k omezení svého vlastnického práva jako jednoho z jeho základních práv; ochranu podle jeho názoru zasluhuje též jeho legitimní očekávání, že svůj projekt bude moci realizovat.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy zdůraznil, že napadená stavební uzávěra byla již k návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009 předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu, přičemž Nejvyšší správní soud tento návrh zamítl výše citovaným rozsudkem čj. 8 Ao 1/2009-142. Jeho postup byl potvrzen i usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2691/09. Ve zde projednávané věci se proto jedná o věc již pravomocně rozhodnutou. V obou případech se jedná o návrhy téhož navrhovatele a totožný je i předmět řízení, když v obou

řízení se navrhovatel ze stejných důvodů domáhá zrušení téhož opatření obecné povahy, v obou případech v celém rozsahu. Navrhovatel mimoto neuvádí žádné nové skutkové či právní argumenty, přičemž jeho tvrzení o údajné nepřiměřenosti trvání napadené stavební uzávěry relevantním argumentem býti nemůže.

Odpůrce zdůraznil, že napadená stavební uzávěra byla vydána proto, aby připravovaná územně plánovací dokumentace mohla vést ke stanovení takového využití území, které nebude mít negativní vlivy na území a nebude v něm vyvolávat střety. V případě, že by napadená stavební uzávěra vydána nebyla a například by již byl zrealizován velkochov prasat (k čemuž by stačila realizace změn stávajících staveb a navrhovatel navíc tyto změny zamýšlí), došlo by ke ztížení nebo i znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace a stanovení takového funkčního využití areálu, které nebude obtěžující pro své okolí.

Odpůrce dále uvedl, že není pravda, že by byl při znovuprojednání zrušené části územního plánu zcela nečinný, jak tvrdí navrhovatel. V rámci jeho přípravy probíhala v předchozích dvou letech řada osobních a telefonických jednání mezi starostou, Městským úřadem Lovosice a právním poradcem obce. Mimoto byla dne 31. 3. 2011 uzavřena smlouva o dílo mezi odpůrcem jako objednatelem a projektantem Ing. Stanislavem Z., autorizovaným urbanistou, jako zhotovitelem, jejímž předmětem je dopracování územního plánu obce. V současné době je upravován návrh územního plánu v části, která byla soudem zrušena, přičemž návrh je třeba znovu projednat a vydat tak, aby územním plánem bylo řešeno celé území obce, jak požaduje § 43 odst. 4 stavebního zákona. Odpůrce se snaží ukončit trvání napadené stavební uzávěry, musí přitom však chránit veřejné zájmy v území.

Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce argumentoval, že totožnost předmětu řízení oproti původnímu řízení o návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009 na zrušení téhož opatření obecné povahy by byla dána pouze v případě řešení týchž skutkových či práv-

ních otázek. Ve skutkovém základě se ovšem tato věc oproti původnímu řízení zásadně liší, neboť v době prvního přezkumu napadené stavební uzávěry nebylo dáno její nepřiměřené trvání a s ním spojené omezení vlastnického práva navrhovatele jako základní skutková okolnost věci.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, vydané Zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009 zamítl.

Z odůvodnění:

VI.

Pravomoc Nejvyššího správního soudu k meritornímu projednání věci

(...) Nejvyšší správní soud se však zejména musel vypořádat s otázkou, zda jsou splněny podmínky pro meritorní posouzení věci, tedy vydání rozhodnutí ve věci samé či zda tomuto brání překážka věci rozhodnuté (překážka *rei iudicatae*). Napadená stavební uzávěra totiž byla již dříve k návrhu téhož navrhovatele ze dne 19. 6. 2009, obsahujícím tentýž petit návrh, předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu, přičemž Nejvyšší správní soud tento návrh zamítl výše citovaným rozsudkem čj. 8 Ao 1/2009-142.

K překážce věci soudem (pravomocně) rozhodnuté (překážce *rei iudicatae*) právní doktrína uvádí, že tato je dána, pokud soud v téže věci již vydal, resp. vyhlásil rozhodnutí na základě jiného návrhu. Totožnost věci je přitom nutno posuzovat jednak podle totožnosti účastníků, jednak podle totožnosti předmětu řízení (Vopálka, V.; Mikule, V.; Šimůnková, V.; Šolín, M. *Soudní řád správní – Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 96). V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, pak zdejší soud vyložil, že je nutno vykládat překážku věci rozhodnuté (resp. překážku litispendence) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části restriktivně, a sice tak, že je dána, podal-li oba návrhy totožný navrhovatel (odpůrcem je ve věci určitého konkrétního

opatření obecné povahy vždy též procesní subjekt, neboť je jím podle § 101a odst. 4 s. ř. s. vždy ten, kdo je vydal) a jen v tom rozsahu, v jakém je dána totožnost předmětu řízení, tj. v jakém rozsahu se návrhy týkají týchž skutkových či právních otázek.

Po důkladnějším zvážení dospěl zdejší soud k závěru, že překážka věci rozhodnuté nebrání vydání rozhodnutí ve věci samé. V případě řízení o návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009, který byl zamítnut rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2009-142, a nyní projednávaného návrhu se nejedná o řízení v téže věci. Přestože totiž byly oba návrhy podány týž navrhovatelem, přezkoumáváno je totéž napadené opatření obecné povahy a totožný je i petit návrhu (zrušení napadené stavební uzávěry v celém rozsahu), přičemž navrhovatel svůj nynější návrh staví na do značné míry shodných tvrzeních, je třeba uvést, že v nyní projednávané věci navrhovatel svůj návrh založil též na některých nových tvrzeních a přezkum se odehrává v částečně odlišném skutkovém a právním rámci způsobeném časovým posunem. Zatímco řízení o návrhu ze dne 19. 6. 2009 bylo prováděno krátce po vydání napadené stavební uzávěry (dne 26. 3. 2009), nyní je napadená stavební uzávěra přezkoumávána s více než dvouletým časovým odstupem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací navrhovatele, že totožnost předmětu obou řízení by byla dána toliko v případě řešení týchž skutkových či právních otázek. Ve skutkovém základě se ovšem nyní projednávaná věc oproti původnímu řízení liší, neboť zrušení napadené stavební uzávěry je navrhováno z důvodu jejího nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatele, a to v důsledku marného uplynutí času nezbytného ke zpracování územního plánu pro dotčené území. Vzhledem k tomu, že v době prvního přezkumu napadené stavební uzávěry nebylo možno přezkoumat otázku přiměřenosti jejího trvání jako jedné ze základních skutkových okolností věci, nemůže být vyloučeno podání dalšího návrhu poté, co tato skutková okolnost nastala.

Je třeba zdůraznit, že z dikce § 97 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že územním opat-

řením o stavební uzávěře jako výjimkou z pravidla může být omezena, resp. zakázána stavební činnost ve vymezeném území toliko „v nezbytném rozsahu“, a to nejen věcně a prostorově, ale též časově, tedy pouze po nezbytnou dobu. Z toho je třeba dovodit, že časová rovina působení územního opatření o stavební uzávěře, tedy doba mezi jeho vydáním a zrušením, po kterou územní opatření o stavební uzávěře zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jeho pojmových, definičních znaků. Doba působení stavební uzávěry jako pojmově dočasného (přechodného) územního opatření proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem. Pakliže tedy v původním řízení o návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009 nemohla být časová rovina působení napadené stavební uzávěry posouzena vzhledem k tomu, že teprve krátce předtím byla tato vydána, v mezidobí mohlo dojít k relevantní změně poměrů co do její zákonnosti a navrhovatel takovou změnu poměrů plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdí, nelze nový návrh na zrušení téhož územního opatření o stavební uzávěře, podaný tímž navrhovatelem v totožném rozsahu a uplatňující tentýž petit, odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu, že soud o téže věci již rozhodl, nýbrž je třeba návrh v této části (tj. v otázce časového působení stavební uzávěry) přezkoumat ve věci samé.

Význam časové roviny působení stavební uzávěry ve své judikatuře zdůraznil též Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, čj. 5 Ao 2/2011-30, vyložil, že „aktuální právní úprava klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře. Vydát územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud

již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stadia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území. [...] Podle § 97 odst. 1 a § 99 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 musí mít stavební uzávěra dočasný charakter. Lze ji vydat pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již bylo schváleno její zadání, nebo pro budoucí využití podle jiného rozhodnutí či opatření v území.“ Poukázat lze též na závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2009-142, který byl vydán v řízení o prvním návrhu navrhovatele na zrušení napadené stavební uzávěry a v němž zdejší soud dovodil, že „[p]ři posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze)“.

Pro úplnost zdejší soud konstatuje, že se nelze ztotožnit s argumentací odpůrce, že soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází výhradně ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání a není oprávněn zohlednit skutkové a právní okolnosti, které jsou dány v době rozhodování. Jinými slovy nelze odmítnout přezkum napadené stavební uzávěry proto, že tato je navrhovatelem napadána z důvodu nepřiměřeně dlouhého trvání, tedy okolností nastoupivších teprve v období po vydání napadeného opatření obecné povahy. V obecných ani zvláštních ustanoveních upravujících řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části totiž není žádné pravidlo tohoto druhu obsaženo, přičemž toto zejména nelze dovozovat z § 101d odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda opatření obecné povahy bylo vy-

dáno zákonem stanoveným způsobem. Zdejší soud upozorňuje, že na řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (díl 7 hlavy II s. ř. s.; § 101a až § 101d s. ř. s.) nelze aplikovat § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V případě právní normy v § 75 odst. 1 s. ř. s. se totiž jedná o zvláštní ustanovení týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (díl 1 hlavy II s. ř. s.) jako jiného druhu řízení, pro něž je v hlavě II s. ř. s. zakotvena zvláštní úprava. Pro srovnání lze poukázat na paralelní zvláštní úpravu řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (díl 2 hlavy II s. ř. s.), konkrétně § 81 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, či právní úpravu řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (díl 3 hlavy II s. ř. s.), v jehož rámci soud podle § 87 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

VII.

Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry

(...) Jak vyplývá z výše uvedených úvah, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh je třeba přezkoumat ve věci samé, a to v části týkající se přezkumu časového působení napadené stavební uzávěry. Současně je ovšem třeba zdůraznit, že meritorní přezkum napadené stavební uzávěry je přípustný výhradně v části jejího časového působení, když v ostatní byla napadená stavební uzávěra na bázi algoritmu přezkumu opatření obecné povahy již přezkoumána v rámci zamítavého rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2009-142, a jejímu meritornímu přezkumu v rozsahu širším tedy brání překážka věci rozhodnuté. Z logiky věci se pak při přezkumu časového působení napadené stavební uzávěry bude jednat o přezkum v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. (...)

Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona smí územní opatření o stavební uzávěře omezo-

vat nebo zakazovat stavební činnost ve vymezeném území pouze v nezbytném rozsahu, v kontextu zde projednávané věci na nezbytně dlouhou dobu v návaznosti na přípravu územního plánu obce v soudem zrušené části. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadená stavební uzávěra délkou svého působení nezbytně dlouhou dobu nepřesáhla.

Na tomto místě je nejprve třeba uvést, že zpracování územního plánu od jeho zadání až po schválení je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Proces vedoucí k finálnímu vydání územního plánu je z hlediska stanovení konkrétního obsahu územního plánu, jakož i aplikace příslušných právních předpisů procesem složitým, v mnoha ohledech náročným a z hlediska časového procesem dlouhodobým, který se skládá z několika na sebe navazujících etap vzniku. Schválení a vydání samotného územního plánu předchází zejména rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu; zpracování, projednání a schválení zadání územního plánu; zpracování a projednání případného konceptu územního plánu (pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu); zpracování a veřejné projednání návrhu územního plánu. Aby přitom mohl pořizovatel územního plánu přistoupit ke kroku dalšímu, musí vždy splnit zákonné podmínky stanovené pro krok předchozí.

Nejvyšší správní soud není povolán k tomu, aby detailně analyzoval a posuzoval časový postup či obsahové náležitosti odpůrcem pořizované části územního plánu, popřípadě konkrétní důvody, které vedly ke zdržení při přijímání územního plánu, jakož i zda tyto důvody objektivně obstojí. Takový přezkum by překračoval soudu stanovené meze právního přezkumu a nepřipustně by zasahoval do otázek politických, v krajním případě by mohl ingerovat i do odpůrcova ústavního práva na samosprávu garantovaného mimo jiné v čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud v této souvislosti k závěru, že „[v]e skutečnosti [...] vždy

jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podobu a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovat i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

Závěry právě citovaného judikátu lze plně vztáhnout též na posouzení přiměřenosti délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem soudu v tomto řízení je bránit jednotlivce (v tomto případě navrhovatele) toliko před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů co do doby pořízení územního plánu v soudem zrušené části a z toho rezultující délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem Nejvyššího správního soudu však nemůže být odpůrce aktivně usměrňovat či snad dozorovat při pořizování územního plánu, respektive naplňování jakéhosi vzorového časového harmonogramu přijímání konkrétních dílčích opatření a absolvování jednotlivých etap jeho vydání. Od-

půrce je co do délky působení napadené stavební uzávěry omezen toliko základními časovými mantinely podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, by bylo možno považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.

V nyní projednávané věci však k takovému vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře nedošlo. Nejvyšší správní soud zohlednil, že dotčeným územím je areál bývalého jednotného zemědělského družstva, který je významně zatížen jak historicky, tak i ekologicky. K nejasnostem ohledně jeho dalšího využití přispívá mimo dřívějšího využívání pro intenzivní zemědělskou živočišnou výrobu též skutečnost, že areál byl před nabytím navrhovatelem využíván jako sklad uhlí a o jeho využití se mimo navrhovatele aktivně ucházel též další subjekt, který jej zamýšlel využívat jako sklad ovoce a techniky, přičemž tento záměr byl odpůrcem hodnocen pozitivněji než záměr navrhovatele. Přihlídnout je třeba též ke skutečnosti, že obyvatelé obce s realizací projektu navrhovatele dlouhodobě zásadně nesouhlasí, což dokládají mimo jiné též účastníci předložené články z regionálního tisku, konkrétně článek „*Prasata Solanští odmítají, investor však neustupuje*“ otištěný v Litoměřickém deníku dne 21. 3. 2008, a dále článek „*Solany: stavební uzávěra; Místní přicházejí s další zbraní v boji proti záměru holandského farmáře vybudovat za obcí prasečák pro tisíce zvířat*“ otištěný v témže deníku dne 4. 12. 2008.

Z důvodu nesouhlasu obyvatel obce a nejasností ohledně dalšího využití areálu zastupitelstvo odpůrce na zasedání konaném dne 29. 6. 2010 starostovi obce uložilo připravit místní referendum, ÚP – kravín Solany, tedy ohledně vymezení funkčního využití areálu v nově pořizovaném územním plánu v soudem zrušené části. Ze spisu nicméně není zřejmé, zda a jaké kroky starosta v této záležitosti podnikal. Dne 31. 3. 2011 pak byla uzavřena smlouva o dílo mezi odpůrcem jako objednatelem a projektantem Ing. Stanislavem Z., autorizovaným urbanistou, jako zhotovitelem, jejímž předmětem je dopracování územního plánu obce. Z obsahu smlouvy je zřejmé, že tato se týká předmětné části územního plánu, neboť veškeré ostatní území obce je již regulováno platným územním plánem. Smlouva obsahuje i další podstatné náležitosti, zejména konkrétní harmonogram poskytnutí plnění (zpracování návrhu územního plánu pro potřeby společného jednání do 3 měsíců od podpisu smlouvy, návrh územního plánu pro potřeby veřejného projednání do 2 měsíců od doručení podkladů po společném jednání, čístopis územního plánu do 4 týdnů od schválení návrhu územního plánu) a cenu díla (20 000 Kč za zpracování návrhu územního plánu pro potřeby společného jednání, 15 000 Kč za zpracování návrhu územního plánu pro potřeby veřejného projednání, 30 000 Kč za zpracování čístopisu územního plánu, celkem 78 000 Kč vč. DPH) a ujednání o smluvní pokutě. V této souvislosti je třeba podotknout, že posuzování platnosti či konkrétního data uzavření smlouvy, jež navrhopatel zpochybňuje, nebylo předmětem tohoto řízení. V rámci přípravy územního plánu

v soudem zrušené části měla mimoto v předchozích dvou letech probíhat řada osobních a telefonických jednání mezi starostou odpůrce, Městským úřadem Lovosice a právním poradcem obce, ze spisu však není datování a obsah těchto jednání blíže doložitelný.

Jakkoliv lze konstatovat, že územní plán byl v části týkající se předmětného areálu soudem zrušen již ke dni 3. 9. 2008 a odpůrce mohl být při jeho znovupořizování aktivnější, je třeba rovněž zohlednit, že navrhopatel žádným způsobem nedoložil své aktivní vystupování v zájmu efektivního postupu odpůrce při vydání příslušné části územního plánu. Zejména soudu nedoložil žádnou písemnou či elektronickou komunikaci s odpůrcem dokládající, že by se například dotazoval na průběh vydávání územního plánu či odpůrce vyzýval k podnikání příslušných kroků, zajímal se o konání místního referenda a názory občanů obce na svůj záměr, popřípadě se snažil přiklonit mínění obyvatel obce na svoji stranu, například formou pořádání veřejných diskuzí.

V neposlední řadě nelze přehlédnout ani skutečnost, že osud územního opatření o stavební uzávěře vydaného dne 26. 3. 2009 zůstal nejistý až do rozhodnutí Ústavního soudu, který odmítl ústavní stížnost navrhopatele směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2009-142, tedy do 6. 1. 2010. Tím nepochybně mohly být až do uvedeného data aktivity odpůrce při znovupořizování územního plánu utlumeny, neboť vyčkával výsledku tohoto řízení. Doba, po kterou mohl odpůrce vyvíjet svou činnost, se tak ještě o několik měsíců zkrátila. (...)

Opatření obecné povahy: aktivní legitimace; uplatnění námitek a připomínek

Ochrana zemědělského půdního fondu: charakter metodického pokynu Ministerstva životního prostředí; stanovisko orgánu ochrany půdního fondu

Územní samospráva: podjatost člena obecního zastupitelstva

k § 21 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění zákona č. 91/1998 Sb.

k § 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

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

k čl. 3 odst. 2 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

k příloze II bodu 10 písm. b) směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

k čl. II metodického pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 10/1993 Sb.

k § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 186/2006 Sb.

k § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

I. Je-li nemovitost ve výlučném vlastnictví jednoho z manželů, není druhý z manželů bez výslovného zmocnění oprávněn podat za něj námitku v řízení o územním plánu [§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006], jelikož se nejedná o běžnou záležitost ve smyslu § 21 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.

II. Podle § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 12. 2006 ve světle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES a směrnice Rady 85/337/EHS je příslušný úřad v případě územně plánovací dokumentace obce povinen provést zjišťovací řízení vždy bez ohledu na to, zda předkládaná územně plánovací dokumentace stanoví rámec pro některý ze záměrů stanovených v příloze č. 1 uvedeného zákona.

III. Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 10/1993 Sb. podrobněji upravuje postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, a sjednocuje tak správní praxi. Bylo by zpravidla v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od hledisek a kritérií tohoto metodického pokynu odchýlil.

IV. Stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, musí být odůvodněno, a to zejména podle kritérií obsažených v metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96.

V. Soulad územního plánu obce nebo jeho změny s nadřazenou územně plánovací dokumentací posuzuje soud zásadně podle právního stavu ke dni schválení územního plánu nebo jeho změny.

VI. Pokud člen zastupitelstva obce oznámí možný střet zájmů v určité věci, rozhoduje zastupitelstvo obce v souladu s § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pouze o existenci či neexistenci důvodu pro vyloučení tohoto zastupitele z jednání a rozhodování této záležitosti. Nemůže však rozhodnout o vyloučení samotném.

VII. Nesplnění povinností podle § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je nedodržením zákonného postupu; dovozovat z něj nezákonnost přijatého opatření obecné povahy však zpravidla nelze.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185)

Prejudikatura: č. 605/2005 Sb. NSS, č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS, č. 1971/2010 Sb. NSS a č. 2215/2011 Sb. NSS.

Věc: a) Ing. Leoš V., MBA, b) Mgr. Karolína S. a c) PhDr. Zdeňek V. proti obci Moravany o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 10. 5. 2010 doručen návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 4 – druhé části, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany schváleného usnesením zastupitelstva obce Moravany ze dne 25. 6. 2009.

Všichni tři navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v katastrálním území Moravany u Brna a cítili se dotčeni změnou územního plánu, která s sebou nese zvýšení hladiny hluku, prašnosti či dopravní zátěže. Stěžovatelé měli za to, že bylo zasaženo také do jejich vlastnického práva, neboť byla znehodnocena jejich investice do nemovitostí, které zaručovaly poklidný vesnický způsob života v ekologicky přívetivém prostředí. Navrhovatelka c) poznamenala, že ačkoliv je vlastníci zmiňovaných nemovitostí, nechávala sledování pořizování změn územního plánu na svém manželovi, který je členem stavební komise v obci a který proti změnám územního plánu podával námitky.

Kromě výše uvedeného byli navrhovatelé přesvědčeni, že změny územního plánu jsou v rozporu se zákonem a že nebyly vydány zákonem stanoveným způsobem, a to z následujících důvodů:

Zprv navrhovatelé tvrdili, že napadené opatření obecné povahy obsahuje dílčí změnu 4.01, ačkoliv tato nebyla schválena zastupitelstvem obce.

Zadruhé se navrhovatelé domnívali, že změna č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany nebyla posouzena podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a podle směrnic 2001/42/ES a 85/337/EHS.

Zatřetí navrhovatelé tvrdili, že napadeným opatřením obecné povahy došlo k vymezení nových zastavitelných ploch v celkovém rozsahu přes 45 ha, ačkoli se na dotčeném území nachází celá řada zastavitelných ploch, které jsou ještě nezastavěné.

Začtvrté navrhovatelé tvrdili, že z celkového předpokládaného záboru zemědělského půdního fondu o rozloze 45,54 ha je 27,39 ha (60 %) nejkvalitnější půdy, která je zařazena do I. třídy ochrany. Změny územního plánu obce Moravany však nepředstavují nezbytný případ, kdy by muselo dojít k záboru zemědělského půdního fondu ve smyslu přílohy metodického pokynu Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, č. OOLP/1067/96 a § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. Dále navrhovatelé poukázali na to, že stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2006, na základě kterého dal Krajský úřad Jihomoravského kraje souhlas se zábořem zemědělské půdy, bylo zmatečné.

Zapáté navrhovatelé namítali, že přijaté změny územního plánu jsou v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť opatření

obecné povahy neobsahuje žádné opatření, které by mělo zabránit suburbanizaci krajiny a vytvoření satelitního městečka. Podle navrhovatelů tak nebyl vyhodnocen soulad s cíli územního plánování podle § 18 odst. 1, 2, 3, 4 stavebního zákona z roku 2006 a nebyly splněny úkoly územního plánování obsažené v § 19 odst. 1 písm. c), e) a i) téhož zákona.

Navrhovatelé dále tvrdili, že vymezení nových ploch pro bydlení na 33,5 ha v územním plánu obce Moravany je nezákonné z důvodu nesouladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Navrhovatelé poukázali na hierarchický vztah mezi jednotlivými stupni územně plánovací dokumentace, jejímž smyslem je zajistit, aby nejdůležitější záměry nadmístního významu byly primárně a nejdříve zakotveny na vyšší úrovni a teprve pak převzaty na úrovních nižších. Jestliže záměr tohoto typu v nadřazené územně plánovací dokumentaci vymezen není, obec jej ve svém územním plánu vymezit nesmí.

Navrhovatelé dále uvedli několik nezákonností, k nimž dle jejich tvrzení došlo v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy, například že opakovaně došlo k tomu, že zastupitelstvo rozhodovalo tak, že veřejnost neměla žádnou možnost se o jednání dozvědět ani se jej účastnit. Navíc podle navrhovatelů došlo v případě několika zastupitelů při schvalování změn územního plánu ke střetu zájmů, neboť projednávané změny územního plánu se dotýkaly pozemků, na nichž byli zainteresováni někteří zastupitelé obce či jejich osoby blízké.

Odpůrce ve svém vyjádření navrhl, aby zdejší soud návrh odmítl jako nepřípustný, neboť navrhovatelé v procesu pořizování opatření obecné povahy neuplatnili žádné námitky nebo připomínky. Odpůrce také zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatelů, neboť správní soudnictví slouží k ochraně konkrétních subjektivních veřejných práv navrhovatelů a nezná *actio popularis* (s výjimkou § 66 s. ř. s.). Navrhovatelé v tomto soudním řízení nehájí žádná svá subjektivní veřejná práva, resp. žádné takové právo nebylo dotčeno skutečnostmi uvedenými v jejich návrhu. Tvrzení navrhovatelů ohled-

ně zkrácení jejich vlastnického práva jsou podle přesvědčení odpůrce velice obecná, pašální, spekulativní a ničím konkrétním nepodložená a navíc nepředstavují tvrzené reálné dotčení na konkrétních veřejných subjektivních právech navrhovatelů. Navrhovatelé nejsou ani ve smyslu rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89, v postavení osob majících přímý a nezprostředkovaný vztah k některé části území, které je změnou územního plánu regulováno, ani v postavení osob, jejichž vlastnické nebo jiné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští, ani tzv. „dotčenou veřejností“ ve smyslu článku 9 odst. 2 a 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“). Jednotlivé námitky pak odpůrce navrhl odmítnout jako neopodstatněné a alternativně navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl jako nedůvodný.

V rámci přípravy jednání zdejší soud zjistil, že existuje rozporná judikatura, jež je podstatná pro další postup ve věci. Z tohoto důvodu byla věc usnesením ze dne 22. 6. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-102, postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s následujícími otázkami: „1) Je podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení takového územního plánu nebo jeho změny podle dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s.? 2) V jakém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny – je třeba zohlednit skutečnost, že navrhovatelé v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny nepodali námitky či připomínky?“

Rozšířený senát o předložených otázkách rozhodl usnesením ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, do jehož výroku vtělil tyto právní věty: „I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

(§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbaňuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimacy. II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech. III. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.“ Současně výrokem IV. předmětného usnesení rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Nejvyšší správní soud následně nařídil na den 11. 1. 2011 jednání, při němž se odpůrce připojil k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy a zpravidla netrval na svých argumentech obsažených ve vyjádření k návrhu. Soud přesto považoval za nutné se při jednání zabývat jednotlivými námitkami i vyjádřením odpůrce a posoudit objektivní soulad opatření obecné povahy se zákonem, neboť pouhá shoda stran řízení ohledně nutnosti zrušit napadené opatření obecné povahy není podle zákonné úpravy obsažené v soudním řádu správním důvodem pro takové zrušení.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy – změnu č. 4 – druhou část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany schváleného usnesením zastupitelstva obce Moravany dne 25. 6. 2009 – zrušil.

Z odůvodnění:

(...) [58] Před vlastním přezkumem napadeného opatření obecné povahy považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že navrhovatelé a) a b) vlastní shora uvedené nemovitosti v obci Moravany ve společném jmění manželů, avšak návrh na zrušení opatření obecné povahy podali sami, tj. druhý z manželů návrh nepodal ani k němu nepřipojil svůj souhlas. Nejvyšší správní soud nicméně neshledal důvod pro zamítnutí návrhu navrhovatelů a) a b) pro nedostatek aktivní věcné legitimace, neboť judikatura zdejšího soudu již dovodila, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů (k podrobnější argumentaci k této otázce viz rozsudek ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, bod 86).

[59] V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zaprvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; zadruhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); zatřetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; začtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); zapáté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá. (...)

[63] Námitky, jež navrhovatelé vtělili do svého návrhu, se týkají třetího a čtvrtého kroku algoritmu. Jelikož u převážné většiny těchto námitek se otázky porušení procesního

a hmotného práva značně prolínají, nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelné v této věci rozlišovat mezi třetím a čtvrtým krokem algoritmu a přistoupil k posouzení všech zbývajících námitek navrhovatelů: hodnotil tedy, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, a zároveň, zda jeho obsah není se zákonem v rozporu. Nejprve se však zabýval pro věc určující otázkou, tj. odpůrcem namítanou procesní pasivitou navrhovatelů při pořizování napadeného opatření obecné povahy. (...) A dospěl k závěru, že navrhovatelům nebránil žádný objektivní důvod v podání námitek nebo připomínek v procesu pořízení napadeného opatření obecné povahy.

[65] Konstatovaná procesní pasivita nemůže být zhojena ani tvrzením navrhovatelky c), že námitku (vyhodnocenou jako připomínku) podal její manžel (Ing. Jan V.) – ten totiž není účastníkem tohoto řízení a z podání navrhovatelů vyplývá, že tento úkon činil sám za sebe. Rovněž nelze akceptovat tvrzení svědka Ing. V. při jednání, totiž že podával námitky za manželku, resp. za celou rodinu. V této věci je podstatné, že navrhovatelka c) je výlučnou vlastnící nemovitostí v obci Moravany, tj. tyto nemovitosti nejsou ve společném jmění obou manželů. Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že „[k] *výlučnému majetku manžela (viz výjimky ze SJM, stanovené v § 143 ObčZ) nemá druhý manžel žádná práva. Právo výlučný majetek druhého manžela užívat, spravovat ho, disponovat s ním manžel nemá, pokud k tomu manželem-vlastníkem není zmocněn anebo nejde-li o běžnou záležitost ve smyslu § 21 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině (viz též publikaci Společné jmění manželů v teorii a v judikatuře. ASPI 2007, s. 98). Ohledně tohoto majetku vznikají mezi manžely v zásadě stejné právní vztahy jako mezi ostatními osobami*“ (rozsudek ze dne 17. 10. 2008, sp. zn. 22 Cdo 2437/2008). Při ústním jednání před soudem svědek Ing. V. potvrdil, že k podání námitek za navrhovatelku c) neměl žádného zmocnění; současně podle mínění soudu nelze v této situaci podání námitek podle § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006

označit za běžnou záležitost ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o rodině. K této úvaze vede soud především skutečnost, že navrhovatelka c) a Ing. Jan V. se z hlediska stavebního zákona nacházeli v rozdílné procesní situaci: zatímco Ing. V. byl oprávněn podat k návrhu změn územního plánu pouze připomínky ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, navrhovatelce c) mohlo svědčit za splnění zákonem stanovených podmínek i právo podat námitky. Aktivita Ing. V. tedy nemá vliv na hodnocení procesní pasivity navrhovatelky c).

[66] Obdobně nemůže Nejvyšší správní soud přihlídnout ani k tomu, že navrhovatelé se aktivně účastnili příprav místního referenda, které se mělo vyjadřovat k navrhovaným změnám územního plánu obce Moravany. Místní referendum totiž stojí zcela mimo proces územního plánování a jeho účelem není tlumočit odpůrci konkrétní námitky a připomínky k procesním a hmotněprávním nedostatkům návrhu změn územního plánu, umožnit mu na ně reagovat a případně změnu územního plánu modifikovat.

[67] Nejvyšší správní soud proto vážil, zda i přesto existuje závažný důvod, pro který by – v případě důvodnosti některé z navrhovatelí předestřených námitek – mohl přistoupit ke zrušení části nebo celého napadeného opatření obecné povahy, a porušit tak právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy změn územního plánu a nyní tento změněný územní plán respektují. Rozšířený senát v citovaném usnesení čj. 1 Ao 2/2010-102 takové závažné důvody blíže nespecifikoval; z jeho argumentace však vyplývá, že by se muselo jednat o skutečnost nebo zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Rozhodující první senát je přesvědčen, že za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zda se jedná o závažný důvod, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení; proto se soud tou-

to otázkou zabýval zvláště u každé jednotlivé námitky.

[68] Nejvyšší správní soud ovšem nepřehlédl, že obsahem návrhu jsou i námitky, u nichž podání námitek a připomínek v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy nepřipadalo z povahy věci v úvahu. Jedná se o výtky ohledně postupu odpůrce při závěrečném schvalování opatření obecné povahy, tj. neschválení dílčí změny 4.01 (kterou soud s ohledem na vyjádření zástupkyně navrhovatelů při jednání posoudil v rámci námitek chaotičnosti procesu pořizování územně plánovací dokumentace) a porušení zákona o střetu zájmů a zákona o obcích. Do stejné kategorie lze zařadit i námitku navrhovatelů týkající se fyzických útoků na starostku obce. Těmito námitkami se proto Nejvyšší správní soud zabýval bez toho, aby musel, v případě jejich důvodnosti, shledat závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nebo jeho části.

A) Absence posouzení změn podle zákona č. 100/2001 Sb.

[69] Navrhovatelé namítají, že v případě změny č. 4 – druhé části mělo být provedeno zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. a v případě změn č. 5 a č. 6 považují za nepřezkoumatelná a v rozporu s obsahem spisu, se zákonem a směrnicemi stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, podle nichž předmětné změny nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., a nejsou proto předmětem posuzování ve smyslu § 10a a následujících téhož zákona. Odpůrce přesvědčení navrhovatelů nesdílí a poukazuje na to, že jednal v dobré víře v zákonnost a správnost stanovisek krajského úřadu.

[70] Zákon č. 100/2001 Sb. je transpozicí směrnice 2001/42/ES. Směrnice v čl. 3 odst. 2 a 3 uvádí následující: „2. *S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování*

nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 85/337/EHS nebo b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice 92/43/EHS s ohledem na možný vliv na území. 3. Plány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.“ Odkazovaná směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice Rady 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, v čl. 4 odst. 2 stanoví: „*S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě: a) přezkoumání každého jednotlivého případu nebo b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem, zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10. V příloze II směrnice je pod bodem 10 Záměry v oblasti infrastruktury uvedeno mimo jiné následující: a) Záměry rozvoje průmyslových oblastí. b) Záměry rozvoje měst, včetně výstavby obchodních center a parkovišť. e) Výstavba silnic, přístavů a přístavních zařízení, včetně rybářských přístavů (záměry neuvedené v příloze I).“*

[71] Pro projednávaný případ bylo určující znění zákona č. 100/2001 Sb. po novele provedené zákonem č. 93/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) do 31. 12. 2006. V této době totiž probíhala fáze zadání jednotlivých změn územního plánu, tedy fáze, v níž měl pořizovatel územně plánovací dokumentace v souladu s § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. povinnost předložit zamýšlené změny pří-

slušnému úřadu [orgánu kraje – 22 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb.] k posouzení z hlediska jejich vlivu jako koncepcí na životní prostředí (*Strategic Environmental Assessment* – SEA). Zákon č. 100/2001 Sb. v této době obsahoval jednak obecnou úpravu SEA v § 10a až 10h, jednak zvláštní úpravu pro posuzování územně plánovací dokumentace jako koncepce v § 10i.

[72] Ustanovení § 10a odst. 1, které vymezuje předmět SEA, stanoví, že předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí jsou koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zpracovávané ve vyjmenovaných oblastech; v případě koncepcí, u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, a v případě změn koncepcí pak navíc jen v situaci, kdy se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d citovaného zákona. Z této úpravy by bylo lze dovodit, že změna územního plánu obce podléhá tzv. zjišťovacímu řízení, pokud 1) sám územní plán, který je změnou měněn, stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. nebo 2) sama změna územního plánu stanovuje rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 bez ohledu na to, zda územní plán takový rámec stanovil. Pokud ani jedna z podmínek není naplněna (ani územní plán ani jeho změna nestanoví rámce pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona), zjišťovací řízení ani SEA se neprovádí. Tento výklad je nicméně problematický v tom, že příloha č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., jež je obrazem a upřesněním příloh č. I a II směrnice 85/337/EHS, neobsahuje ve směrnici výslovně uváděné „*záměry rozvoje měst*“, jichž se navrhovatelé dovolávají. Z toho by vyplývalo, že územní plány obcí a jejich změny by mohly být předmětem zjišťovacího řízení pouze v případě, pokud by stanovily rámec např. pro zařízení ke skladování, úpravě nebo využívání nebezpečných odpadů, krematoria nebo sportovní areály na ploše nad 1 ha. Samotné rozšiřování ploch pro výstavbu bydlení – byť by se jednalo o desítky či stovky hektarů – by však zjišťovacímu řízení nepodléhalo,

neboť takový záměr příloha č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. neobsahuje. Je přitom zřejmé, že vliv takového plánu nebo jeho změny na životní prostředí je nemalý.

[73] Nejvyšší správní soud se nicméně nedomnívá, že by bylo nutno vést úvahy o opomenutí zákonodárce, resp. o neúplné transpozici směrnice. Zákonná úprava totiž dává prostor pro eurokonformní výklad, a to právě díky zvláštnímu ustanovení § 10i ve znění do 31. 12. 2006. Podle druhého odstavce tohoto paragrafu platí, že „[p]říslušný úřad provede zjišťovací řízení na základě návrhu zadání územně plánovací dokumentace a podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu“. Ve světle citované úpravy směrnice 2001/42/ES a 85/337/EHS je třeba toto ustanovení vyložit tak, že příslušný úřad (zde orgán kraje) je v případě územně plánovací dokumentace obce povinen provést zjišťovací řízení vždy bez ohledu na to, zda předkládaná územně plánovací dokumentace stanoví rámec pro některý ze záměrů stanovených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Zjišťovací řízení ukončí orgán kraje písemným závěrem, jenž je součástí stanoviska orgánu kraje jako dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace. V písemném závěru buď stanoví nutnost posouzení vlivů koncepce na životní prostředí a podmínky tohoto posouzení, nebo konstatuje, že územní plán nebo jeho změna takovému posuzování nepodléhá (§ 10i odst. 2 až 4 zákona č. 100/2001 Sb.). Nebude-li na základě výsledků zjišťovacího řízení územně plánovací dokumentace posuzována z hlediska jejich vlivů na životní prostředí (nejde o koncepci), stíhá orgán kraje povinnost uvést v závěru zjišťovacího řízení důvody, pro které není posuzování podle tohoto zákona požadováno (§ 10d zákona č. 100/2001 Sb. a rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009-111; nutnost uvést tyto důvody vyplývá i z požadavku na odůvodnění stanoviska dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace, jehož je příslušný závěr zjišťovacího řízení součástí – srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130).

[74] Na základě předestřené výkladu relevantních norem zákona č. 100/2001 Sb. posoudil Nejvyšší správní soud postup odpůrce, resp. pořizovatele, a Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve vztahu k jednotlivým napadeným změnám. Samo opatření obecné povahy k otázce SEA obsahuje v příloze č. 2 pod bodem A.22 text: „*Návrh změny č. 4 (druhá část) až č. 6 ÚP obce Moravany nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Není tedy předmětem posuzování ve smyslu § 10a a následujících zákona č. 100/2001 Sb. Tím není dotčena povinnost posouzení pro konkrétní záměry, které by svými parametry naplnily některý z bodů přílohy č. 1 citovaného zákona, v režimu posuzování záměrů podle uvedeného zákona.*“

[75] V případě změny č. 4 není ze spisu zřejmé, že by tato změna byla předložena krajskému úřadu k posouzení případného vlivu koncepce na životní prostředí; odpůrce přitom při ústním jednání před soudem potvrdil, že k takovému předložení nedošlo, a krajský úřad se proto jejím posouzením z hlediska zákona č. 100/2001 Sb. vůbec nezabýval. Soudu tak nezbyvá než konstatovat, že tímto postupem odpůrce, resp. pořizovatele, došlo k porušení § 10i odst. 1 a 2 zákona č. 100/2001 Sb., a napadené opatření obecné povahy tak nebylo v této části vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem a je dán důvod pro jeho zrušení v rozsahu změny č. 4 – druhá část.

[76] V případě změny č. 5 krajský úřad vydal stanovisko dne 27. 4. 2005, v němž uvedl následující: „*Návrh zadání změny č. 5 ÚPN SÚ Moravany nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 uvedeného zákona, a není tedy předmětem posuzování ve smyslu ustanovení § 10a a následujících zákona č. 100/2001 Sb.*“ Změna č. 5 byla schválena pouze v rozsahu dílčí změny 5.02 – rozšíření ploch pro výstavbu v jižní části obce (rozsah 3,4 ha). Navrhovatelé tvr-

dí, že tato změna měla podléhat zjišťovacímu řízení, neboť stanoví rámec pro záměr odpovídající bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Z výše uvedeného výkladu je zřejmé, že krajský úřad byl povinen vést v případě změny č. 5 územního plánu obce Moravany zjišťovací řízení podle kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb. zakončené písemným odůvodněným závěrem. Jestliže takto nepostupoval, je jeho stanovisko nezákonné. Nezákonné je pak i samo opatření obecné povahy, které je na chybném stanovisku krajského úřadu založeno, a je dán důvod pro jeho částečné zrušení v rozsahu změny č. 5.

[77] V případě změny č. 6 je situace obdobná změně č. 5. Také zde vydal krajský úřad stanovisko dne 15. 5. 2006, v němž uvedl: „*Návrh zadání změny č. 6 územního plánu obce Moravany nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 uvedeného zákona, a není tedy předmětem posuzování ve smyslu ustanovení § 10a a následujících zákona č. 100/2001 Sb. Tím není dotčena povinnost posouzení pro konkrétní záměry, které svými parametry naplní některý z bodů přílohy č. 1 citovaného zákona, v režimu posuzování záměrů podle uvedeného zákona (týká se zejména záměrů umísťovaných do ploch výroby a skladů – změny č. 6.02, návrhové plochy dopravy pro parkování a garážování – změna č. 6.06).*“ Podle navrhovatelů dílčí změny 6.01, 6.04 a 6.08 měly rozšířit plochy pro bydlení, což stanoví rámec pro záměr rozvoje obce Moravany podle bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Dílčí změna 6.02 obsahuje rozšíření ploch výroby a skladů v trati Brněnské Lány o 6,15 ha, a tedy stanovuje rámec pro záměr rozvoje průmyslové oblasti dle bodu 10 písm. a) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Podle názoru Nejvyššího správního soudu dílčí změna 6.02 skutečně obsahuje rámec pro záměr uvedený v bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. (skladové komplexy o výměře přesahující 3 000 m² zastavěné plochy a zřejmě i parkoviště), což krajský úřad uvedl i ve svém stanovisku. Bez ohledu na tento závěr však v souladu se shora uvede-

nou argumentací byl krajský úřad i zde povinen vést zjišťovací řízení podle kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb. zakončené písemným odůvodněným závěrem. Jestliže takto nepostupoval, je jeho stanovisko nezákonné. Nezákonné je pak i samo opatření obecné povahy, které je na chybném stanovisku krajského úřadu založeno, a je dán důvod pro jeho částečné zrušení v rozsahu změny č. 6.

[78] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky navrhovatelů jsou důvodné, hodnotil, zda je zde dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy ve smyslu usnesení rozšířeného senátu. Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. případně ve spojení s relevantními ustanoveními přílohy II směrnice 85/337/EHS je třeba považovat za kogentní normy, které vyjadřují zájem na ochraně životního prostředí a zejména zájem na zachování udržitelného rozvoje společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů (§ 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Tyto normy v duchu základní zásady ochrany životního prostředí, podle níž nesmí být území zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení (§ 11 zákona č. 17/1992 Sb.), zajišťují v souladu s § 17 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb. vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Je totiž nepochybné, že územně plánovací dokumentace a její změny mají na životní prostředí obecně značný vliv. Současně je zřejmé, že procedura SEA (včetně případného zjišťovacího řízení) zásadním způsobem předurčuje průběh procesu přijímání opatření obecné povahy i jeho obsah (např. uložením povinnosti zpracovat varianty konceptu řešení územně plánovací dokumentace).

[79] Zmiňované veřejné zájmy byly v projednávaném případě těžce narušeny; zejména v případě změny č. 4 – druhá část, kdy došlo k úplné ignoraci citovaných norem. S ohledem na velký rozsah přijímaných změn (úze-

mí o výměře cca 45 ha), na cíl změn, jímž je razantní zvýšení počtu obyvatel v obci a s ním spojené možné negativní vlivy na životní prostředí, a na způsob jejich přijímání formou *salami slicing* (tj. salámovou metodou po částech, a nikoliv formou jedné jediné změny), která může orgánům ochrany životního prostředí značně ztěžovat jejich funkci, má Nejvyšší správní soud za to, že zde existuje závažný důvod, proč může narušit právní jistotu těch, kteří jednají v důvěře v přijaté změny. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nedodržení výše citovaných kogentních norem musí vést bez dalšího ke zrušení celého opatření obecné povahy. (...)

C) Nesplnění podmínek pro zábor zemědělského půdního fondu

[89] Navrhovatelé brojí proti stanoviskům Ministerstva životního prostředí a na ně navazujícím stanoviskům Krajského úřadu Jihomoravského kraje týkajícím se ochrany zemědělského půdního fondu, které jsou dle jejich mínění nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Podle navrhovatelů dále nebylo s Ministerstvem životního prostředí konzultováno rozšíření dílčí změny 6.02 a zařazení nové dílčí změny 6.12 a stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje k těmto změnám je nepřezkoumatelné. Podle písemného vyjádření odpůrce byla respektována všechna stanoviska orgánů ochrany zemědělského půdního fondu. Navrhovatelé tvrzené skutečnosti se navíc nemohly nijak dotknout jejich právní sféry.

[90] Podle § 4 zákona č. 334/1992 Sb. je nutno „[p]ro *nezemědělské účely* [...] použít *především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využité pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežitých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, nutno zejména a) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, b) odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského*

půdního fondu, c) při umísťování směrových a liniových staveb co nejméně ztěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu, d) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle schváleného plánu rekultivace.“ Podle § 5 odst. 1 téhož zákona platí, že „[a]by ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděná podle zvláštních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.“ Podle druhého odstavce citovaného ustanovení „[o]rgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu“ (toto ustanovení prošlo terminologickou novelou v souvislosti s přijetím stavebního zákona z roku 2006; pro účely jeho výkladu v tomto případě však nepodstatnou).

[91] Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb. ve znění zákona č. 10/1993 Sb. v článku II odst. 1 stanoví, že „[v] případě, že orgán ochrany ZPF uděluje souhlas k návrhu územně plánovací dokumentace nebo územně plánovacích podkladů (dále jen „dokumentace“), která zahrnuje větší plochu odnímané půdy, než ke které má působnost při udělování souhlasu podle § 9 zákona (§ 14, § 15, § 17 zákona), projedná tento návrh s orgánem ochrany ZPF příslušným k vydání souhlasu s odnětím půdy“. Třetí odstavec tohoto článku pak uvádí, že „[o]rgán ochrany ZPF při posuzování před-

ložené dokumentace hodnotí zejména: a) dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současné zastavěném území obce; b) využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce; c) využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk; d) využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany ZPF již odsouhlaseny v dosavadní schválené dokumentaci; e) důsledky navrhovaného řešení na uspořádání ploch ZPF, kterým by měla být s ohledem na § 2 zákona č. 14/1992 Sb., o životním prostředí, co nejméně narušena původní krajina a její funkce; f) ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území; g) síť zemědělských účelových komunikací, které by měly být v maximální míře zachovány; v případě jejich dotčení musí dokumentace obsahovat návrh náhradní sítě, která dotčené území zpřístupní; h) další údaje o řešeném území prokazující nezbytnost požadavku na odnětí zemědělské půdy (počet obyvatel, účelové využití ploch, navržené řešení lokalit apod.); i) vedení směrových a liniových staveb ve vztahu k možnému eroznímu ohrožení a pozemkovým úpravám; j) návrhy funkčního využití území s ohledem na erozní ohrožení; k) kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdními ekologickými indikátory (dále jen „BPEJ“) a zařazení těchto BPEJ do tříd ochrany zemědělské půdy“.

[92] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval charakterem metodického pokynu. Vyšel přitom ze své judikatury týkající se pokynů pro daňovou správu vydávaných Ministerstvem financí, neboť se jedná o srovnatelný institut. Předně je třeba konstatovat, že předmětný metodický pokyn není právním předpisem, nýbrž vnitřním předpisem, který určuje, jak mají postupovat orgány ochrany zemědělského půdního fondu podrobené řídicí pravomoci Ministerstva životního prostředí [§ 17 písm. e) až h) zákona č. 334/1992 Sb.]. Tento vnitřní předpis ministerstva nemůže

upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Je přitom zřejmé, že účelem a smyslem metodického pokynu je sjednotit, reflektovat či zavést jednotnou správní praxi, podle níž mají orgány ochrany zemědělského půdního fondu postupovat. Pokud tedy Ministerstvo životního prostředí v rámci jemu svěřené pravomoci a v mantinelech zákonné úpravy vydalo metodický pokyn, jímž podrobněji upravilo postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, bylo by v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od metodického pokynu odchýlil (čl. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS).

[93] Ve světle těchto úvah hodnotil Nejvyšší správní soud námitky přednesené navrhovatelem. Pokud jde o jejich výtky vůči stanoviskům Ministerstva životního prostředí, poukazuje soud na § 17a písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., podle nějž souhlas podle § 5 odst. 2 téhož zákona v projednávaném případě poskytuje krajský úřad. Metodický pokyn zde pouze váže krajský úřad povinností projednat věc s ministerstvem v případě, kdy územně plánovací dokumentace zahrnuje větší plochu, než ke které má krajský úřad působnost podle § 9 zákona č. 334/1992 Sb. (tj. zahrnuje-li územně plánovací dokumentace pozemky o ploše větší než 10 ha). Z této úpravy plyne, že odpovědným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu je krajský úřad. Podle čl. II odst. 3 metodického pokynu ministerstvo nevydává žádné stanovisko, ale věc s ním má být pouze „projednána“. Z tohoto pohledu je zcela nerozhodný obsah stanovisek ministerstva (to nemá ani povinnost se v rámci projednání vyjadřovat k jednotlivým hlediskům uvedeným v čl. II odst. 3 metodického pokynu), naopak určující je obsah stanoviska krajského úřadu, který je příslušným orgá-

nem ochrany zemědělského půdního fondu. Veškeré námitky navrhovatelů směřující proti „stanoviskům“ Ministerstva životního prostředí vydaných v této věci jsou proto nedůvodné.

[94] Dále se tedy soud věnoval pro věc určujícím stanoviskům krajského úřadu. Stanovisko krajského úřadu podle § 5 odst. 2 je stanoviskem dotčeného orgánu státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 („Dotčené orgány vydávají pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona“). Podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, je stanovisko podle zákona č. 334/1992 Sb. závazným stanoviskem, resp. závazným podkladem pro územní plán (jeho změnu). „[Z]astupitelstvo obce není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce. Pokud je totiž stanovisko závazným podkladem pro územní plán, nemůže se od něho zastupitelstvo při tvorbě územního plánu odchýlit a územní plán vydat v rozporu s tímto stanoviskem. [...] Nic na tom nemění skutečnost, že stanoviska byla dotčenými orgány vydána ještě za účinnosti starého stavebního zákona, neboť ke zpracování návrhu a následně vydání územního plánu došlo až za účinnosti nového stavebního zákona. V souladu s jeho přechodnými ustanoveními (§ 188 odst. 2 tohoto zákona) tak bylo od 1. 1. 2007 třeba postupovat podle nového stavebního zákona, tj. včetně § 4 odst. 2 a § 54 odst. 2, z nichž závaznost stanovisek dotčených orgánů jednoznačně vyplývá. Na stanoviska dotčených orgánů přitom jako na „ukončené činnosti“ ve smyslu § 188 odst. 2 věty za středníkem, stavebního zákona lze nahlížet pouze v tom směru, že je není třeba od dotčených orgánů již znovu vyžadovat, nikoli tak, že by byla posuzována podle starého stavebního zákona. Stanoviska dotčených orgánů se totiž týkají celého procesu

tvorby a schvalování územního plánu, což mj. plyne z § 54 odst. 2 stavebního zákona, který zapovídá zastupitelstvu vydání územního plánu, který by byl v rozporu se stanovisky dotčených orgánů.“ Správností stanoviska se Nejvyšší správní soud zabývá v rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem.

[95] Nejvyšší správní soud již dovodil, že stanovisko dotčeného orgánu státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 musí být odůvodněno, mimo jiné proto, aby ho správní soud vůbec mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkumu opatření obecné povahy (viz § 154 ve spojení s přiměřeným použitím § 68 odst. 3 správního řádu, rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130). S ohledem na výše dovozenou vázanost orgánů ochrany zemědělského půdního fondu metodickým pokynem a na v něm obsažená kritéria, jež má tento orgán hodnotit při posuzování územně plánovací dokumentace, je nasnadě, že by se měl příslušný orgán ve svém stanovisku především zabývat těmito kritérii a uvést k nim své závěry.

[96] Krajský úřad Jihomoravského kraje v II. stanovisku k návrhu změny č. 4 – druhá část a změny č. 5 územního plánu obce Moravany ze dne 22. 12. 2006 zkonstatoval obsah stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2006 a následně v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. udělil „*souhlas se změnami č. 4.04b, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10c, 4.10d předloženého návrhu změny č. 4 – druhá část a změny č. 5 územního plánu obce Moravany u Brna s dodržním etapizace navržené orgánem ochrany ZPF MŽP*“. Stanovisko tedy neobsahuje žádnou úvahu ohledně hledisek, které stanoví metodický pokyn, ani jiným způsobem nezodpovídá svůj závěr. Jelikož takové stanovisko nelze vůbec podrobit soudnímu přezkumu z hlediska jeho zákonnosti, je nutné dospět k závěru, že citované stanovisko krajského úřadu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[97] V koordinovaném stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne

1. 11. 2007, které zahrnovalo i změnu č. 6 územního plánu, krajský úřad odkázal na stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 10. 2007 (to neshledalo nové podstatné skutečnosti a odkázalo na předchozí stanovisko ze dne 15. 12. 2006) a v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. udělil „*souhlas s výše uvedenými lokalitami předloženého návrhu změn č. 4 – druhá část, 5, 6 územního plánu obce Moravany*“. Ani zde není bližší odůvodnění tohoto závěru a obdobně jako u předchozího stanoviska je proto třeba konstatovat jeho nepřezkoumatelnost. Navrhovatelé dále namítají, že krajský úřad měl s Ministerstvem životního prostředí konzultovat nejen plochy, které spolu funkčně souvisí, ale i další dílčí změny – 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10. K tomu zdejší soud uvádí, že podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Rovněž metodický pokyn hovoří v čl. II odst. 1 a 3 o územně plánovací dokumentaci jako celku, a nikoliv o některých jejích částech či funkčně souvisejících plochách. Z toho soud usuzuje, že krajský úřad stíhala povinnost – jsou-li naplněny podmínky čl. II odst. 1 metodického pokynu – projednat s Ministerstvem životního prostředí celou změnu územního plánu: krajský úřad není oprávněn k úvaze, které části územně plánovací dokumentace ministerstvu předloží a které nikoliv. Vzhledem k závaznosti metodického pokynu se proto krajský úřad dopustil vady řízení, pokud s ním projednal pouze funkčně související plochy.

[98] Konečně dne 1. 4. 2008 vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje koordinované stanovisko k dohodě o doplnění návrhů změn č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany, v němž souhlasil s rozšířením dílčí změny 6.02 a s novou dílčí změnou 6.12. Toto stanovisko opět není nijak odůvodněno, a je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Navíc je ze spisu zřejmé, že rozšíření dílčí změny 6.02 a nová dílčí změna 6.12 nebyla projednána s Ministerstvem životního prostředí. Jakkoliv tyto plo-

chy nedosahují limitu 10 ha, při kterém je krajský úřad povinen věc s ministerstvem projednat, považuje Nejvyšší správní soud i tento postup krajského úřadu za nezákonný. Nepředložení věci ministerstvu je totiž v podstatě důsledkem již výše zmiňované salámové metody: pokud by byly změny územního plánu projednávány jako jeden celek, byly by i změny 6.02 a 6.12 předmětem projednání s ministerstvem. Jestliže k rozšíření změny 6.02 a doplnění změny 6.12 došlo až poté, co byla předchozí část změn územního plánu s ministerstvem projednána, měl se krajský úřad zabývat všemi změnami (a projednat je opětovně s ministerstvem), a nikoliv se omezit jen na nové dvě dílčí změny.

[99] Jelikož výtky navrhovatelů vůči stanoviskům a postupu krajského úřadu shledal Nejvyšší správní soud důvodnými, zabýval se existencí zásadního důvodu pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. je zemědělský půdní fond „základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.“ Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu je patrný i z § 4 odst. 1 téhož zákona, podle nějž je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu. Zákonodárce zde vychází ze základní skutečnosti, která determinuje vysokou ochranu zemědělského půdního fondu, tj. že zemědělské půdy i půdy dočasně neobdělávané je omezené množství, a je na ní přitom závislá rostlinná i živočišná výroba. K ochraně tohoto zásadního veřejného zájmu jsou zákonem povolány správní orgány, které mj. uplatňují svá stanoviska k územně plánovací dokumentaci podle § 5 odst. 2 citovaného zákona. Jestliže orgán ochrany zemědělského půdního fondu při posuzování územně plánovací dokumentace v rozporu s principy vyplývajících z § 1 odst. 1 a § 4 odst. 1 citovaného zákona jakož i v rozporu s povinnostmi

kladenými na něj metodickým pokynem v této ochraně selže, jedná se o zásadní porušení norem, které má podstatný vliv na obsah opatření obecné povahy. Je ovšem třeba připomenout, že výraznou roli v takovém případě hraje i způsob přijímání změn územně plánovací dokumentace, konkrétně použití již výše kritizované salámové metody.

[100] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že napadené opatření obecné povahy vytváří podmínky pro zábor nadprůměrně úrodné půdy, jejíž většina spadá do I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Podle přílohy metodického pokynu jsou do I. třídy zemědělské půdy zařazeny „*bonitně nejceněnější půdy v jednotlivých klimatických regionech, převážně v plochách rovinných nebo jen mírně sklonitých, které je možno odejmout ze zemědělského půdního fondu pouze výjimečně, a to převážně na záměry související s obnovou ekologické stability krajiny, případně pro liniové stavby zásadního významu*“. S ohledem na tuto skutečnost, kterou krajský úřad ve svých stanoviscích vůbec ne-refletoval, jakož i na rozsah předpokládaného záboru zemědělského půdního fondu a na důsledky vyplývající z použití salámové metody, je zde dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud ovšem závěrem zdůrazňuje, že ochrana zemědělského půdního fondu není v žádném případě absolutní a vždy je třeba hledat spravedlivou rovnováhu všech zájmů v daném území (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). (...)

F) Rozpor změn územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací

[114] Podle navrhovatelů je napadené opatření obecné povahy nezákonné, neboť v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezilo plochy nadmístního významu. Odpůrce poukázal ve svém písemném vyjádření na to, že žádná nadřazená územně plánovací dokumentace pro územní plán obce Moravany neexistuje, a tudíž pojmově nemůže existovat rozpor s neexistujícím aktem.

[115] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s argumentací navrhovatelů, že hierarchický vztah mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace je vyjádřen na mnoha místech stavebního zákona z roku 2006, např. v § 54 odst. 2 a 5, a byl shodně obsažen i v předcházející právní úpravě. Obecně tedy platí, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně nesmí být v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006 „[d]o doby vydání zásad územního rozvoje se považují za závaznou část územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu, plochy a koridory umožňující umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení regionálních a nadregionálních územních systémů ekologické stability, limity využití území nadmístního významu a plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku; ostatní části řešení pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“. Podle § 189 odst. 2 téhož zákona „[p]latné územní plány velkých územních celků jsou ve schváleném rozsahu závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území“.

[116] Nadřazenou územně plánovací dokumentací pro územní plán obce Moravany byl od 13. 3. 1985 do 31. 12. 2009 Územní plán velkého územního celku Brněnské sídlení regionální aglomerace schválený usnesením vlády č. 64/1985 (ÚP VÚC BSRA). Nejvyšší správní soud poznamenává, že soulad územního plánu obce nebo jeho změny s nadřazenou územně plánovací dokumentací se posuzuje zásadně podle právního stavu ke dni schválení územního plánu nebo jeho změny. Z tohoto pohledu je tedy nerozhodné, zda byla následně nadřazená územně plánovací dokumentace zrušena nebo změněna: proto soud nemohl přisvědčit námitce odpůrce o neexistenci nadřazené územně plánovací dokumentace, ani se nezabýval argumentací navrhovatelů, kterou v tomto směru vedli.

[117] Navrhovatelé staví své tvrzení na tom, že napadené opatření obecné povahy

vymezilo v rozporu s ÚP VÚC BSRA plochy nadmístního významu. K této otázce se zdejší soud věnoval v navrhovateli odkazovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS: „Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona jsou závazné mj. i rozvojové plochy nadmístního významu. Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezt je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymezit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. ‚Republikové‘, tedy celostátní priority územního plánování a plochy a koridory republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a d) stavebního zákona] vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Naopak kraj – a jenom kraj – může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat samostatně obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h): plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Obec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by bud’

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). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje, nebo pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády. [...] Při posuzování toho, zda určité plochy jsou významu nadmístního, se není možné spokojit s pouhým formálním odděleným pohledem na jednotlivé plochy tak, jak je pořizovatel územního plánu vymezil a označil. Plochou se rozumí dle § 2 odst. 1 písm. g) soubor pozemků vymezených s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejich využití. Pro potřeby posouzení nadmístního významu je třeba tyto lokality posoudit komplexně podle toho, zda tvoří jeden celek z hlediska materiálního, a to i přesto, že napadený územní plán je formálně rozčlenil na více ploch. Při tom je nutné zohlednit jak hledisko místní (tedy relativní souvislost a vzájemnou návaznost lokalit), tak především hledisko jednotnosti funkčního určení. Při hodnocení nadmístního významu určité takto vymezené plochy tedy není možno použít perspektivu pohledu omezenou na regulované území obce, nýbrž je nutno vycházet i z funkčního ovlivnění sousedních obcí a z toho, zda toto ovlivnění je skutečné a podstatné.“

[118] V závazné části ÚP VÚC BSRA je v kapitole koncepce osídlení pod bodem 2.1.2. uvedeno: „Výhledový směr urbanistického rozvoje města Brna orientovat severním směrem na lokality, jejichž zemědělská hodnota je nízká a možnost obhospodařování obtížná. Tomu přizpůsobit postup výstavby inženýrských sítí a zařízení v městě Brně a v přilehlé části Brněnské aglomerace.“ V bodu 2.1.3. je dále uvedeno: „V území na jih, východ a jihozápad od města Brna zachovat prioritu zemědělské výroby.“ Z těchto ustanovení je zřejmé, že ÚP VÚC BSRA nepočítal s masivním rozvojem bydlení v oblasti jihozápadně od města Brna a nepředpokládal

zde vymezení rozvojových ploch nadmístního významu určených pro bydlení.

[119] Při pohledu na napadené opatření obecné povahy je ovšem zřejmé, že k vymezení takové plochy v územním plánu obce Moravany došlo; jak správně poukazuje odpůrce, jedná se o značně obdobnou situaci, jakou zdejší soud řešil v již citovaném rozsudku čj. 1 Ao 1/2009-185. I v případě obce Moravany zabírají plochy určené napadeným opatřením obecné povahy pro bydlení rozsáhlou oblast o výměře 33,5 ha. V souvislosti s výstavbou rodinných a bytových domů na navržených plochách dojde v dohledné době k zvýšení počtu obyvatel na trojnásobek až čtyřnásobek, zastavěné území se zvětší o třetinu původního stavu (s. 5 přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy – kapitola A.3.3. *Potenciál a organizace sídla*). Je vyloučeno, aby takový vzestup obyvatelstva v krátké době byl z podstatné části kryt přirozeným přírůstkem.

[120] Samo opatření obecné povahy přiznává, že navrhované řešení je důsledkem tlaku na výstavbu v příměstském území města Brna (s. 19), s tím, že převažuje dojíždka za prací do Brna (s. 20). V této souvislosti nelze nezmínit vlivy tzv. suburbanizace, tedy odchodu obyvatelstva města do blízkého okolí, kde vznikají satelitní sídliště. „Tento jev je nevyhnutelně spojen s některými negativními následky, které se projevují v jádrové oblasti města. Mezi tyto negativní vlivy lze počítat odliv obyvatel s vyšším sociálním statutem do příměstských oblastí, který je spojen s poklesem sociálního statusu v některých lokalitách městského jádra a s jejich s tím spojeným znehodnocením. Další negativní ovlivnění vyplývá z toho, že obyvatelé z městského jádra odcházejí do příměstské oblasti pouze bydlet s tím, že nadále využívají ekonomické, sociální a kulturní zázemí městského jádra, a proto každodenně do města dojíždějí. S tím jsou spojeny jednak finanční a věcné nároky na samotnou infrastrukturu města, jednak již samo každodenní dojíždění tak velkého počtu lidí do města a z něj znamená značné zatížení nebo dokonce paralyzování dopravních komunikací a rovněž obtěžová-

ni obyvatel sídlících poblíž komunikací spojujících městské jádro se suburbii“ (rozsudek NSS čj. 1 Ao 1/2009-185).

[121] Negativní vlivy suburbanizace na město Brno byly podle názoru soudu v projednávané věci prokázány, neboť většina plánovaných ploch má zjevně sloužit především pro bydlení obyvatel, kteří budou dojíždět za prací do města Brna a rovněž jejich ekonomické, sociální a kulturní potřeby budou z části saturovány ze zdrojů na území města Brna (s. 6 přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy). Tato vize vychází z „*dobrého dopravního spojení s městem Brnem*“, nicméně z rozsahu plánovaných změn je evidentní, že nárůst obyvatel nutně znamená nárůst dopravy, a tím zatížení komunikací zejména ve směru na Brno. Odpůrce si sice v roce 2008 nechal zpracovat Dopravně inženýrské posouzení silniční sítě v obci Moravany, jež je vřeleno do napadeného opatření obecné povahy, nicméně z vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje k této studii ze dne 5. 12. 2008 vyplývá, že podkladový průzkum byl pouze dvouhodinový, takže navazující prognózu je možné chápat pouze orientačně. Navíc „*[n]avyšení intenzit vychází pouze z nárůstu aktivit v Moravanech a nejsou uvažovány zvýšené intenzity dopravy dané rozvojem v okolních obcích. Posouzení tedy hodnotí pouze příspěvek jedné obce, nelze jej chápat jako posouzení kapacit silniční sítě.*“ Závěrem svého vyjádření krajský úřad upozorňuje, že zadává studii jihozápadní oblasti Brna, jejíž součástí je i dopravní model s celokrajskými vazbami a která bude pro hodnocení silniční sítě v oblasti relevantním podkladem. Svědek Ing. Vlastislav Novák, Ph.D., zpracovatel řečené studie jihozápadní oblasti Brna, při jednání potvrdil, že napadené změny ovlivňují rozvoj města Brna a že při jednání na úrovni kraje nebylo doporučeno v nich pokračovat, a naopak bylo doporučováno počkat na schválení zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které by přesně stanovily rozsah využití území v regionu, a teprve poté přistupovat ke změnám územních plánů jednotlivých obcí.

[122] Dále z námitek sousední obce Ostopovice obsažených ve správním spisu, jakož i z vyjádření svědka, MgA. Jana Symona, starosty obce Ostopovice, plyne, že plánovaná výstavba způsobí enormní dopravní zátěž obce Ostopovice – silnice III/15273 a zejména křižovatky komunikací III. třídy 15270 a 15273, která je dopravně nevyhovujícím místem a místem častých dopravních nehod, kde již nyní vznikají dopravní zácpy. Změnami územního plánu předpokládaná výstavba v Moravanech by způsobila nárůst dopravy o desítky procent, způsobila kolaps na zmíněné silnici III. třídy a zbrzdila udržitelný rozvoj katastru obce Ostopovice, která je nucena omezovat vlastní výstavbu, což je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

[123] Negativní důsledky na dopravní síť, okolní obce a město Brno potvrzuje i odborné vyjádření Ing. N. ze dne 21. 12. 2009, jež je součástí spisu. Toto vyjádření nicméně bylo zpracováno na základě objednávky Ing. V., manžela navrhovatelky c), a proto mu soud přiznal pouze nižší důkazní hodnotu (vyjádření by samo o sobě nebylo dostatečným důkazem o vlivu přijatých změn na město Brno a okolní obce, nicméně zapadá do řetězce důkazů dalších – obsahu napadeného opatření obecné povahy, Dopravně inženýrského posouzení z roku 2008, připomínek obce Ostopovice a svědeckých výpovědí). S ohledem na vše výše uvedené nezbyvá než uzavřít, že napadené opatření obecné povahy vymezilo plochu nadmístního významu v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

[124] Nadřazená územně plánovací dokumentace ÚP VÚC BSRA v kapitole 6 *Zábor zvláště chráněné zemědělské půdy* stanovila, že výstavbu vyžadující zábor zvláště chráněné půdy o větším rozsahu než 1 ha lze povolovat pouze na vyjmenovaných lokalitách za vyjmenovanými účely; lokalita Moravan přitom v tomto výčtu uvedena není. Za zvláště chráněnou zemědělskou půdu ve smyslu ÚP VÚC BSRA je třeba považovat podle § 10 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 36/1987 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, ve spojení s § 7a odst. 1 písm. a) zákona č. 53/1966 Sb., o ochra-

ně zemědělského půdního fondu, mimo jiné i ornou půdu vedenou v 1. a 2. bonitní třídě. Po změně právní úpravy zákonem č. 334/1992 Sb. do této kategorie nepochybně spadá půda v I. třídě ochrany zemědělského půdního fondu definovaná v již výše citovaném metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96. Napadené opatření obecné povahy však umožnilo výstavbu v lokalitě Moravan na takto chráněné půdě v rozsahu desítek hektarů (srov. tabulku předpokládaných záborů na s. 37–40 napadeného opatření obecné povahy), čímž se jednoznačně dostalo do rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. I v tomto ohledu jsou proto námitky navrhovatelů důvodné.

[125] Nejvyšší správní soud tedy opět vážil, zda je dán závažný důvod, pro nějž je možné napadené opatření obecné povahy z popsaných důvodů zrušit. Vyšel přitom z úvahy, že princip hierarchie jednotlivých úrovní územně plánovací dokumentace je úhelným kamenem územního plánování, bez nějž o jakékoliv koncepčnosti nelze hovořit. Pokud územně plánovací dokumentace nižšího stupně (územní plán obce) nerespektuje limity a regulativy stanovené nadřazenou územně plánovací dokumentací, může dojít k zásadním střetům v území a neřešitelným problémům při realizaci zájmů a staveb krajské nebo celostátní úrovně (typicky v oblasti dopravní, vodohospodářské, ale i ochrany životního prostředí a problematiky udržitelného rozvoje území). Porušení hierarchického principu má proto zásadní dopady do procesu přijímání i na obsah opatření obecné povahy. V této souvislosti musí zdejší soud vytknout Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, že jako odpovědný orgán podle § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 neshledal žádné rozpory mezi návrhem změn územního plánu obce Moravany a ÚP VÚC BSRA (viz stanovisko ze dne 20. 2. 2009). V projednávaném případě byly prokázány rozpory s nadřazenou územně plánovací dokumentací ve značném rozsahu (závažné dopady na okolní obce v případě vymezení plochy nadmístního významu, významné překročení limitu záboru zvláště chráněné zemědělské půdy),

a proto zde existuje závažný důvod, pro nějž soud přistoupil ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. (...)

J) Porušení § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

[144] Navrhovatelé tvrdí, že někteří zastupitelé obce, konkrétně Vladimír Horký, Marian Bezák a Josef Malý, byli při schvalování napadeného opatření obecné povahy ve střetu zájmů, a došlo tak k porušení § 8 zákona o střetu zájmů a § 83 odst. 2 zákona o obcích.

[145] Podle § 8 zákona o střetu zájmů ve znění v době schvalování napadeného opatření obecné povahy je „[v]eřejný funkcionář [...] povinen při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předložit návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý. Oznámení podle odstavce 1 podává příslušný veřejný funkcionář ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání.“ I kdyby ovšem v projednávaném případě byly splněny další podmínky aplikace tohoto ustanovení vymezené v § 2 odst. 1 písm. l) a m) a § 2 odst. 3 téhož zákona, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že případné porušení povinností podle § 8 zákona o střetu zájmů nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy: porušení povinností podle § 8 tohoto zákona je totiž sankcionováno jako přestupek s možností uložení pokuty do výše 50 000 Kč [§ 23 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 24]. Zákon o střetu zájmů však nijak nesankcionuje samo hlasování zastupitele, resp. přijatý akt, tj. ze zákona neplyne, že by střet zájmů měl vliv na platnost, účinnost nebo zákonnost přijatého aktu.

[146] Ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích zní: „Člen zastupitelstva obce, u ně-

hož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.“

Z tohoto ustanovení plyne jak povinnost oznámit střet zájmů, tak i povinnost orgánu (v projednávaném případě zastupitelstva) rozhodnout o existenci důvodu pro vyloučení z projednávání a rozhodování. Účelem této úpravy nicméně podle mínění Nejvyššího správního soudu není zakotvit podmínku pro zákonnost a platnost projednávání a rozhodování orgánu obce, nýbrž zajistit podmínky pro informované rozhodování všech členů příslušného orgánu obce a zároveň umožnit reálnou veřejnou kontrolu činnosti těchto orgánů. Pokud jde o první – oznamovací – povinnost, mohou členové orgánu obce díky této úpravě snadněji zjistit, že některý člen vystupuje a hlasuje o určité věci ve střetu zájmů, a tuto skutečnost zohlednit při projednávání a hlasování o věci (žádat vysvětlení, modifikovat návrhy, či v krajním případě hlasovat proti přijetí návrhu). Obdobně i veřejnost může na základě oznamovací povinnosti člena příslušného orgánu o střetu zájmů (jednali se o veřejné projednání a rozhodování) tuto skutečnost zohlednit v rámci politického soustředění či veřejnými aktivitami (například vystoupením na jednání orgánu, politickým nátlakem prostřednictvím zvolených zástupců, zveřejněním informací o střetu zájmů prostřednictvím tisku a dalších médií, využitím práva shromažďovacího a sdružovacího, nebo koneckonců i svou volbou v následných obecních volbách). Tyto aktivity členů příslušných orgánů a veřejnosti nelze brát jako ztěžování práce těchto orgánů, nýbrž jde o potřebnou výměnu názorů, již oznámení o střetu zájmů dodává potřebnou informační základnu a bez níž by se Česká republika jen těžko mohla honosit přívlastkem

demokratický stát. Nejvyšší správní soud nicméně připomíná, že jakkoliv jsou tyto aktivity přínosné pro projednávání a rozhodování o věcech veřejných, musí jim být vlastní určitá politická kultura a nepřekročení mezí slusnosti a zákonnosti.

[147] V případě druhé – rozhodovací – povinnosti nelze citované ustanovení zákona o obcích vykládat tak, že orgán (jeho členové) mohou rozhodnout, že člen, který učinil oznámení o střetu zájmů, je vyloučen z projednávání a rozhodování o věci. Takový výklad by byl podle názoru Nejvyššího správního soudu přinejmenším v případě zastupitelstva obce v rozporu s článkem 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle nějž mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, a s odstavcem 4 téhož ustanovení, podle nějž mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Je nepřijatelné, aby zastupitel obce mohl být zbaven možnosti účastnit se projednávání a rozhodování v určité věci pouhým rozhodnutím většiny zastupitelstva. Disponuje totiž reprezentativním mandátem na základě rozhodnutí voličů, není odpovědný svým kolegům v zastupitelstvu a mandát zastupitele vykonává podle vlastního uvážení. Zastupitel obecního zastupitelstva ztrácí možnost projednávat a rozhodovat věci náležející do pravomoci zastupitelstva pouze v případě zániku mandátu. Nehledě na zřejmé možnosti zneužití předstředného výkladu je proto nutno přijmout ústavně konformní interpretaci, která ostatně vychází z citovaného znění § 83 odst. 2 věty druhé zákona o obcích: pokud tedy člen zastupitelstva obce oznámí možný střet zájmů v určité věci, rozhoduje zastupitelstvo obce pouze o existenci či neexistenci důvodu pro vyloučení tohoto zastupitele z projednávání a rozhodování této záležitosti. Nemůže však rozhodnout o vyloučení samotném. Dospěje-li zastupitelstvo k závěru, že tu je dán důvod pro vyloučení zastupitele z projednávání a rozhodování věci, je na tomto zastupiteli, aby se rozhodl, jak s tímto závěrem naloží, a případně se při projednávání k věci nevyjadřoval a při rozhodování o ní se zdržel hla-

sování. Tento postup však nelze na zastupitele jakkoliv právně vynucovat. Z této interpretace jasně vystupuje smysl předmětné úpravy – tj. vytvořit určitý politický tlak na člena zastupitelstva, který je ve střetu zájmů.

[148] Rezignaci na obě zmiňované povinnosti lze označit za nedodržení zákonného postupu; dovozovat z ní nezákonnost přijatého aktu (zde opatření obecné povahy) však podle mínění zdejšího soudu zpravidla nelze. Porušení oznamovací povinnosti je u vybraných členů orgánů ve vybraných oblastech sankcionováno jako přestupek podle zákona o střetu zájmů, u všech členů orgánů pak politickou odpovědností, jež může ústít do nezvolení v následných obecních volbách. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by bylo lze dovodit pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupiteli by k přijí-

tí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci. Při porušení rozhodovací povinnosti pak není možné o vlivu na opatření obecné povahy vůbec uvažovat, neboť rozhodnutí zastupitelstva o existenci důvodu pro vyloučení určitého zastupitele z projednávání a rozhodování věci není vůči tomuto zastupiteli závazné a vynutitelné: rozhodnutí zastupitelstva podle § 83 odst. 2 věty druhé zákona o obcích tedy nemůže mít přímý vliv na to, jak se zastupitel jsoucí ve střetu zájmů bude účastnit procesu projednávání a přijímání opatření obecné povahy.

2398

Místní poplatky: vstupné

k § 6 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 229/2003 Sb.

Pojem „vstupné“ obsažený v § 6 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, je třeba v zásadě vykládat z pozice účastníka akce. Vstupným je pak třeba rozumět souhrn veškerých finančních částek, jejichž zaplacením je podmiňován vstup, resp. účast účastníka na akci, bez ohledu na to, za co byly tyto částky konkrétně zaplacený nebo na jaký účel byly využity pořadatelem akce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 Afs 5/2011-86)

Věc: Marie D. proti Magistrátu hlavního města Prahy o místní poplatek, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně je pořadatelkou každoročního mezinárodního veletrhu cestovního ruchu a hotelnictví. V roce 2005 od návštěvníků vybírala „registrační poplatek“ ve výši 300 Kč pro předem registrované návštěvníky a ve výši 500 Kč při platbě na místě. Registrační poplatek opravňoval k účasti na hlavní a všech doprovodných akcích po všechny tři dny veletrhu a zahrnoval jeden výtisk katalogu a návštěvníckou jmenovku.

Dne 8. 11. 2005 splnila žalobkyně ohlašovací povinnost k místnímu poplatku ze vstup-

ného z předmětného veletrhu a doručila Úřadu městské části Praha 18 (dále jen „správce poplatku“) vyplněný formulář, v němž uvedla, že cena vstupenek je ve výši 0 Kč (akce je bez vstupného).

Správce poplatku provedl dne 10. 11. 2005 místní šetření a zjistil, že bez zaplacení registračního poplatku není vstup na veletrh umožněn. Dne 4. 5. 2006 a 6. 9. 2006 vydal správce poplatku dvě výzvy podle § 43 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále

le jen „daňový řád“), v nichž žalobkyni žádal o sdělení potřebných údajů a doložení evidence k výpočtu místního poplatku ze vstupného. Žalobkyně požadavkům správce poplatku nevyhověla. Dne 22. 5. 2007 zahájil správce poplatku v předmětné věci daňovou kontrolu a na jejím podkladě vydal dne 8. 1. 2008 platební výměr na místní poplatek ze vstupného ve výši 108 556 Kč. Odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 7. 2008.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Správním orgánům vytýkala chybný výklad pojmu „vstupné“ v § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích a jeho nesprávnou aplikaci na projednávaný případ.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. 4. 2010. V odůvodnění se ztotožnil s žalovaným, že žalobkyni vybíraný registrační poplatek byl ve skutečnosti vstupným podřaditelným pod definici obsaženou v zákoně o místních poplatcích.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností, v níž namítala bezdůvodné pořazení faktického registračního poplatku pod termín vstupné. Podle legální definice vstupného v zákoně o místních poplatcích nemůže být vstupným jakákoliv peněžní částka, ale jen částka, kterou účastník akce zaplatí za to, že se jí může účastnit. To, že částka je zaplacená za možnost účasti na akci, je podmínkou, aby šlo o vstupné, nikoliv důsledkem, jak tvrdí městský soud a žalovaný. Na rozdíl od tvrzení soudu žalobkyně od počátku vyvracela skutečnost, že registrační poplatek byl placen pouze za možnost se akce účastnit. Registrační poplatek byl vybrán za konkrétní služby poskytnuté účastníkům akce, které byly předem inzerovány a které byly v rámci kontroly dokladovány. Nejednalo se o krytí obecných nákladů spojených s pořádáním akce a režijních nákladů – soud a žalovaný tyto dva druhy nákladů účelově směšují.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.A Pojem vstupné podle zákona o místních poplatcích

[14] Podle § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích ve znění účinném v rozhodné době se „[p]oplatek ze vstupného [...] vybírá ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, sníženého o daň z přidané hodnoty, je-li v ceně vstupného obsažena. Vstupným se pro účely tohoto zákona rozumí peněžitá částka, kterou účastník akce zaplatí za to, že se jí může zúčastnit. Z akcí, jejichž celý výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí.“ Zákonná definice vstupného obsažená v druhé větě tohoto odstavce byla do zákona o místních poplatcích vložena s účinností od 1. 1. 2004 zákonem č. 229/2003 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu ve vztahu k legální definici vstupného uvedla: „Do novely zákona se navrhuje zpracovat vymezení pojmu ‚vstupné‘, jehož neexistence velmi často způsobuje obcházení poplatkové povinnosti a časté spory mezi správcem poplatku a povinným subjektem. Stanovením definice vstupného se předpokládá zjednodušení poplatkového řízení a odstranění negativního jednání některých pořadatelů akcí, kteří velmi často nazývají faktické vstupné např. povinnou konzumací nebo místenkou a následně odmítají platit místní poplatek“ (tisk č. 260/0, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz).

[15] Z textu zákonné definice vstupného vyplývá, že pojem vstupné je třeba v zásadě vykládat z pozice účastníka akce; naopak pohled pořadatele akce je z hlediska zákona o místních poplatcích bezvýznamný. Jinými slovy, za vstupné je třeba považovat to, co jako podmínku účasti vnímá účastník akce, a nikoliv to, co jako vstupné označí pořadatel akce. Pro kvalifikaci určité platby jako vstupného dále není rozhodné, za co byla peněžní částka konkrétně zaplacená, byla-li jejím zaplacením podmíněna účast na akci. Není totiž rozhodné, zda účastník akce zaplacením této částky získal pouze možnost vstoupit a účastnit se akce, nebo zda po zaplacení příslušného finančního obnosu obdržel kromě

samotného vstupu nějaké další hmotné či nehmotné statky. I v případě akcí, na nichž se formálně zaplacení vstupného nevyžaduje, avšak účast na akci je podmíněna nákupem určitého zboží nebo služeb, je nutno finanční částky zaplacené za takové zboží či služby považovat za vstupné pro účely zákona o místních poplatcích v plné výši. V neposlední řadě nemůže posouzení určité částky jako vstupného nijak ovlivnit skutečnost, jak peněžní prostředky vybrané jako podmínka účasti na akci byly využity pořadatelem akce, tj. zda je použil na obecné náklady spojené s pořádáním akce, na režijní náklady, na konkrétní služby či zboží pro účastníky akce, nebo zda se jedná o pořadatelův zisk.

[16] Předestřený výklad potvrzuje úmysl zákonodárce patrný z citované důvodové zprávy. Z ní je zřejmé, že zákonodárce hodlal zavedením zákonné definice vstupného zabránit obcházení zákona, ať už ve formě jiného formálního označení vstupného nebo ve formě podmiňování účasti na akci nákupem zboží či služeb. Na základě všech těchto úvah Nejvyšší správní soud uzavírá, že pojmem vstupné podle § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích je třeba rozumět souhrn veškerých finančních částek, jejichž zaplacením je podmiňován vstup, resp. účast účastníka na akci, bez ohledu na to, za co byly tyto částky konkrétně zaplacený nebo na jaký účel byly využity pořadatelem akce.

[17] V projednávaném případě není mezi stranami sporu o tom, že žalobkyní pořádaný veletrh jakožto kontraktační veletrh sloužící k uzavírání dohod a smluv spadá pod rozsah § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích ve spojení s § 2 písm. d) obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 25/2003 a vstupné na něm vybrané podléhá místnímu poplatku ze vstupného. Spornou otázkou je především to, zda lze za vstupné považovat žalobkyní vybraný registrační poplatek. Podle informačního letáku založeného ve správním spisu bylo zaplacení registračního poplatku povinné pro všechny návštěvníky veletrhu. Ze zápisu o místním šetření ze dne 10. 11. 2005 vyplývá, že osobám, které neměly zaplacen registrační poplatek, nebyl umožněn vstup na veletrh.

Zaplacení registračního poplatku tak podle Nejvyššího správního soudu není možné hodnotit jinak, než jako podmítku účasti na veletrhu. Ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích je proto třeba registrační poplatek považovat za vstupné, které podléhá místnímu poplatku ze vstupného.

[18] Jak vyplývá z bodů [15] a [16] shora, zdejší soud se plně ztotožňuje s názorem městského soudu, že zákon o místních poplatcích nepožaduje, aby byl zkoumán nějaký další účel poskytnuté peněžní částky (kromě toho, že je podmínkou účasti na akci). Nemůže být proto úspěšná obrana žalobkyně spočívající v tvrzení, že registrační poplatek byl vybrán za konkrétní služby poskytnuté účastníkům akce a že za něj účastníci získali katalog a jmenovku. Smysluplné není rovněž lpění žalobkyně na důsledném rozlišování mezi náklady na konkrétní služby a obecnými náklady spojenými s pořádáním akce, resp. režijními náklady: z pohledu zákona o místních poplatcích nemá toto rozlišování žádný význam, neboť nijak neovlivňuje závěr o tom, zda je třeba registrační poplatek považovat za vstupné. V této souvislosti neshledal zdejší soud napadený rozsudek městského soudu neprezkoumatelným pro nedostatek důvodů, jelikož se nevypovářel s rozlišováním těchto nákladů v replice žalobkyně. Pro posouzení věci bylo zcela nadbytečné, aby se městský soud podrobně zabýval rozdíly mezi těmito náklady, a plně postačovalo konstatování soudu, že „*není rozhodné, zda z vybraného vstupného jsou hrazeny náklady za služby související s pořádáním předmětné akce, režijní náklady apod.*“. Do tohoto demonstračního výčtu nákladů lze nepochybně zařadit i žalobkyní zmiňované náklady na konkrétní služby účastníkům veletrhu.

[19] Nelze přihlídnout ani k tvrzení žalobkyně, že v rámci veletrhu jsou pořádány doprovodné konference, workshopy a semináře, tedy akce vzdělávacího charakteru, jež místnímu poplatku ze vstupného nepodléhají. Tyto doprovodné akce nebyly pořádány odděleně a zájemci o účast na těchto vzdělávacích akcích je nemohli navštívit bez toho, aby současně nemuseli zaplatit registrační poplatek

na veletrh. Nejvyššímu správnímu soudu dále není zřejmé, jakým způsobem došlo k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. k omezení obchodní činnosti žalobkyně nad rámec zákona. Žalobkyně k tomu ostatně nic konkrétního netvrdí. Pokud jde o zmínění § 2 odst. 7 daňového řádu městským soudem, neměl tento soud na mysli, že by v daném případě došlo k dissimulaci (předstírání) právního úkonu. Záměrem městského soudu zjevně bylo citovaným ustanovením podpořit svoji argumentaci spočívající v tom,

že je třeba vždy hledat skutečný účel placené finanční částky, resp. ověřit, zda zaplacením této částky, byť je vydávána za platbu za konkrétní služby návštěvníkům veletrhu, ve skutečnosti není podmíněna účast návštěvníků na veletrhu.

[20] Veškeré námitky žalobkyně týkající se výkladu pojmu vstupné, jeho aplikace na projednávaný případ a námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatky důvodů tedy shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými. (...)

2399

Energetika: účastenství v řízení o povolení provozu atomového zařízení

k § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 13/2002 Sb.

k § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 218/2004 Sb. a č. 186/2006 Sb.

k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; v textu jen „Aarhuská úmluva“)

Jediným účastníkem řízení o povolení provozu atomového zařízení podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), je žadatel. To platí i při řízení o povolení provozu zařízení, jež je již provozováno na základě předchozího povolení, jemuž končí časově omezená platnost. Přestože na takové řízení nenavazuje žádné jiné řízení, v němž by své zájmy mohla uplatnit dotčená veřejnost, není to v rozporu s tzv. Aarhuskou úmluvou (č. 124/2004 Sb. m. s.) ani s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, neboť opakované povolení provozu již provozovaného zařízení se nedotýká ochrany přírody a krajiny způsobem, z něhož by veřejnosti plynulo právo se do tohoto řízení přímo zapojit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 2 As 9/2011-154)

Věc: Občanské sdružení Jihočeské matky proti Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost, za účasti akciové společnosti ČEZ, o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce a občanské sdružení V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín se dne 29. 11. 2007 přihlásili do správního řízení o povolení provozu jaderného zařízení, totiž 3. bloku Jaderné elektrárny Dukovany. Toto řízení vedl žalovaný na základě žádosti osoby zúčastněné podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon. Žalobce chtěl v řízení uplatnit své stanovisko, aby provoz

tohoto jaderného zařízení nebyl prodloužen. Usnesením ze dne 6. 12. 2007 žalovaný rozhodl, že žalobce není účastníkem tohoto řízení, neboť jeho jediným účastníkem je žadatel o povolení provozu, tedy nynější osoba zúčastněná na řízení. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad opřený o poukaz na rozpor tohoto usnesení s Aarhuskou úmluvou.

Předsedkyně žalovaného rozhodnutím ze dne 5. 3. 2008 rozklad žalobce zamítla, neboť Aarhuská úmluva není podle jejího názoru samovykonatelná, a tudíž na ni nelze použít pravidlo o aplikační přednosti podle čl. 10 Ústavy. Mezitím vydal žalovaný dne 10. 12. 2007 rozhodnutí, kterým povolil provoz 3. bloku Jaderné elektrárny Dukovany.

Žalobce napadl rozhodnutí předsedkyně žalovaného žalobou k Městskému soudu v Praze, kterou městský soud odmítl usnesením ze dne 4. 8. 2010. Shledal totiž, že žalobou napadené rozhodnutí předsedkyně žalovaného je vyloučeno z přezkoumání ve správním soudnictví, což dovodil z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54, č. 162/2004 Sb. NSS, či ze dne 31. 7. 2008, čj. 7 As 50/2007-137. I podle městského soudu je jediným účastníkem řízení podle § 14 odst. 1 atomového zákona žadatel o povolení a třetí osoby se nemohou stát účastníky takového řízení, ani se domáhat soudního přezkumu výsledného rozhodnutí. Této judikatuře ostatně přitakal i Ústavní soud, a to ve svém usnesení ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07, kde v odmítnutí žaloby směřující proti rozhodnutí o povolení provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín neshledal porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a protiústavním neshledal ani samotný § 14 odst. 1 větu druhou atomového zákona. Neshledal také, že by Aarhuská úmluva měla samovykonatelnou povahu.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž trval na tom, že došlo ke zkrácení jeho procesních práv. Opíral se přitom zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 72/2009-120, podle něhož procesní práva ekologického občanského sdružení v sobě obsahují i právo na to, aby se správní orgány s jejich námitkami řádně vypracovávají.

Dále argumentoval Aarhuskou úmluvou a směrnicí Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých zámeřů na životní prostředí (dále jen „směrnice

EIA“) ve spojení s § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Usnesení Ústavního soudu zmiňované městským soudem označil za neaplikovatelné na daný případ, naopak upozornil na rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 10. 2007, čj. 2 As 13/2006-110, podle něž pokud by bylo řízení podle atomového zákona jediným řízením nutným k uvedení jaderné elektrárny do provozu, znamenalo by vyloučení všech osob, kromě žadatele o povolení, z účasti v něm také potenciální porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny ve vztahu k osobám, které jsou způsobilé tato práva mít, tedy zejména ve vztahu k občanským sdružením majícím za cíl činnosti ochranu přírody a krajiny. Takovou osobou je v daném řízení i stěžovatel, který zároveň upozornil, že dotčené orgány státní správy obvykle alibisticky odmítají požadavek, aby byly posouzeny vlivy jaderných zařízení na zdraví lidí a na životní prostředí, právě s poukazem na to, že k tomuto posouzení dojde v jiném typu řízení, například v řízení o posouzení vlivu na životní prostředí (dále jen „EIA“) či ve stavebním řízení.

Stěžovatel navíc připomněl, že správní řízení podle atomového zákona je v dané situaci jediným řízením, ve kterém je provoz jaderného řízení povolován, nepředchází mu, ani na něj nenavazuje jakékoliv jiné správní řízení, jehož by se stěžovatel mohl jako reprezentant dotčené veřejnosti efektivně účastnit. Provoz této jaderné elektrárny nebyl nikdy posouzen z hlediska dopadů na životní prostředí, neproběhla procedura podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a nemohlo dojít k zajištění účasti veřejnosti podle Aarhuské úmluvy, respektive směrnice EIA. Požadoval proto, aby byla jeho aktivní legitimace v řízení podle atomového zákona dovozena z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, aby byl zajištěn soulad s mezinárodními závazky ČR.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [10] Nejprve je třeba předeslat, že Nejvyšší správní soud řešil již v několika

svých rozhodnutích nyní předloženou otázku, zda v řízení podle § 9 atomového zákona je opravdu jediným účastníkem žadatel o vydání povolení, jak to vyplývá z § 14 odst. 1 věty druhé tohoto zákona; nebo zda naopak z jiných ustanovení tohoto zákona, z čl. 35 Listiny, z Aarhuské úmluvy či z práva Evropské unie vyplývá i občanským sdružením zabývajícím se ochranou přírody a krajiny právo být účastníky takového řízení a následně i právo aktivní legitimace v soudním přezkumu rozhodnutí vydaného v rámci takového řízení.

[11] Účastníci odkazují zejména na rozsudek čj. 2 As 13/2006-110, v němž se zdejší soud skutkově zabýval povolením provozu 2. bloku Jaderné elektrárny Temelín, právně pak řešil obdobnou otázku vztahu § 14 odst. 1 věty druhé atomového zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vazbě na Aarhuskou úmluvu a další výše uvedené prameny práva. Vzhledem k tomu, že se rozsudek týkal i totožných účastníků jako v nyní projednávané věci, postačuje na něj odkázat toliko stručně. Soud zde zejména vložil tato dvě ustanovení systematickým výkladem a konstatoval, že tvrzení věty druhé § 14 odst. 1 atomového zákona, že jediným účastníkem řízení o povolení k činnostem podle § 9 je sám žadatel, není prolomeno ani § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ani čl. 6 Aarhuské úmluvy, který podle tohoto rozsudku není přímo vykonatelný, takže mu nelze přiznat přímou a přednostní aplikovatelnost ve smyslu čl. 10 Ústavy. Tento závěr nebyl popřen (ve vztahu ke stejné vyznívajícímu rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111) ani Ústavním soudem, jenž tento právní názor podpořil svým usnesením ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/2007. Navíc byl onen výklad s čl. 6 Aarhuské úmluvy konformní, neboť se „dotčené veřejnosti“ nabízel v případě této nově budované jaderné elektrárny celá řada jiných řízení, kde mohla vyjádřit své oprávněné zájmy.

[12] Ve věci sp. zn. 2 As 13/2006 (stejně jako sp. zn. 2 As 12/2006, kde šlo o povolení provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín) se totiž jednalo o uvedení do provozu nového bloku Jaderné elektrárny Temelín, tedy

nového jaderného zařízení, takže Nejvyšší správní soud vyšel také z toho, „že k uvedení jaderné elektrárny, jakou je Jaderná elektrárna Temelín, do provozu, musela být provedena celá řada správních řízení, zejména dle zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, či zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato řízení – jak z důvodu jejich odlišné povahy, odlišného vymezení předmětu řízení a odlišného vymezení jejich účastníků – jsou subjektivní, na něž pamatuje § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, otevřena, zde tedy mají tyto subjekty dostatečný prostor k tomu, aby hájily zájmy ochrany životního prostředí a uplatňovaly námitky ohledně případného negativního vlivu jaderné elektrárny na něj. Zaměření řízení podle § 9 odst. 1 písm. d) atomového zákona je z povahy věci jiné. Ze systematicky samotného atomového zákona, včetně vymezení předmětu jeho úpravy v § 1, vyplývá, že smyslem podle něj prováděných řízení je v první řadě zabezpečit bezpečnost využívání jaderné energie a ionizujícího záření a stanovit podmínky vykonávání činností souvisejících, byť jedním z cílů takto zabezpečené bezpečnosti provozu je i zajištění ochrany osob a životního prostředí ve smyslu § 1 písm. b) tohoto zákona. Vnější systematické zařazení mezi právní předpisy upravující uvádění jaderné elektrárny do provozu ovšem zároveň zaručuje, že zájmy životního prostředí jsou přímo chráněny v jiných řízeních, jež byla zmíněna výše.“

[13] Stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že nyní jde naopak o povolení, respektive prodloužení, provozu v jaderné elektrárně, která již 25 let funguje, tudíž u ní není provozováno posouzení EIA ani jiné řízení, jehož by se stěžovatel jako reprezentant dotčené veřejnosti mohl aktivně účastnit. Připomíná přitom i další pasáž citovaného rozsudku čj. 2 As 13/2006-110: „Jiná situace by jistě nastala, pokud by k uvedení jaderné elektrárny do provozu dostačovalo jediné správní řízení. V takovém případě by systematický výklad vedl k závěrům zcela jiným, a přestože by § 14 odst. 1 atomového zákona i § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny

zněly zcela totožně, musel by být jejich výše provedený jazykový výklad překonán a občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, by účast v takovém řízení musela být přiznána jednak v zájmu výkladu vnitrostátního práva v konformitě s mezinárodněprávními závazky ČR, ale i v zájmu naplnění ústavních kautel zakotvených v Listině základních práv a svobod. Pokud by totiž bylo řízení podle atomového zákona jediným řízením nutným k uvedení jaderné elektrárny do provozu, znamenalo by vyloučení všech osob kromě žadatele o povolení z účasti v něm také potenciální porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve vztahu k osobám, které jsou způsobilé tato práva mít, tedy zejména ve vztahu k občanským sdružením majícím za cíl činnosti ochranu přírody a krajiny.“ Skutečnost, že v nyní posuzované věci je řízení podle atomového zákona jediným řízením, ostatně nerozporují ani žalovaný ani osoba zúčastněná. V tom se tedy nyní posuzovaný právní problém liší od situace řešené pod sp. zn. 2 As 12/2006 a sp. zn. 2 As 13/2006.

[14] Není to ovšem jediná odlišnost. Druhá odlišnost spočívá v tom, že v oněch dvou rozsudcích šlo o vyloučení soudního přezkumu ve vztahu k rozhodnutím týkajícím se jaderných zařízení nově uváděných do provozu. Právě taková nově do provozu uváděná zařízení představují potenciálně ohrožení životního prostředí, tedy zájmů legitimně chráněných ekologickými občanskými sdruženími, mezi něž patří i stěžovatel, a proto tato občanská sdružení mají mít podle citovaných rozsudků právo zapojit se alespoň do jednoho správního řízení nezbytného k uvedení takových nových jaderných zařízení do provozu. Pokud by jediným takovým řízením bylo v případě uvádění nových jaderných zařízení potenciálně ohrožujících životní prostředí právě řízení podle atomového zákona, měla by taková občanská sdružení právo účasti právě v něm, jak bylo řečeno ve výše citovaných rozsudcích.

[15] Nyní posuzovaný případ se od nich však liší nejen tím, že v něm je řízení podle

atomového zákona jediným probíhajícím řízením, ale také tím, že jde o řízení týkající se zařízení, jež je již provozováno. Nejde tedy o nový záměr, o nové zařízení, které by potenciálně mohlo zhoršit stav životního prostředí oproti nynější úrovni. Jakkoli je nynější řízení řízením o povolení k provozu jaderného zařízení, fakticky jde, jak shodně tvrdí všichni účastníci, toliko o prodloužení povolení k provozu jaderného zařízení, jinak řečeno o prodloužení nynějšího stavu. Není pak ale zřejmé, jak může takové řízení o prodloužení nynějšího stavu představovat zásah či správní řízení, při němž „mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“ chráněné ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje se žalovaným a osobou zúčastněnou, že zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být opravdu dotčeny toliko novým záměrem či zásahem, popřípadě kvalitativní změnou tohoto záměru ve smyslu, jak na něj pamatuje třeba § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. (v daném případě by takovou změnu představovalo třeba rozšíření či zvýšení kapacity jaderného zařízení); obecně však nemohou být dotčeny udržením *statu quo*.

[16] To jistě neznamená, že by takové řízení o povolení provozu, které je vlastně jen povolením prodloužení provozu, nebylo zásadní a že by se nedotýkalo zájmů veřejnosti. Je zjevné, že smyslem tohoto řízení je v případě prodloužování povolení k provozu v podstatě znovu komplexně posoudit bezpečnost provozovaného zařízení. To je jistě otázka, která je důležitá – zvláště v případě tak zásadního jaderného zařízení, jako je jeden z bloků jaderné elektrárny – i z hlediska veřejnosti. Zájem veřejnosti však v tomto řízení spočívá pouze v tom, aby bylo ověřeno, zda je posuzované jaderné zařízení nadále bezpečné, nikoli zda jeho trvalí existence zasáhne životní prostředí. Životní prostředí mohlo zasáhnout zbudování tohoto jaderného zařízení či jeho rozšíření nebo jiná zásadní změna, nikoli – či pouze zprostředkovaně přes možné ohrožení bezpečnosti – i pokračování jeho provozu. Posouzení bezpečnosti tohoto provozu je pak otázkou čistě technickou a osobě zúčast-

něné lze přitakat v tom, že připomíná spíše revizní kontrolu po určité době provozu. Pro takové posouzení je přitom způsobilý právě a jedině pouze žalovaný, jehož smyslem existence je podle § 3 odst. 1 atomového zákona vykonávat „*státní správu a dozor při využívání jaderné energie a ionizujícího záření a v oblasti radiační ochrany*“.

[17] Lze tedy uzavřít, že provázanost řízení týkajících se uvádění a udržování provozu jaderných zařízení je nastavena racionálně a souladně jak s čl. 35 Listiny, tak se závazky České republiky obsaženými v Aarhuské úmluvě. Je-li do provozu uváděno nové jaderné zařízení, což přirozeně může představovat zásah do životního prostředí, může se k tomu dotčená veřejnost vyjádřit v řízeních, jež jsou k tomu uzpůsobená, zejména v procesu EIA či v rámci stavebního řízení. Krom toho probíhá i řízení podle atomového zákona, v němž zájmy životního prostředí nejsou samostatně dotčeny, proto je s vnitrostátním i mezinárodním právem souladné, že je v nich jediným účastníkem žadatel o povolení, jak plyne z jasných pravidel obsažených v jeho § 14 odst. 1 větě druhé. Je-li naopak zařízení již v provozu, pak je potřeba po stanovené době zkontrolovat, zda je zařízení stále bezpečné, samotné pokračování jeho existence se však nedotýká ochrany přírody a krajiny způsobem, který by odůvodňoval potřebu, aby veřejnost měla

mít právo se do tohoto technického řízení přímo zapojit způsobem předpokládaným v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. V žádné z těchto dvou situací tedy není potřeba, aby byl jednoznačný text § 14 odst. 1 věty druhé atomového zákona prolomen a zástupcům veřejnosti přiznáno právo účasti.

[18] Nebylo to tedy potřeba ani v tomto případě, a městskému soudu tudíž nelze vytknout, že nepřiznal stěžovateli žalobní legitimaci proti rozhodnutí žalovaného a následně proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného o rozkladu. Šlo totiž o správní řízení, v němž stěžovatel nebyl a nemohl být účastníkem. Nelze se sice ztotožnit s poněkud zkratkovitým tvrzením městského soudu, že je v případě rozhodnutí vydaného podle § 14 atomového zákona soudní přezkum vyloučen; přesnější by bylo tvrzení, že je sice soudní přezkum tohoto rozhodnutí připuštěn, ovšem jediným možným žalobcem je jediný účastník tohoto řízení, tedy žadatel o povolení (typicky v případě, že by mu žádost o povolení byla žalovaným zamítnuta). Stěžovateli naopak taková aktivní legitimace opravdu nesvědčí, jako mu nesvědčí ani právo účastenství v řízení podle § 14 atomového zákona. Bylo tedy namístež jeho žalobu proti předmětnému rozhodnutí odmítnout a kasační stížnost proti takovému odmítavému usnesení je třeba zamítnout.

2400

Církve a náboženské společnosti: oprávnění ke zvláštním právům Vláda: úkony v oblasti veřejné správy

k § 7 odst. 1 a § 27 odst. 8 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)

Učinit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 8 zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, lze na základě návrhu podaného do 5 let od nabytí účinnosti citovaného zákona, tj. do 7. 1. 2007.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 9 As 64/2010-47)

Prejudikatura: č. 905/2006 Sb. NSS a č. 1829/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 519/2006 Sb.

Věc: Náboženská společnost českých unitářů proti Ministerstvu kultury o přiznání oprávnění ke zvláštním právům, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal k žalovanému návrh na učinení výjimky a přiznání oprávnění ke zvláštním právům, jejichž výčet je uveden v § 7 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech. Žalovaný usnesením ze dne 23. 10. 2007 řízení o tomto návrhu zastavil. V rozhodnutí poukázal na § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, dle kterého správní orgán řízení usnesením zastaví z důvodů stanovených zákonem. V daném případě uplynula objektivní lhůta stanovená v § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech, dle něhož lze výjimku podle tohoto ustanovení udělit pouze do 5 let od nabytí účinnosti tohoto zákona.

Žalobce návrh podal dne 21. 11. 2006. S ohledem na skutečnost, že k rozhodnutí ve věci je třeba souhlasu vlády, zpracoval žalovaný materiál pro schůzi vlády s návrhem na vyslovení jejího souhlasu, který dne 30. 11. 2006 vypravil k vnějšímu připomínkovému řízení. V něm byly uplatněny zásadní připomínky ze strany ministerstva vnitra, ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstva obrany a ministerstva financí, které se však z časových důvodů již nepodařilo vypořádat tak, aby byl návrh předložen vládě a ta vyslovila souhlas pro udělení výjimky do 7. 1. 2007, tj. do pěti let od nabytí účinnosti zákona o církvích a náboženských společnostech. Vzhledem k tomu nemohlo být stěžovateli přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv. Tato skutečnost byla žalobci sdělena dopisem žalovaného ze dne 9. 1. 2007. V následující korespondenci se žalobce dopisem ze dne 13. 4. 2007 dotázal na obsah zásadních připomínek zmíněných resortů. Žalovaný odpověděl dne 27. 4. 2007 a teprve v návaznosti na další dopis žalobce ze dne 7. 9. 2007 z důvodu právní jistoty vydal výše uvedené rozhodnutí o zastavení řízení.

Toto rozhodnutí bylo k rozkladu žalobce potvrzeno rozhodnutím ministra kultury ze dne 7. 1. 2008, který v souvislosti s naznačenou časovou a procesní náročností řízení poukázal na jednací řád vlády s tím, že daný proces trvá obvykle řadu měsíců a žalovaný nebyl ve věci nečinný.

Žalobu podanou proti oběma shora uvedeným správním rozhodnutím Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 2. 2010 zamítl. Městský soud potvrdil správnost postupu žalovaného, který v daném případě nepostupoval podle § 13 správního řádu a namísto toho se pro získání souhlasu vlády držel přijatých pravidel pro jednání vlády. Dle městského soudu žalobce měl a mohl vědět o přijetí zákona o církvích a náboženských společnostech, jakož i o jeho přechodných ustanoveních. Mohl proto svůj návrh podat v průběhu pěti let, avšak učinil tak až podáním ze dne 20. 11. 2006, tedy krátce před uplynutím pětileté zákonné lhůty. Zákon o církvích a náboženských společnostech nabytí platnosti i účinnosti současně dne 7. 1. 2002, proto lhůta pro udělení daných výjimek skončila dne 7. 1. 2007, bez možnosti jejího prodloužení.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že se domnívá, že návrh ze dne 20. 11. 2006 podal včas. Při jeho podání se řídil vyjádřením žalovaného prezentovaným dne 29. 5. 2006 náměstkyní ministra kultury Mgr. Kalistovou, která ho poučila o tom, že přístup ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech lze získat na základě návrhu, který musí být podán nejpozději do 7. 1. 2007.

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

Z odůvodnění:

Registrovaná církev a náboženská společnost může k plnění svého poslání získat oprávnění k výkonu zvláštních práv, jejichž taxativní výčet je uveden v § 7 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech a jedná se o:

- právo vyučovat náboženství na státních školách – písm. a);

- právo na výkon duchovní služby v ozbrojených silách České republiky, v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, zabezpečovací detence, ochranné léčebny a ochranná výchova – písm. b);

- právo na financování ze státního rozpočtu podle zvláštního předpisu - písm. c);

- právo na uzavírání občanskoprávně platných církevních sňatků podle zvláštního předpisu - písm. d);

- právo zřizovat církevní školy - písm. e);

- právo zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními za předpokladu, že toto právo je tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let - písm. f).

Oprávnění k výkonu vyjmenovaných práv umožňují již registrovaným církvím a náboženským společnostem působit v některých vybraných oblastech veřejnoprávního prostoru, přičemž podmínky a další náležitosti, za kterých mohou získat oprávnění k těmto tzv. zvláštním právům, jsou stanoveny v § 11 téhož zákona.

Podle tohoto ustanovení může návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv podat registrovaná církev a náboženská společnost, která: a) je registrována podle tohoto zákona nepřetržitě ke dni podání návrhu nejméně 10 let, b) zveřejňovala každoročně 10 let před podáním tohoto návrhu výroční zprávy o činnosti za kalendářní rok a c) plní řádné závazky vůči státu a třetím osobám (viz § 11 odst. 1). (...)

Z uvedeného je tedy patrný určitý dvojstupňový režim, neboť k přiznání tzv. zvláštních práv církvím a náboženským společnostem dochází nikoli jejich registrací, ale vyhodnocením jejich další činnosti. V důvodové zprávě k zákonu o církvích a náboženských společnostech je k tomu uvedeno, že zvláštní práva mohou využívat jen ty církve a náboženské společnosti, u nichž lze na základě jejich delší činnosti do značné míry garantovat serióznost v tomto působení, ale též patřičné odborné zázemí pro takovou činnost (viz sněmovní tisk č. 919/0, 3. volební období 1998–2002, digitální repozitář, www.psp.cz).

S ohledem na respektování kontinuity práv a povinností církví a náboženských společností uznaných v České republice byla v § 28 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech provedena recepce stá-

vajících registrovaných církví a náboženských společností s tím, že se jim současně přiznávají také oprávnění k výkonu zvláštních práv. Rozsah oprávnění k výkonu zvláštních práv, který měly tyto církve a náboženské společnosti ke dni nabytí účinnosti citovaného zákona, přitom zůstal zachován.

To znamená, že oprávnění k výkonu zvláštních práv, která církve a náboženské společnosti ke dni účinnosti zákona o církvích a náboženských společnostech nevykonávaly, a nebyla tak předmětem shora zmíněné recepce, mohou nabýt pouze řízením podle § 11 tohoto zákona. Podle již citovaného § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech však „[m]inisterstvo se souhlasem vlády může učinit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 církvím a náboženským společnostem, které reprezentují významné světové náboženství s dlouhou historickou tradicí, působí na území České republiky a jsou registrovány podle tohoto zákona. V tomto případě se nevyžaduje splnění podmínek podle § 11 odst. 1 a 4. Návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv může podat registrovaná církev a náboženská společnost, která plní řádně závazky vůči státu a třetím osobám. Výjimku podle tohoto odstavce lze udělit pouze do 5 let od nabytí účinnosti tohoto zákona“.

Je tedy patrné, že oproti standardnímu procesnímu režimu podle § 11 zákona o církvích a náboženských společnostech byla tímto zákonem dána také možnost určitého výjimečného procesního režimu ve vztahu k přiznání oprávnění ke zvláštním právům, který primárně spočívá v tom, že se nevyžaduje splnění podmínek podle § 11 odst. 1 a 4 tohoto zákona. Dotčená církev či náboženská společnost tak například nemusí být nejméně 10 let zaregistrována nebo nemusí ke svému návrhu dokládat splnění tzv. početního cenzu osob hlásících se k této církvi či náboženské společnosti, jehož výše činí nejméně 1 promile obyvatel České republiky podle posledního sčítání lidu.

Stěžovatel na základě naznačené recepce dle § 28 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech má oprávnění k výkonu

zvláštních práv podle § 7 odst. 1 písm. c), d) a f) tohoto zákona, přičemž ve zbytku, tj. pro přiznání zvláštních práv podle § 7 odst. a), b) a e) citovaného zákona, využil právě onen výjimečný procesní režim v § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech. S odkazem na toto ustanovení, ve spojení s § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, však žalovaný ve svém rozhodnutí řízení v dané věci zastavil s tím, že dne 7. 1. 2007 došlo k uplynutí zákonem stanovené pětileté lhůty pro udělení požadované výjimky.

Interpretace a aplikace § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech je tak podstatou projednávané věci. Nejvyšší správní soud k tomu předdesílá, že se jedná především o kompetenční ustanovení, které ve vztahu k žalovanému zakládá jeho pravomoc učinit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům, což podmiňuje jednak věcně v podobě souhlasu vlády a jednak časově v podobě omezení na dobu pěti let od nabytí účinnosti zákona, tj. do 7. 1. 2007. Ve vztahu ke svým adresátům, tj. registrovaným církvím a náboženským společnostem, pak stanoví pouze základní hmotněprávní podmínky, dle kterých musí: (i) reprezentovat významné světové náboženství s dlouhou historickou tradicí, (ii) působit na území České republiky a (iii) plnit řádně závazky vůči státu a třetím osobám.

Z hlediska posouzení případu stěžovatele je zásadním zejména zmíněný časový aspekt a s ním související odpověď na otázku, zda lze návrh podaný před 7. 1. 2007 věcně projednat i po uplynutí uvedeného data. Podle stěžovatele tomu tak je a odkazuje přitom mj. i na vyjádření náměstkyně ministryně kultury Mgr. Kalistové, dle kterého postačí, je-li návrh podán nejpozději do 7. 1. 2007. Naproti tomu rozhodující správní orgány a městský soud přijaly závěr, že naznačený postup možný není s tím, že uvedenou lhůtu pro udělování předmětných výjimek nelze překročit.

Na základě jazykového výkladu poslední věty § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech by bylo možné přisvědčit rozhodujícím správním orgánům a městskému soudu, že se jedná o pravomoc žalované

ho, která se uplynutím času objektivně vyčerpá. Nicméně vůči adresátům dané právní normy by tato interpretace představovala vytvoření velmi neurčitěho a nejasného právního prostředí ohledně podání a především projednání jejich návrhu na udělení výjimky a přiznání oprávnění ke zvláštním právům. Tyto skutečnosti totiž předmětné ustanovení nijak neřeší a nejistota navrhovatelů je zesílena i potřebou předchozího souhlasu vlády.

Tato konstrukce není ve vrchnostenských vztazích realizovaných při výkonu veřejné správy zcela typická, neboť funkce vlády spočívá především v obecné a koncepční realizaci vládní moci, nikoli v rozhodování konkrétních záležitostí. Vláda v souladu se svým vymezením v čl. 67 a násl. Ústavy ČR představuje kolegiální, vrcholný orgán moci výkonné, který má obecnou působnost v této oblasti. Vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. V rámci zmíněné obecné pravomoci vlády v oblasti moci výkonné je přitom nutno lišit ty pravomoci, které odpovídají jejímu funkčnímu vymezení, jež se vůči ministerstvům realizuje primárně ve formě řízení, kontroly a sjednocování jejich činnosti (§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Nicméně v některých případech je vládě zákonem svěřen i výkon konkrétní správní agendy, příp. participace na tomto výkonu, jako je tomu právě v projednávané věci. Obdobně je předchozí souhlas vlády nutný například pro povolení vyvézt archiválii prohlášenou za národní kulturní památku podle § 29 odst. 7 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. V případě výjimek ze zákazů ve zvlášť chráněných územích, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, pak tyto výjimky schvaluje přímo vláda svým usnesením v každém jednotlivém případě (viz § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

Těmito pravomocem, které vláda provádí formou úkonů v oblasti veřejné správy, tedy odpovídá postavení vlády jako „*správního úřadu*“ *sui generis*. Učiněný závěr je v soula-

du s judikaturou zdejšího soudu, například s rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, který se sice týkal postavení prezidenta republiky jako součásti moci výkonné, ale obecně východisko odlišení jeho pravomocí, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů na jedné straně a ve formě správních úkonů na straně druhé, lze analogicky vztáhnout i na postavení vlády. Ostatně i v odborné literatuře se, v rozporu s tvrzením žalovaného v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, uvádí, že nelze zabránit výjimečným situacím, kdy speciální zákony svěří vládě výkon konkrétní agendy (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 25).

Specifický charakter rozhodování vlády a z něho vyplývající vyšší náročnost přípravy a předkládání materiálů pro jednání schůze vlády, včetně předchozího připomínkového řízení, jež v podrobnostech upravuje jednací řád vlády (schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998, č. 610 ve znění pozdějších usnesení, která jej mění a doplňují, dostupné z <http://www.vlada.cz>), však podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže být k tíži účastníka daného správního řízení. To platí tím spíše, pokud je ve vztahu k němu předmětná právní norma z hlediska procesněprávních podmínek týkajících se podání a projednání věci zcela nekonkrétní tak, jako je tomu u § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech (na rozdíl třeba od výše uvedeného § 43 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., který předmětný procesní postup jasně fixuje alespoň stanovením konkrétních lhůt).

Městský soud v tomto směru poznamenal, že návrh stěžovatele je ze dne 20. 11. 2006, proto si měl být vědom, že při tak pozdním podání nemusí dojít k jeho věcnému projednání do 7. 1. 2007, jak vyplývá z jazykového výkladu § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech. Je však otázkou s jak velkým časovým předstihem tedy měl stěžovatel počítat, pokud takový časový úsek není zákonem upraven. Ministr kultury ve svém rozhodnutí k uvedenému konstatoval, že v souvislosti s časovou a procesní náročností přípravy materiálů pro jednání schůze

vlády je nutno počítat se lhůtou v řádech měsíců. Tato náročnost, která je do předmětného správního řízení vnesena nepochybně atypickou nutností vyslovení souhlasu vlády, však nemůže ovlivňovat právní jistotu stěžovatele jako účastníka řízení. Pokud se stěžovatel nedopustil žádného procesního pochybení způsobujícího výrazné prodloužení řízení, svůj návrh podal v době, kdy ministerstvo kultury mělo zákonem danou pravomoc rozhodovat o výjimkách podle § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech, musí být o tomto návrhu věcně rozhodnuto.

Jazykový výklad citovaného ustanovení tedy není sám o sobě dostačující, což ostatně plyne nejen z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., či ze dne 10. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 24/06, č. 519/2006 Sb.), ale též z judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 5. 2. 2009, čj. 9 Ans 5/2008-107, č. 1829/2009 Sb. NSS).

Je proto namístě posuzovat věc širší perspektivou naznačenou výše, nikoli jen prostřednictvím čtení textu zákona bez souvislostí. Soud není vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, které mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. V daném případě je tímto důvodem zejména princip právní jistoty, který neoddělitelně patří ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty, přičemž jeho nepominutelným komponentem je mj. legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci. Právě s ohledem na tento požadavek je třeba interpretovat § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech tak, že výjimku podle citovaného ustanovení lze udělit na základě návrhu podaného do 5 let od nabytí účinnosti zákona o církvích a náboženských společnostech, tj. do 7. 1. 2007.

Pouze tak lze dostát požadavku právní jistoty adresátů dané právní normy, která byla do zákona o církvích a náboženských společnostech (hlavy VII, společná, přechodná,

zmocňovací a závěrečná ustanovení) doplněna během projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, a to na základě pozměňovacího návrhu poslance Jana Zahradila. Smysl a účel této změny zjevně směřoval k tomu, aby po určitou dobu měly vybrané církve a náboženské společnosti zjednodušený přístup ke zvláštním právům (blíže k tomu viz podrobná rozprava v rámci druhého čtení a sněmovní tisk č. 9–19/2, pozměňovací návrhy, bod G. 1., 3. volební období 1998–2002, digitální repozitář, www.psp.cz). Doba pěti let však byla legislativně vymezena tak, že zasahuje (resp. může zasáhnout) do právní jistoty dotčených církví a náboženských společností. To se stalo právě v projednávané věci, kdy se stěžovatel ve výsledku stal zcela závislým na postupu ministerstva kultury, zejména na době, v jaké stihne jeho návrh zpracovat (zejména ve vztahu k vládě). Takový stav, zvláště za situace, kdy stěžovatel nijak nepochybil a svůj návrh podal v době, kdy ministerstvo kultury bylo vybaveno zákonnou kompetencí o něm věcně rozhodnout, nelze akceptovat. Proto Nejvyšší správní soud zaujal shora zmíněný interpretační závěr s tím, že se nijak ne-

vymyká účelu zákona ani historii jeho vzniku a systematickým souvislostem. Svědčí o tom ostatně nejen okolnosti a způsob, jakým byl § 27 odst. 8 do zákona o církvích a náboženských společnostech vložen, ale též jeho výklad zastávaný samotnou náměstkyní ministra kultury Mgr. Kalistovou, jak vyplývá ze zápisu z jednání s církvemi dne 29. 5. 2006, dle kterého: „*Ing. J. Gabriel (představitel náboženské společnosti českých unitářů, pozn. Nejvyššího správního soudu) vyjádřil z hlediska zvláštních práv zájem zejména o přístup do věznic. Současný církevní zákon označil za vyhovující s tou výhradou, že nevědí, jak získat ke zvláštním právům přístup. Náměstkyně ministra Mgr. Kalistová je upozornila, že si o ně mají zažádat na odboru církví nejpozději do 7. 1. 2007, protože se nacházejí ve zvláštní skupině církví a náboženských společností.*“

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů přisvědčil námitce stěžovatele, dle které byl jeho návrh podán včas, a proto o něm mělo být dle § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech meritorně rozhodnuto.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2401

Daň z přidané hodnoty: vyměření nadměrného odpočtu daně
Daňové řízení: vrácení finančních prostředků plátcí daně

k § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

k § 59 a § 64 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb., č. 29/2000 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 444/2005 Sb. a č. 230/2006 Sb.*)

I. K dispozici s nadměrným odpočtem, respektive s finančními prostředky představujícími pohledávku daňového subjektu vůči státnímu rozpočtu, nepostačí pouhé uplatnění nadměrného odpočtu v příslušném přiznání k dani. Dispozici s těmito finančními prostředky je nutno odvíjet od autoritativního stvrzení jejich výše, tj. vyměření nadměrného odpočtu za určité zdaňovací období.

II. Je-li na daňovém účtu plátce daně evidován vyměřený nadměrný odpočet, je správce daně oprávněn s finančními prostředky disponovat, a to buď postupem dle § 59 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nebo dle § 64 odst. 2 téhož právního předpisu, nestanoví-li zákon pro určité specifické situace jinak (např. konkurs). Nejsou-li splněny podmínky ani pro postup dle § 59 zákona č. 337/1992 Sb., ani pro postup dle § 64 citovaného zákona, vrátí správce daně finanční prostředky plátcí daně bez žádosti do třiceti dnů ode dne vyměření.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2009, čj. 9 Afs 94/2008-52)

2402

Daň z příjmů: zamezení dvojímu zdanění

k § 41, § 46 odst. 5, § 54 a § 69 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb.*)

k § 6 odst. 3 a § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

Skutečnost, že daňový subjekt na základě vlastního rozhodnutí (být správcem daně arobovaného ve formě konkludentně vyměřené daně; § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) nesprávně zdanil předmět daně, nemůže, s poukazem na zásadu zákazu dvojího zdanění, ve výsledku vyloučit možnost provést řádné zdanění v souladu se zákonem. V opačném případě by vyvstala situace, kdy by daňovým subjektem nesprávně zdaněný předmět daně vylučoval provedení zdanění v souladu se zákonem. Vzniklý stav, kdy jedna a tatáž hodnota byla zdaněna dvakrát – jednou bez právního důvodu a podruhé v souladu se zákonem, musí být jako neudržitelný napraven, a to cestou dodatečného daňového přiznání podle § 41 citovaného zákona nebo cestou obnovy řízení podle § 54 tohoto zákona; tato náprava je však možná jen v rámci řízení o daňové povinnosti, v němž byl předmět daně nesprávně zdaněn.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, čj. 7 Afs 110/2007-55)

Prejudikatura: č. 1275/2007 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02).

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

2403

Služební poměr: hodnostní označení příslušníka bezpečnostního sboru

k § 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

I. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, přinesl nové chápání služební hodnosti, resp. hodnostního označení příslušníka bezpečnostního sboru, které znamená, že služební hodnost, resp. hodnostní označení odráží aktuálně zastávané služební místo, aktuálně vykonávanou služební činnost. Podle tohoto pojetí tak zvýšení či snížení služební hodnosti, resp. hodnostního označení odráží pohyb příslušníka v organizační struktuře bezpečnostního sboru (změnu vykonávané služební činnosti). Toto nové pojetí proto vůbec nelze srovnávat se starším a dosud tradičním vojenským systémem hodností, kdy služební hodnost vyjadřovala podřízenost a nadřízenost, zásluhovost (danou zejména délkou odsloužené doby), případně byla využívána i kázeňsky.

II. Rozhodnutí služebního funkcionáře o změně hodnostního označení major na hodnostní označení podporučík vydané v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nelze považovat za degradaci dotčeného příslušníka ani nepředstavuje zásah do jeho osobnostních či jiných práv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, čj. 4 Ads 34/2009-63)

2404

**Rozhlasové a televizní vysílání: zjevná a skrytá reklama
Správní trestání: jednočinný souběh správních deliktů**

k § 48 odst. 1 písm. g) a odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 341/2004 Sb.

Jednočinný souběh správních deliktů dle § 48 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (zařazení do vysílání skryté a podprahové reklamy a teleshopping), a dle § 48 odst. 4 písm. a) citovaného zákona (nezajištění, aby reklamy a teleshopping byly rozeznatelné a zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově oddělené od ostatních částí programu) je pojmově vyloučen, neboť buď provozovatel odvysílal zjevnou reklamu, kterou byl povinen oddělit od vysílaného pořadu, nebo odvysílal pořad, který obsahoval prvky skryté reklamy. V takovém případě ho nelze trestat za to, že skrytou reklamu neoddělil od ostatních vysílaných programů.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2008, čj. 11 Ca 232/2008-27)

2405

Územní řízení: vyhlášení stavební uzávěry; funkční využití území

Opatření obecné povahy: nařízení obce o stavební uzávěře

k § 84 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

k § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 83/1998 Sb. a č. 320/2002 Sb.^{*)}

k části dvacáté první bodu 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

k vyhlášce č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona^{**)}

I. Účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již nadále není z materiálního hlediska právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy. Proto může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť ta byla vyhlášena formou právního předpisu.

II. Za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. bylo možné stavební uzávěru vyhlásit z důvodu budoucího využití v území nebo jeho organizací podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace rozhodl o určitém způsobu budoucího funkčního využití daného území. Takovým orgánem bylo zastupitelstvo obce, a nikoliv její rada.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 6 Ao 2/2009-86)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS, č. 1276/2007 Sb. NSS a č. 1341/2007 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 90/2005 Sb.

2406

Mezinárodní ochrana: k pojmu sociální skupina

k § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 136/2006 Sb. a č. 165/2006 Sb.

Branci mohou být na základě konkrétních skutkových okolností považováni za specifickou sociální skupinu, jejíž příslušníci mohou mít odůvodněný strach z pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pokud na jedné straně čelí hrozbě násilí ze strany teroristických skupin pro případ, že základní vojenskou službu nastoupí, přičemž příslušný stát (Alžírsko) není schopen jim před tímto nebezpečím poskytnout dostatečnou ochranu, a na straně druhé naopak čelí hrozbě trestů odnětí svobody a dalších sankcí ze strany státu pro případ, že by vojenskou službu nastoupit odmítli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2008, čj. 5 Azs 18/2008-83)

Prejudikatura: č. 77/2004 Sb. NSS a č. 364/2004 Sb. NSS., č. 933/2006 Sb. NSS

^{*)} S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

^{**) S účinností od 1. 1. 2007 zrušena zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).}

2407

Lesní zákon: odnětí licence odborného lesního hospodáře

k § 37 odst. 1, § 45 odst. 1 písm. d) a § 52 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

Základní povinností odborného lesního hospodáře je ve smyslu § 37 odst. 1 a § 52 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, garantovat vlastníku lesa odbornou úroveň hospodaření v lese a důsledně dbát ochrany lesa a řádného hospodaření v něm. Pokud odborný lesní hospodář na základě smlouvy s vlastníkem lesa v lese přímo hospodář, tedy provádí těžbu, pěstební činnost a další hospodářské činnosti v lese, přičemž opakovaně nerespektuje povinnosti, které pro hospodaření v lese stanoví vlastníku lesa lesní zákon, pak tímto jednáním závažným způsobem porušuje své povinnosti odborného lesního hospodáře, a jsou tak naplněny podmínky pro odnětí licence odborného lesního hospodáře podle § 45 odst. 1 písm. d) lesního zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2007, čj. 10 Ca 167/2005-61)

2408

**Ochrana životního prostředí: ochrana ptactva; odchylný postup
Správní trestání: retroaktivita; účinky přechodných ustanovení;
liberační důvody**

k § 5a, § 5b a § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

k § 23 zákona č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně a doplnění zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.*)

k čl. II bodu 1 zákona č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

Přechodná ustanovení zákona č. 218/2004 Sb. (konkrétně čl. II bod 1) nutno vyložit tak, že „nedotčenost“ dřívějších rozhodnutí o výjimkách ze zákazu podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v daném případě znamená, že osoba, která podle dřívější právní úpravy legálně držela ptáky na základě registračního listu, nemusela pro tyto ptáky mít tzv. rozhodnutí o odchylném postupu podle úpravy nové (§ 5b zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), a proto ani nebyla povinna o ně žádat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 As 17/2009-61)

Prejudikatura: č. 1258/2007 Sb. NSS a č. 1746/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02).

*) S účinností od 1. 5. 2004 byl § 23 zrušen zákonem č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy).