

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

11 2011 / IX. ročník / 24. 11. 2011

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2409. Řízení před soudem: včasnost žaloby; změna judikatury. 941
2410. Řízení před soudem: zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku; společný návrh účastníků řízení 946
2411. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti 953
2412. Správní řízení: zjišťování rozhodných okolností; zásada koncentrace řízení 957
2413. Správní řízení: řízení o určení právního vztahu 960
2414. Správní trestání: nevědomost provozovatele vozidla o totožnosti řidiče vozidla 964
2415. Daň z příjmů: příjmy z pronájmu nebytových prostor; daňové dopady absolutně neplatné smlouvy 970
2416. Ochrana osobních údajů: mlčenlivost advokáta 976
2417. Ochrana přírody a krajiny: zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů
Správní trestání: odpovědnost za spáchání správního deliktu 982
2418. Stavební řízení: dodatečné povolení stavby; výjimka z obecných požadavků na výstavbu; pojem „okna z obytných místností v protilehlých stěnách“ 990
2419. Stavební řízení: regulativy určující využití území; umístění studny 997
2420. Pobyt cizinců: závažné narušení veřejného pořádku 1001
2421. Pobyt cizinců: vyznačení zániku platnosti víza; doručování rozhodnutí o kasační stížnosti 1014
2422. Zaměstnanost: povinnost oznámit práci cizinců 1018

2423. Regulace reklamy: zřetelnost výzvy k proctení příbalové informace 1020
2424. Veřejné zakázky: kontrola zadavatele; stanovení dílčích hodnotících kritérií 1024
2425. Kompetenční spory: telekomunikace; zaplacení ceny za služby obsahu
Telekomunikace: služby obsahu 1027

II. PRÁVNÍ VĚTY

2426. Řízení před soudem: přezkum výzvy daňovému ručiteli k uhrazení daňového nedoplatku 1032
2427. Daňové řízení: rozsah přezkumu rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek 1032
2428. Horní právo: úprava nerostů 1033
2429. Myslivost: uznání honitby; přiřčení pozemků k honitbě 1033
2430. Myslivost: účastenství v řízení o přiřčení honebních pozemků 1033
2431. Nejvyšší kontrolní úřad: rozsah kontrolní činnosti; kontrolovaná osoba 1034
2432. Loterie: správní poplatek za provozování ostatních sázkových her 1034
2433. Zaměstnanost: zaměstnávání cizinců; nesplnění oznamovací povinnosti 1034

I.

JUDIKÁTY

2409

Řízení před soudem: včasnost žaloby; změna judikatury

k § 72 odst. 1 a 4 soudního řádu správního

Ani změna judikatury, byť by se týkala otázky přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nemůže vést k tomu, že by za včasnou měla být považována žaloba, která byla podána po uplynutí zákonné lhůty (§ 72 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 Afs 11/2011-79)

Prejudikatura: č. 1720/2008 Sb. NSS a č. 1743/2008 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost ZAKOV STEEL proti Ministerstvu financí o vydání osvědčení o registraci žalobce jakožto plátce daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Ústí nad Orlicí rozhodnutím ze dne 28. 6. 2007 vydal osvědčení o registraci žalobce jakožto plátce daně z přidané hodnoty. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které Finanční ředitelství v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 13. 11. 2007 zamítlo.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové se žalobce domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí finančního ředitelství. Podle žalobního petitu se žalobce uvedenou žalobou domáhal rovněž zrušení rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „žalovaný“) ze dne 16. 4. 2007, jímž bylo rozhodnuto podle § 5 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“), v tehdy účinném znění o delegaci místní příslušnosti ke správě všech daní, s výjimkou daně z nemovitostí, daně z převodu nemovitostí, daně dědické a daně darovací, spravovaných dosud Finančním úřadem v Opavě na Finanční úřad v Ústí nad Orlicí, a to s účinností od 21. 6. 2007. Důvodem tohoto kroku bylo zjištění finančních orgánů, že veškeré aktivity žalobce se uskutečňovaly v Lanškrouně, tj. v územním obvodu Finančního úřadu v Ústí nad Orlicí, zatímco sídlo žalobce nacházející se v územním obvodu Finančního úřadu v Opavě bylo podle názoru finančních orgánů pouze formální.

Rozsudkem ze dne 28. 2. 2008 Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že správce daně byl povinen po změně místní příslušnosti vydat rozhodnutí o přeregistraci žalobce jakožto plátce daně z přidané hodnoty. Přitom rozhodnutí žalovaného o delegaci místní příslušnosti nebylo možné podle krajského soudu považovat za podkladové rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s., a krajský soud je tudíž nemohl přezkoumávat.

Žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten rozsudkem ze dne 26. 8. 2008, čj. 2 Afs 63/2008-60, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud připomněl, že před jeho rozhodnutím o kasační stížnosti došlo v judikatuře ke sjednocení náhledu na charakter rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti správce daně, když rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 7. 2008, čj. 7 Afs 13/2007-54, č. 1720/2008 Sb. NSS, vyslovil, že rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti ke správě daně je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a není vyloučeno z přezkoumání soudem. Nejvyšší správní soud shledal vadným postup krajského soudu, který podanou žalobu hodnotil pouze jako směřující proti rozhodnutí o registraci, ač svým obsahem směřovala rovněž proti rozhodnutí o delegaci. Vzhledem k tomu, že

k přezkoumání rozhodnutí žalovaného o delegaci místní příslušnosti nebyl Krajský soud v Hradci Králové místně příslušný, bylo namísto žalobu v této části podle § 7 odst. 7 s. ř. s. (nyní § 7 odst. 6 s. ř. s.) postoupit soudu věcně a místně příslušnému, jímž je Městský soud v Praze. Jen soud věcně a místně příslušný může podle Nejvyššího správního soudu zkoumat včasnost žaloby v této části a věcně posoudit její důvodnost.

Krajský soud následně v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 12. 12. 2008 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2007 postoupil Městskému soudu v Praze.

Městský soud usnesením ze dne 30. 9. 2010 tuto žalobu odmítl jako opožděnou. V odůvodnění konstatoval, že podle správního spisu bylo žalobou napadené rozhodnutí stěžovateli doručeno dne 24. 4. 2007. Dvouměsíční lhůta k podání žaloby tedy uplynula dne 25. 6. 2007, žaloba byla ovšem podána až dne 8. 1. 2008, tedy opožděně. Podle městského soudu nebyla pro posouzení včasnosti žaloby rozhodná existence judikatury, která v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí soudní přezkum těchto rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti vylučovala. Bylo na žalobci, pokud s rozhodnutím žalovaného nesoúhlasil, aby i přes existující judikaturu žalobu podal, tedy postupoval ve věci obdobně jako např. žalobci ve věcech, v nichž se Nejvyšší správní soud vyslovil ve prospěch soudního přezkoumání rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti ke správě daní (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2007, čj. 8 Afs 143/2005-51, a ze dne 16. 1. 2008, čj. 5 Afs 30/2007-50), nebo žalobce, na základě jehož žaloby a posléze kasační stížnosti byla tato otázka předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. V řízení o včasné žalobě mohl žalobce nepochybně uplatnit své argumenty svědčící ve prospěch přezkumu rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti, a účinně tak zajistit ochranu svých práv.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, která je předmětem řízení v nyní posuzované věci.

Měl za to, že odmítnutí jeho žaloby odporuje roli, kterou mají soudy podle čl. 90 Ústavy plnit. Stěžovatel připomněl, že městský soud rozhodoval v roce 2007 tak, že žaloby proti rozhodnutím o delegaci odmítal. S ohledem na to stěžovatel hodnotil současný postoj městského soudu k tomu, jakým postupem měl stěžovatel hájit svá práva, jako „*ironický, absurdní a smutný*“ a v konečném důsledku jako *denegatio iustitiae*. Vázanost soudu právem neznamená podle stěžovatele pouze vázanost zákonem ve smyslu formálním, nýbrž i vázanost ostatními prameny práva, včetně právních principů a právních precedentů. Podle stěžovatele tedy nelze jen mechanicky porovnávat datum podání žaloby s datem vydání rozhodnutí či jeho doručení.

Stěžovatel citoval ze zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 63/2008-60, podle něhož „*judikatura existující v době podání žaloby i rozhodování krajského soudu toto rozhodnutí ze soudního přezkumu vylučovala. To je také důvodem právní konstrukce zvolené stěžovatelem v žalobě, jejímž cílem bylo dosáhnout jeho přezkoumání, neboť žalobce tvrdil konkrétní zásah do práv.*“

Stěžovatel již bezprostředně poté, co obdržel rozhodnutí žalovaného o delegaci ze dne 16. 4. 2007, žádal dne 9. 5. 2007 o vyhotovení kopií písemností ze správního spisu a již v té době uváděl, že hodlá toto rozhodnutí napadnout žalobou. Ovšem vzhledem k tomu, že judikatura byla v roce 2007 pevná a konzistentní, zkoušel všechny ostatní dostupné cesty. Především podal odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu v Opavě, jímž byla omezena platnost jeho osvědčení o registraci. Po zamítnutí tohoto odvolání podal v této věci dne 28. 12. 2007 žalobu, jež je vedena Krajským soudem v Ostravě. Dále podal odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu v Ústí nad Orlicí o nové registraci, po jeho zamítnutí podal dne 8. 1. 2008 žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. V této žalobě navrhl rovněž zrušení rozhodnutí žalovaného o delegaci jako rozhodnutí podkladového (viz výše). Konečně podal také odvolání proti samotnému rozhodnutí žalovaného o dele-

gaci, byť to zákon tehdy vylučoval. Po dvojím zamítnutí podal následně žalobu k Městskému soudu v Praze.

Stěžovatel vycházel v roce 2007 z tehdejšího stavu judikatury. Nemohl-li tedy brojit proti rozhodnutí žalovaného o delegaci samostatně, poctivě až zoufale se snažil využít všech jiných, možných i nemožných, prostředků k ochraně svého práva. Navíc, než mohl stěžovatel podat zmiňované tři žaloby, byl povinen vyčerpat veškeré prostředky, které k ochraně jeho práv poskytovaly procesní předpisy správy daní. Je tedy absurdní a nesmyslné vytýkat stěžovateli zmeškání lhůty, když ovlivnit délku řízení před správními orgány nebylo v jeho moci. Žaloba byla podána dne 8. 1. 2008, o možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o delegaci se přitom poprvé zmiňuje snad až usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 7 Afs 13/2007-40, o předložení věci rozšířenému senátu, které však nebylo zveřejněno. I tak ovšem byla žaloba ve věci rozhodnutí o delegaci podána nejméně o měsíc dříve, než se Nejvyšší správní soud začal touto otázkou zabývat, a v každém případě o půl roku dříve, než rozšířený senát Nejvyššího správního soudu radikálně změnil dosavadní judikaturu k této otázce (viz výše uvedené usnesení čj. 7 Afs 13/2007-54). Toto rozhodnutí nebylo obecně známo ani v srpnu 2008, kdy ho zmiňuje Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 Afs 63/2008-60, jímž byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2008 a díky němuž bylo následně vydáno i usnesení městského soudu napadené nyní projednávanou kasační stížností.

Městský soud se podle stěžovatele dostatečně nezabýval otázkou judikatorních odklonů a posuzování podmínek s nimi spojených, ač mu musela být známa ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, a ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2008 Sb. NSS. Z těchto rozhodnutí podle stěžovatele vyplývá, že po něm nebylo možné spravedlivě požadovat, aby anticipo-

val pozdější změnu judikatury. Městský soud se s těmito rozhodnutími Nejvyššího správního soudu žádným způsobem nevyvořoval, jeho rozhodnutí je tedy podle stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Námitku stěžovatele, podle níž stěžovatel nemohla lhůta pro podání žaloby plynout od doručení žalobou napadeného rozhodnutí o delegaci, neboť stěžovatel byl povinen nejprve vyčerpat opravné prostředky ve správním řízení, posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Poslední věta § 5 odst. 3 daňového řádu z roku 1992 jasně stanovila, že proti rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti nebyl opravný prostředek přípustný. Možnost odvolání proti rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti připustil až § 18 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, účinného od 1. 1. 2011. Je tedy nutno vycházet z toho, že obecná zákonná dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí vydanému podle § 5 odst. 3 daňového řádu z roku 1992, proti němuž nebyl opravný prostředek v daňovém řízení přípustný, začala plynout ode dne doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu [§ 72 odst. 1 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.]. Tak tomu bylo i v případě stěžovatele a na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného o delegaci místní příslušnosti nepřípustné odvolání, které bylo také žalovaným pro nepřípustnost zamítnuto.

Konečně podle stěžovní kasační námitky nelze stěžovateli vytýkat zmeškání lhůty pro podání žaloby za situace, kdy stěžovatel vycházel z tehdejšího stavu judikatury, která možnost podání této žaloby podle jeho názoru vylučovala, a využil všech ostatních prostředků k ochraně svých práv. Stěžovatel ovšem konkrétně neuvádí, k jakému závěru má tedy tento jeho právní názor směřovat. Pokud se stěžovatel domnívá, že městský soud neměl k uplynutí lhůty pro podání žaloby vůbec přihlížet, pak musí Nejvyšší správní

soud zdůraznit, že včasnost žaloby je zcela nezbytnou podmínkou řízení, naopak podání opožděné žaloby je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, který musí nutně vést k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Pokud má stěžovatel za to, že jím vylíčené skutečnosti by odůvodňovaly prominutí zmeškání lhůty pro podání žaloby, pak Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 72 odst. 4 s. ř. s. zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Pokud stěžovatel předpokládá, že lhůta pro podání žaloby se v daném případě měla odvíjet od nějakého jiného data, než je den doručení písemného vyhotovení žalobou napadeného rozhodnutí žalobci, jak stanoví § 72 odst. 1 s. ř. s., pak z jeho kasační stížnosti není zřejmé, které jiné datum by takovým počátkem běhu žalobní lhůty mělo být.

Nejvyšší správní soud se naopak plně ztožňuje s městským soudem v názoru, že ani stav judikatury v době, kdy stěžovateli plynula lhůta pro předmětnou žalobu, tj. v období od 24. 4. 2007 do 25. 6. 2007, stěžovateli nebránil v tom, aby žalobu proti rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti podal, byli přesvědčeni o tom, že jím bylo v rozporu se zákonem zasaženo do jeho práv a povinností. Je totiž nutno zdůraznit, že časové omezení práva podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, obdobně jako je tomu u jiných procesních prostředků, příslušnou zákonnou lhůtou není samoučelné, naopak, je výsledkem spravedlivé rovnováhy mezi ochranou práv žalobce na straně jedné a ochranou právní jistoty na straně druhé. Pravomocné rozhodnutí správního orgánu vytváří právní účinky pro své adresáty i pro orgány veřejné moci, v řadě případů na něj navazují další správní rozhodnutí či jiné právně významné skutečnosti, bylo by proto neúnosné, kdyby možnost zrušit či změnit takové rozhodnutí, ať již na základě mimořádných opravných prostředků či dozorčích prostředků ve správním řízení nebo cestou správní žaloby, nebyla omezena příslušnými lhůtami. Běh této lhůty, který musí být jednoznačně stanoven zákonem, pak nemůže záviset na takové okolnosti, jakou je stav a případně následné změ-

ny judikatury, a to ani v otázce přípustnosti samotné žaloby.

Je pravdou, jak upozorňuje stěžovatel, že Nejvyšší správní soud připustil v rozsudku ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, a v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2008 Sb. NSS, výjimky z koncentrační zásady vyjádřené pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 71 odst. 2 s. ř. s. a pro řízení o kasační stížnosti v § 104 odst. 4 s. ř. s., a to pro případy judikatorních odklonů či obrátů. Podle prvního zmíněného rozhodnutí za situace, kdy je určitá právní otázka setrvale judikována určitým způsobem a až po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby o nové žalobní body dojde ke změně této judikatury, nelze po žalobci požadovat, aby příslušnou žalobní námitku uplatnil nejpozději do uplynutí uvedené lhůty, a je naopak možné k ní přihlédnout i tehdy, je-li tato námitka uplatněna žalobcem při jednání, resp. vyjde-li ve smyslu § 76 odst. 3 s. ř. s. taková vada při jednání najevo. Obdobně podle druhého zmíněného rozhodnutí, dojde-li k zásadnímu a překvapivému obrátu do té doby ustálené a jednotné judikatury až po uplynutí uvedené lhůty, kdy bylo možné danou námitku uplatnit v řízení před krajským soudem, nebrání stěžovateli § 104 odst. 4 s. ř. s. v uplatnění této námítky v řízení o kasační stížnosti, neboť nelze tvrdit, že by stěžovatel tuto námitku v řízení před krajským soudem ve smyslu tohoto ustanovení uplatnit mohl.

Nejvyšší správní soud ovšem spatřuje zásadní odlišnosti mezi procesními situacemi, které řešil v uvedených věcech, a situací, kterými se zabývá nyní. Za prvé, v obou případech založil Nejvyšší správní soud výjimku z koncentrační zásady na výkladu konkrétního ustanovení soudního řádu správního, a to § 76 odst. 3 s. ř. s. („*vyjdou-li tyto vady při jednání najevo*“) a § 104 odst. 4 s. ř. s. („*ač tak učinit mohl*“). Naproti tomu soudní řád správní nenabízí „*právní základ*“, z něhož by bylo možné dovodit výjimku z kategorického požadavku § 72 odst. 1 a 4 a § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. na včasnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Za druhé, v obou zmíněných věcech byly splněny veškeré podmínky

řízení, nebylo tedy pochyb o tom, že o žalobě a v druhém případě o kasační stížnosti mělo být meritorně rozhodnuto, řešila se pouze otázka přípustnosti jednotlivé žalobní či kasační námitky. Naproti tomu použití uvedené judikatury i na nyní posuzovanou věc způsobem, jehož se domáhá stěžovatel, by mohlo mít za následek meritorní rozhodnutí o opožděné žalobě (a to nejen v řádu měsíců jako v nyní posuzované věci, ale i např. v řádu let), tedy o žalobě, která by jinak musela být odmítnuta pro zcela zásadní a neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Takový procesní důsledek nelze z již uvedených důvodů ochrany právní jistoty připustit.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na nyní posuzovanou věc nedopadají, a městský soud proto nepochybil, pokud se jimi v usnesení o odmítnutí žaloby nezabýval. Skutečnost, že městský soud tuto judikaturu nezmínil, nečiní jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Městský soud zcela dostačujícím a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, proč odmítl žalobu stěžovatele podanou původně ke Krajskému soudu v Hradci Králové až dne 8. 1. 2008 (tj. více než půl roku po uplynutí zákonné lhůty) pro opožděnost, přičemž se vypořádal i s argumenty stěžovatele dovolávajícími se změny judikatury. Nejvyšší správní soud se navíc, jak již bylo řečeno, s argumentací městského soudu plně ztotožňuje.

Nad rámec nutného odůvodnění lze dodat, že v uvedené otázce přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti ke správě daní ani nenastal, přinejmenším nikoli v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, překvapivý obrat do té doby ustálené judikatury, který popisoval stěžovatel. Je pravdou, že judikatura Městského soudu v Praze v době, kdy stěžovateli běžela lhůta pro podání žaloby (24. 4. 2007 - 25. 6. 2007), stála na tom, že taková žaloba není přípustná (viz např. usnesení městského soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 11 Ca 230/2005-21, nebo ze dne 22. 11. 2006, čj. 10 Ca 180/2006-17). Nejvyšší správní soud potvrdil tento názor městského soudu až ve svém rozsudku ze dne

23. 5. 2007, čj. 7 Afs 95/2006-56, tedy zhruba v polovině lhůty pro podání žaloby stěžovatele. Pokud stěžovatel žalobu do té doby nepodal a pokud by se i seznámil s tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu neprodleně po jeho vydání, jen stěží by ho mohl považovat za absolutní překážku pro podání žaloby, a to už jen z toho důvodu, že se jednalo prozatím o ojedinělé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k dané otázce, nikoli tedy o jeho setrvalou a ustálenou judikaturu. A skutečně, na toto rozhodnutí devátého senátu Nejvyššího správního soudu další senáty Nejvyššího správního soudu nenavázaly a v již zmiňovaných rozsudcích ze dne 10. 12. 2007, čj. 8 Afs 143/2005-51, a ze dne 16. 1. 2008, čj. 5 Afs 30/2007-50, judikovaly opačně, byť se tak stalo již po uplynutí lhůty pro podání žaloby stěžovatele. Vznikly nezamýšlený rozpor mezi těmito rozhodnutími Nejvyššího správního soudu pak musel odstranit jeho rozšířený senát ve zmiňovaném usnesení čj. 7 Afs 13/2007-54.

Lze tedy uzavřít, že do rozhodnutí rozšířeného senátu zde nebyla ustálená a setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu jakožto vrcholného orgánu pro sjednocování judikatury správních soudů k otázce přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o delegaci místní příslušnosti ke správě daní; tím spíše je nutno přisvědčit názoru městského soudu, že stěžovateli v daném případě nic nebránilo brojit proti rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou, tak jako to učinili mj. žalobci v uvedených věcech, jimiž se zabýval Nejvyšší správní soud, a v této žalobě případně uplatnit rovněž argumenty svědčící ve prospěch soudního přezkoumání rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti.

Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelem, že v dané věci uplatnil všechny možné i nemožné prostředky k ochraně svých práv, ovšem s výjimkou toho jediného, který by mohl vést k jím žádanému výsledku, tedy ke zrušení rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti, čehož mohl dosáhnout pouze podáním včasné žaloby proti tomuto rozhodnutí. Je vhodné také připomenout, co zmínil již žalovaný, že totiž úsilí stěžovatele nebylo

zcela marné, naopak vedlo nakonec žalovaného k vydání nového rozhodnutí ze dne 14. 2. 2008, jímž žalovaný delegoval místní příslušnost ke správě daní stěžovatele zpět na Finanční úřad v Opavě. Byť je z jednotlivých podání stěžovatele založených ve spise zřej-

mé, že ani s tímto výsledkem nebyl spokojen a nadále usiloval o zrušení původního rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2007, musí akceptovat, že žalobu proti tomuto rozhodnutí podal opožděně. (...)

2410

Řízení před soudem: zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku; společný návrh účastníků řízení

k § 2 odst. 2 písm. b) a odst. 8, § 3 odst. 4 a § 9 odst. 1 a 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

k § 33 odst. 8 soudního řádu správního

k § 91 odst. 2 občanského soudního řádu

I. Pokud účastník řízení doručí krajskému soudu žádost o osvobození od soudních poplatků ve stejný den, kdy mu bylo doručeno usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, zruší krajský soud usnesení o zastavení řízení (§ 9 odst. 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) a rozhodne o žádosti účastníka o osvobození od soudních poplatků.

II. Vydat rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku je v příslušnosti krajského soudu (§ 9 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

III. Účastníci řízení, kteří učinili společný návrh (§ 33 odst. 8 s. ř. s.), netvoří tzv. nerozlučné společenství účastníků ve smyslu § 91 odst. 2 o. s. ř., neboť tento institut v soudním řízení správním nelze aplikovat. Každý z nich vystupuje v řízení jako samostatný účastník, a proto je každý z nich zvlášť povinen zaplatit soudní poplatek [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a § 2 odst. 8 téhož zákona *a contrario*].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2011, čj. 1 As 74/2011-251)

Prejudikatura: č. 69/2004 Sb. NSS, č. 888/2006 Sb. NSS, č. 1218/2007 Sb. NSS a č. 1742/2009 Sb. NSS.

Věc: a) Společnost s ručením omezeným Tejnka a b) JUDr. Jan V., Ph.D., proti Magistrátu hlavního města Prahy o změnu územního rozhodnutí, o kasačních stížnostech žalobkyně ad a).

Žalobkyně ad a) je vlastníkem pozemku v katastrálním území Břevnov, obci Praha. Oba žalobci podali dne 18. 11. 2008 žádost o změnu územního rozhodnutí ze dne 3. 4. 2000. V důsledku této změny mělo dojít k rozdělení pozemku na dvě poloviny a ke změně územním rozhodnutím umístěné stavby solitérního rodinného domu na dvojdomek, a to při zachování půdorysu stavby. Úřad městské části Praha 6 žádost o změnu

územního rozhodnutí zamítl rozhodnutím ze dne 26. 1. 2009. Žalobci se proti tomuto rozhodnutí odvolali, žalovaný však rozhodnutím ze dne 24. 4. 2009 potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolání zamítl.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného společnou žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 26. 11. 2010. Proti rozsudku městského soudu podali ža-

lobci společnou kasační stížnost. I přes výzvu soudu uhradil soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti pouze žalobce ad b). Proto městský soud řízení o kasační stížnosti žalobkyně ad a) zastavil usnesením ze dne 9. 3. 2011 (dále též „rozhodnutí I“).

Tentýž den, co bylo usnesení o zastavení řízení doručeno zástupci žalobkyně ad a), napadla jej žalobkyně ad a) kasační stížností a požádala o osvobození od soudních poplatků pro toto řízení, stejně jako pro řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ze dne 26. 11. 2010. Městský soud usnesením ze dne 11. 5. 2011 (dále též jen „rozhodnutí II“) zamítl návrh na osvobození od soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí I. K tomu soud uvedl, že jestliže žalobkyně ad a) jakožto obchodní společnost dlouhodobě uspořádává svoji činnost tak, že nemá dostatečné finanční prostředky, nelze ji osvobodit od soudních poplatků. Z předmětu podnikání zapsaného v obchodním rejstříku plyne, že záběr činnosti žalobkyně ad a) je širší. Tvrzení žalobkyně ad a), že byla založena jen za účelem výstavby objektu na pozemku p. č. [...], neodpovídá reálnému zápisu předmětu činnosti společnosti. Žádost o osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ze dne 26. 11. 2010 městský soud odmítl, protože daná věc již byla pravomocně skončena usnesením o zastavení řízení o kasační stížnosti.

Žalobkyně ad a) (stěžovatelka) podala kasační stížnost proti rozhodnutí I, kterým bylo pro nezaplacení soudního poplatku zastaveno řízení o kasační stížnosti stěžovatelky proti rozsudku městského soudu. V první řadě namítala, že nebylo v pravomoci městského soudu zastavit řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku. Dle stěžovatelky je rozhodovací pravomoc krajského soudu v řízení o kasační stížnosti omezena pouze na případ zastavení řízení z důvodu zpětvzetí kasační stížnosti (§ 108 odst. 2 s. ř. s.). Legitimita takové právní úpravy spočívá v tom, že tento typový případ rozhodnutí o kasační stížnosti je zcela nesporný a pouze navenek deklaruje dříve projevenou vůli stěžovatele v řízení nepokračovat. Zastavení ří-

zení pro nezaplacení soudního poplatku ovšem takovýmto bezkonfliktním rozhodnutím není. Ustanovení § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích je nutno vyložit jedinečně tak, že městský soud je oprávněn rozhodovat pouze o určení (stanovení) poplatků, nikoliv o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Městský soud tak jednal *ultra vires* a již jen z toho důvodu je namístě napadené usnesení zrušit. Stěžovatelka poukázala na to, že v opačném případě by došlo k „zacyklení řízení“, neboť by se vršila stále nová rozhodnutí o zastavení řízení o nových kasačních stížnostech proti těmto rozhodnutím.

Stěžovatelka dále namítala, že dle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o soudních poplatcích má poplatek za řízení o kasační stížnosti povahu poplatku za řízení, nikoliv za úkon. Proto se nezpoplatňuje podání kasační stížnosti více osobami v jednom řízení a v téže věci u každého ze stěžovatelů zvlášť. V dané věci se jedná o jedno řízení, v němž stěžovatelka i žalobce ad b) podali jednu správní žalobu, kterou napadli jedno správní rozhodnutí. O společné žalobě bylo rozhodnuto jedním rozsudkem, který byl napaden jednou (společnou) kasační stížností.

Stěžovatelka argumentovala proti právnímu názoru vyslovenému pouze jako nezávazné *obiter dictum* v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, čj. 2 As 23/2010-81, na nějž odkázal městský soud v rozhodnutí II. Dle stěžovatelky v daném řízení neplatí, že potřeba znásobení soudního poplatku dle počtu osob vystupujících na straně stěžovatele je dána nutností zabezpečit částečnou úhradu nákladů řízení, které vznikají státu výkonem soudnictví. Skutečnost, že kasační stížnost podaly dvě osoby, se nikterak nepromitne do výše nákladů řízení.

Stěžovatelka byla toho názoru, že na její případ se má aplikovat § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích, neboť jde o nerozlučné společenství účastníků, nikoliv samostatné, jak dovozuje Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 23/2010-81. Podstatou společenství účastníků není, zda každý z účastníků může samostatně disponovat s řízením, to je pouze projevem jeho oprávnění vyvěrajících

z občanského hmotného práva. Dle doktríny je důvodem existence samostatného společenství vylučně hospodárnost řízení, neboť jednotlivé spory by mohly být projednávány zcela samostatně. O nerozlučné společenství jde tehdy, jestliže mají účastníci taková společná práva, takže výsledek řízení musí být vůči všem společníkům stejný. Tam, kde hmotné právo neumožňuje, aby předmět řízení byl projednán a rozhodnutí vydáno samostatně vůči každému společníkovi, jde o nerozlučné společenství.

Předmět řízení ve správním soudnictví dle stěžovatelky neumožňuje, aby byl návrh na zrušení rozhodnutí projednán a rozhodnut samostatně vůči každému žalobci zvlášť. Rozhodnutí o věci samé se musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na stejné straně sporu, a výsledek řízení o žalobě proti jednomu správnímu rozhodnutí musí mít stejný výsledek. Tomu odpovídá i úprava osob zúčastněných na řízení obsažená v § 34 s. ř. s., která zaručuje, že žaloba proti jednomu správnímu rozhodnutí je vůči všem osobám projednávána a rozhodnuta v jednom řízení, s jedním výsledkem a stejnými účinky vůči všem. Obsahově je tedy předmět věci ve správním soudnictví objektivně nedělitelný. Spory stěžovatelky a žalobce ad b) nelze zcela samostatně projednat ve dvou samostatných řízeních. Analogie se samostatným společenstvím účastníků v občanském soudním řízení je tedy zcela nepřiléhavá a nepřijatelná.

Ze shora uvedeného dle stěžovatelky plyne, že stěžovatelka a žalobce ad b) tvoří nerozlučné společenství účastníků, na něž je třeba aplikovat § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích. Soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 3 000 Kč byl zaplacen, a proto je rozhodnutí I nezákonné.

Stěžovatelka podala kasační stížnost i proti rozhodnutí II, jímž byla zamítnuta její žádost o osvobození od soudních poplatků. Stěžovatelka nejprve zrekapitulovala průběh celého sporu, včetně řízení před městským soudem. Poukázala na to, že městskému soudu v souvislosti s žádostí o osvobození od soudních poplatků sdělila, že byla založena pouze za účelem výstavby objektu na předmětném

pozemku a jeho následného podnikatelského využití formou pronájmu. Pozemek koupila stěžovatelka po svém založení na základě externího financování, efektivní dispozice s ním je nyní v důsledku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného zablokována. Nelze po ní požadovat, aby jej prodala na úhradu soudního poplatku. Vzhledem k hodnotě pozemku a výši soudního poplatku by se jednalo o požadavek excesivní.

Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2011 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; usnesení téhož soudu ze dne 11. 5. 2011 zrušil ve výroku I a odmítl žádost žalobkyně ad a) o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti proti usnesení ze dne 9. 3. 2011, dále zrušil usnesení městského soudu ze dne 11. 5. 2011 ve výroku II a věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

(...)

V.B Vliv podání žádosti o osvobození od soudních poplatků na doručené usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku

[23] Z obsahu soudního spisu vyplývá, že rozhodnutí I (o zastavení řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé pro nezaplacení soudního poplatku) bylo doručeno zástupci stěžovatelky dne 14. 3. 2011 ve 12:00 hod. Žádost o osvobození od soudního poplatku z kasační stížnosti proti rozhodnutí I byla městskému soudu doručena elektronicky dne 14. 3. 2011 v 18:49 hod. Toto elektronické podání, které nebylo opatřeno elektronickým podpisem, bylo v souladu s § 37 odst. 2 s. ř. s. potvrzeno písemným podáním shodného obsahu, které bylo soudu doručeno dne 16. 3. 2011, tj. v zákonné třídenní lhůtě. Časové účinky elektronického podání tak zůstaly zachovány.

[24] Lze tak shrnout, že ve stejný den, kdy bylo stěžovatelce doručeno usnesení o zastavení řízení o kasační stížnosti proti rozsudku

ve věci samé, doručila stěžovatelka účinně soudu žádost o osvobození od soudních poplatků pro těžké řízení. Nejvyšší správní soud se proto musel dále zabývat tím, zda má tato skutečnost nějaké účinky na zákonnost usnesení o zastavení řízení.

[25] Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že pokud je po vydání usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku soudní poplatek uhrazen, a to i v den nabytí právní moci tohoto usnesení, je povinností soudu zrušit usnesení o zastavení řízení dle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 5 Afs 112/2006-41, č. 1218/2007 Sb. NSS). Nejzazším časovým limitem, do něhož lze postupovat uvedeným způsobem, je nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích, rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2003, čj. 5 Afs 4/2003-29, č. 69/2004 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 29. 5. 2008, čj. 5 Afs 147/2007-103).

[26] Usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku nabývá právní moci dnem, kdy bylo doručeno účastníkům, a to uplynutím posledního okamžiku tohoto dne (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2008, čj. 5 Afs 1/2007-172). Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda posledně uvedený právní názor ohledně okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí lze aplikovat i poté, co dne 1. 7. 2009 nabyla účinnosti nová úprava doručování obsažená v občanském soudním řádu, která se aplikuje na základě § 64 s. ř. s. i v soudním řízení správním. Dospěl přitom k závěru, že ani nyní neexistuje obecná povinnost doručovacího orgánu vyznačit na doručence přesný čas doručení písemnosti. Přesný čas se na doručence vyznačí jen tehdy, jestliže o to soud požádá prostřednictvím uvedení doložky „*presný čas doručení*“ [§ 50g odst. 1 písm. f) o. s. ř.]. Pokud jej doručující orgán na doručence přesto vyznačí i v jiných případech, postupuje nad rámec svých povinností. Jestliže by Nejvyšší správní soud přistoupil na názor, že usnesení nabývá právní moci v okamžiku jeho doručení (např. vhozením do schránky, převzetím zásilky), který je uveden na doručence pomocí údaje o přesném času

převzetí zásilky či vhození do schránky, akceptoval by řešení náhodné. V situaci, kdy není povinností doručujícího orgánu uvádět na doručence přesný čas doručení, by byli adresáti, v jejichž případě doručující orgán tento údaj nad rámec svých povinností uvedl, arbitrárně znevýhodněni oproti těm adresátům, u nichž doručující orgán údaj o přesném čase neuvěděl, neboť k tomu nebyl povinen. Z toho důvodu dospěl zdejší soud k závěru, že výchozí diskuse, na nichž je postaven právní názor vyjádřený v rozsudku čj. 5 Afs 1/2007-172, jsou stále platná, a tudíž nová právní úprava nezpochybnila validitu tohoto právního názoru.

[27] Nejvyšší správní soud dále judikoval, že § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích se vztahuje nejen na situace, kdy navrhovatel zaplatí soudní poplatek po vydání usnesení o zastavení řízení, ale rovněž na případy, kdy navrhovatel požádá o osvobození od soudních poplatků. Krajský soud je v takovém případě povinen zrušit vydané rozhodnutí o zastavení řízení a rozhodnout o žádosti o osvobození od soudních poplatků (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2008, čj. 1 As 31/2008-41, body 24, 30–31).

[28] Z obsahu soudního spisu, jak byl stručně rekapitulován v bodě [23] shora, plyne, že stěžovatelka doručila městskému soudu žádost o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti v ten stejný den, kdy jí bylo doručeno usnesení o zastavení tohoto řízení. Žádost tedy byla doručena před okamžikem nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení. Za této situace měl městský soud toto usnesení zrušit postupem dle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích a rozhodnout o žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků. Městský soud však namísto toho žádost o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé odmítl výrokem II rozhodnutí II pro opožděnost, resp. předčasnost.

[29] Městský soud tak zatížil své řízení vadou, která měla vliv na zákonnost jednak rozhodnutí I (o zastavení řízení), jednak výroku II rozhodnutí II (o odmítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků). Nejvyšší správní

soud musel k této vadě řízení přihlédnout i bez námítky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Z toho důvodu zrušil výrokem VI tohoto rozsudku usnesení městského soudu o zastavení řízení (viz bod 35 rozsudku NSS čj. 1 As 31/2008-41, cit. v bodě [27] shora) a výrokem V tohoto rozsudku výrok II usnesení městského soudu o odmítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků. V tomto rozsahu vrátil zdejší soud danou věc zpět městskému soudu.

[30] Nejvyšší správní soud na závěr poukazuje rovněž na skutečnost, že městský soud nepoučil stěžovatelku před zastavením řízení pro nezaplacení soudního poplatku o jejím právu požádat o osvobození od soudních poplatků. Dle konstantní judikatury zakládá tato vada nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení (rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, čj. 5 Ans 5/2005-59). Rovněž pro tuto vadu řízení muselo být rozhodnutí I zrušeno.

[31] Ačkoliv bylo rozhodnutí I zrušeno pro vadu řízení před městským soudem, která měla vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí, nebrání uvedená skutečnost přezkumu rozhodnutí I z pohledu stěžovatelkou řádně uplatněných kasačních námitek (viz části V.C a V.D).

V.C Příslušnost městského soudu rozhodnout o zastavení řízení o kasační stížnosti

[32] Stěžovatelka namítá, že městský soud není příslušný vydat rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku, neboť to § 108 odst. 2 s. ř. s. nestanoví.

[33] Nejvyšší správní soud poukazuje na § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích, dle něhož ve věcech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje krajský (městský) soud. Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví (§ 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[34] Pod pojem rozhodování ve věcech poplatků nelze podřadit toliko vydání výzvy k úhradě soudního poplatku, obsahující i je-

ho vyčíslení, jak se domnívá stěžovatelka. Tento pojem je třeba chápat širěji, zahrnuje všechna rozhodnutí vydávaná dle zákona o soudních poplatcích, tedy i rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku. Ostatně z § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích plyne, že řízení zastaví týž soud, který vydal výzvu k zaplacení soudního poplatku.

[35] Ustanovení § 108 odst. 2 s. ř. s. nelze považovat za speciální normu, která by vylučovala aplikaci § 9 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích. Soudní řád správní upravuje pouze dva obecné případy zastavení řízení o návrhu, a to pro zpětvzetí návrhu, nebo pro uspokojení navrhovatele [§ 47 písm. a) a b) s. ř. s.], vedle toho i některé případy speciální (§ 86 s. ř. s.). Právě v návaznosti na tuto samostatnou úpravu důvodů pro zastavení řízení je třeba vnímat normu upravenou v § 108 odst. 2 s. ř. s., která umožňuje, aby za blíže stanovených podmínek rozhodl o zastavení řízení o kasační stížnosti pro její zpětvzetí výjimečně krajský soud. V těchto intencích je třeba interpretovat i doktrinální názory, na něž odkazuje stěžovatelka (Vopálka, V.; Mikule, V.; Šimůnková, V.; Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 283).

[36] Úprava obecně aplikovatelného důvodu zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku obsažená v § 9 zákona o soudních poplatcích představuje zvláštní, samostatný důvod zastavení soudního řízení. Ve vztahu k důvodům pro zastavení řízení obsaženým v soudním řádu správním se jedná o úpravu speciální, neboť její předmět je užší, týká se toliko otázky soudních poplatků. O její aplikovatelnosti v soudním řízení správním svědčí i § 47 písm. c) s. ř. s., který odkazuje na další důvody pro zastavení řízení stanovené zvláštními zákony (v poznámce pod čarou je uveden zákon o soudních poplatcích).

[37] Procesní postup, včetně určení příslušnosti soudů, pro případ zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku je upraven v zákoně o soudních poplatcích, nikoliv v soudním řádu správním. Ustanovení § 9 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 4 zákona o soud-

ních poplatcích tak ob stojí vedle § 108 odst. 2 s. ř. s., neboť každá z těchto norem upravuje odlišný případ. Nelze dovodit, že by § 108 odst. 2 s. ř. s. vylučoval či jakkoliv modifikoval aplikaci § 9 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích.

[38] Neopodstatněná je i obava stěžovatelky, že pokud by o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku rozhodl soud, mohlo by dojít k „zacyklení řízení“. V případě, že stěžovatel podá proti rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku další kasační stížnost, nevybírání se za řízení o této kasační stížnosti soudní poplatek a věc je předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí (viz bod [20] shora).

[39] Městský soud tedy byl příslušný vydat rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku. Jeho rozhodnutí proto není zmatečné. Kasační námitka je nedůvodná.

V.D Soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti podané dvěma osobami

[40] Klíčovou námitkou stěžovatelky je, že řízení o kasační stížnosti je předmětem pouze jednoho soudního poplatku, ačkoli byla kasační stížnost podána vícero osobami.

[41] Dle § 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích se soudní poplatky vybírají za řízení před soudy, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků. Poplatníkem je ten, kdo podal kasační stížnost [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona o soudních poplatcích]. Dle položky 15 sazebníku soudních poplatků se poplatek ve výši 3 000 Kč platí za kasační stížnost. Vznikne-li více poplatníkům povinnost zaplatit poplatek, platí jej společně a nerozdílně (§ 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích).

[42] Pro posouzení otázky, zda měly být v daném případě zaplacen za řízení o kasační stížnosti dva soudní poplatky, každý ve výši 3 000 Kč, je rozhodující, zda dokument označený jako kasační stížnost je jediným úkonem, který museli učinit oba žalobci společně s ohledem na jejich nerozlučné společenství, nebo dvěma úkony, jež učinil každý

z žalobců samostatně. Je přitom zcela nerozhodné, že úkon(y) byl(y) učiněn(y) na jednom papíře (resp. v jedné elektronické zprávě). List papíru (elektronická zpráva) je pouze materiálním nosičem úkonu a může v sobě zahrnovat několik samostatných úkonů, a to i učiněných různými osobami.

[43] Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil již ve svých předchozích rozhodnutích. Zaujal právní názor, že § 91 odst. 2 o. s. ř. upravující tzv. nerozlučné společenství účastníků nelze aplikovat na řízení ve správním soudnictví pro odlišnou povahu tohoto řízení oproti řízení civilnímu (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2011, čj. 6 As 8/2011-145, ve věci *Pražské inforádio, s. r. o.*, srov. též rozsudek ze dne 5. 5. 2010, čj. 2 As 23/2010-81). Uvedený právní závěr byl detailně odůvodněn v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154: „*Vystupuje-li ve správním soudnictví na straně žalující více žalobců, nikdy mezi nimi nevzniká nerozlučné, nýbrž toliko samostatné společenství v rozepři (srov. též § 33 odst. 8 s. ř. s.). Každý z nich jedná v řízení sám za sebe a ohledně každého z nich může dopadnout řízení různým způsobem; zatímco ve vztahu k některému společníku v rozepři může soud žalobě vyhovět, ohledně jiného ji může zamítnout, odmítnout nebo řízení zastavit. Vyzní-li výsledek řízení pro každého ze samostatných společníků stejně, neznamená to automaticky, že se tak stalo ze stejných důvodů; např. zamítne-li soud žalobu [...] mohou být důvody pro zamítnutí žaloby u jednotlivých společníků různé, popř. alespoň zčásti odlišné.*“

[44] V rozsudku ze dne 9. 12. 2010, čj. 9 As 43/2010-50, poukázal zdejší soud na skutečnost, že i spoluvlastníci nemovitosti jsou samostatnými účastníky správního řízení. Účastenství v řízení jim nezakládá skutečnost, že se jejich práva upínají k totožné věci, nýbrž to, že v řízení může být dotčeno právo každého ze spoluvlastníků. Před soukromoprávní podstatou spoluvlastnictví je třeba upřednostnit zmíněný veřejnoprávní akcent. Úkon jednoho spoluvlastníka nelze přičítat ve prospěch druhého spoluvlastníka. Na tento právní názor lze navázat tak, že procesní samo-

statnost ve správním řízení se odráží i do samostatnosti účastnění v soudním řízení správním.

[45] Stěžovatelka argumentuje tím, že povaha společností účastníků (tj. zda se jedná o samostatné či nerozlučné společnosti) má základ v povaze dotčeného hmotného práva. V tomto lze dozajista se stěžovatelkou v obecné rovině souhlasit. Stěžovatelka nicméně nevedla, které konkrétní právo mělo být ve správním řízení dotčeno tak, že je třeba usuzovat na existenci nerozlučného společností stěžovatelky a žalobce ad b) v řízení před správními soudy. Z žádosti o změnu územního rozhodnutí plyne, že vlastníkem pozemku je výlučně stěžovatelka. Stavebníkem rodinného domu je na základě vydaného stavebního povolení pouze žalobce ad b). Předmětem řízení o změně územního rozhodnutí o umístění stavby je založení veřejného subjektivního práva využít specifikované území k jeho zastavění a umístít do něj konkrétní stavbu. Jestliže v tomto řízení vystupují dva žadatelé, neznamená to, že by předmětem řízení bylo společné, nedílné veřejné právo obou žadatelů. Naopak se jedná o samostatné veřejné subjektivní právo každého z nich, byť jeho obsah je totožný. Z žádosti o změnu územního rozhodnutí nadto plyne, že stěžovatelka v řízení nevystupovala jako žadatel, jímž byl žalobce ad b), ale jako vlastník pozemku, který souhlasí s podáním žádosti žadatele – žalobce ad b). Stěžovatelka vystupovala v řízení jako žadatelka pouze v té části, v níž bylo požadováno rozdělení pozemku na dvě části [viz § 82 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

[46] Nejvyšší správní soud má s ohledem na shora uvedené za to, že stěžovatelka a žalobce ad b) nejsou nositeli ani společného subjektivního práva v rovině soukromoprávní, které by bylo v řízení před správními orgány dotčeno, natož pak nositeli společného veřejného subjektivního práva. Právě veřejnoprávní rovinu, která tvoří předmět správního řízení, je třeba preferovat (viz rozsudek čj. 9 As 43/2010-50, cit. v bodě [44] shora). Z toho plyne nedůvodnost tvrzení stěžovatelky, že

tvoří s žalobcem ad b) nerozlučné společností účastníků soudního řízení správního.

[47] Není pravdou, jak tvrdí stěžovatelka, že by žaloba i kasační stížnost podaná stěžovatelkou a žalobcem ad b) musela být projednána společně. Z § 33 odst. 8 s. ř. s. plyne, že více osob může podat společný návrh, přičemž však každá z nich jedná sama za sebe. Jsou-li splněny podmínky dle § 39 odst. 1 s. ř. s., projedná soud společný návrh více osob společně. V opačném případě je třeba společný návrh rozdělit a jeho části vyloučit k samostatnému projednání (k tomu více viz rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 Afs 24/2005-70, č. 888/2006 Sb. NSS). Pokud by každý z navrhovatelů učinil samostatný návrh proti témuž rozhodnutí, je vhodné spojit je ke společnému projednání. Teoreticky není vyloučeno, aby soud projednal žalobu (či kasační stížnost) stěžovatele a žalobce ad b) samostatně, neboť předmětem žaloby není společné veřejné subjektivní právo. Takový postup nicméně není vhodný, a to i s ohledem na zásadu hospodárnosti a plynulosti soudního řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007-272).

[48] Ze skutečnosti, že stěžovatelka a žalobce ad b) podali společnou žalobu i kasační stížnost, nelze nikterak dovodit, že o těchto návrzích musí být rozhodnuto stejným způsobem. Každý z navrhovatelů hájí v řízení své vlastní veřejné subjektivní právo. Jelikož podkladem tohoto veřejného subjektivního práva jsou různá práva v rovině soukromoprávní, která mohou mít vliv na veřejné subjektivní právo, lze si v obecné rovině reálně představit, že s žalobami (resp. kasačními stížnostmi) může být naloženo odlišně.

[49] Stěžovatelka poukazuje na konstrukci § 34 odst. 1 s. ř. s. vymezujícího okruh osob zúčastněných na řízení. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že pokud osoba, která naplňuje definici osoby zúčastněné na řízení, vystupuje v řízení jako jeho účastník (zpravidla v pozici žalobce), nepřisluší jí postavení osoby zúčastněné na řízení (viz negativní podmínka obsažená v § 34 odst. 1 s. ř. s.). To znamená, že pokud by v dané věci podala žalobu pouze stěžovatelka, příslušelo by postavení

osoby zúčastněné na řízení žalobci ad b) a opačně. Takto by mohl žadatel o změnu územního rozhodnutí, který proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti nepodal žalobu, vyjádřit v soudním řízení správním své stanovisko k věci. Nemohl by ovšem disponovat s předmětem řízení, neboť toto právo je vyhrazeno výlučně žalobci. Procesní postavení účastníka (žalobce) a osoby zúčastněné na řízení se značně liší. Smyslem institutu osoby zúčastněné na řízení je umožnit těmto osobám hájit svá práva v soudním řízení správním, které bylo zahájeno k návrhu jiné osoby a jehož výsledek by se mohl přímo dotknout jejich práv a povinností, a tím zásadním způsobem přispívá k naplnění zásady kontradiktornosti řízení. Z právní úpravy institutu osoby zúčastněné na řízení nelze jakkoliv usuzovat na existenci nerozlučného společenství účastníků v soudním řízení správním. Žalobce a osoba zúčastněná na řízení jsou každý dotčen na jiném (samostatném) právu, resp. pouze na právu, která jemu náleží.

[50] Argument stěžovatelky, že multiplikace soudního poplatku není v daném případě opodstatněna tím, že by náklady řízení o kasační stížnosti byly vyšší, než kdyby kasační stížnost podal jen jeden stěžovatel, je neúčinný. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že určující je pouze povaha předmětu řízení,

resp. práv, o nichž se řízení vede, nikoliv skutečná výše nákladů na rozhodovací činnost soudu v posuzované věci. Ostatně v tomto se soud shoduje s tvrzením stěžovatelky.

[51] Ustanovení § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích dopadá pouze na případy nerozlučného společenství účastníků (viz rozsudek čj. 2 As 23/2010-81, cit. v bodě [43] shora), a proto jej nelze v tomto řízení aplikovat. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani té výtce stěžovatelky, již zpochybňuje závaznost právního názoru vyřčeného v rozsudku čj. 2 As 23/2010-81, který představuje pouze *obiter dictum*. Dle dnes již konstantní judikatury není oslabena síla právní argumentace obsažená v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jen proto, že nečiní nosný důvod rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, ve věci *Statutární město Brno, městská část Brno-Žabovřesky*, č. 1742/2009 Sb. NSS). Ostatně rozsudek čj. 2 As 23/2010-81 není jediný, který se touto otázkou zabýval (viz judikatura cit. v bodě [43] shora).

[52] Závěrem lze shrnout, že stěžovatelka i žalobce ad b) byl každý povinen zaplatit soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 3 000 Kč. Tato kasační námitka je nedůvodná.

2411

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 56 a § 71 odst. 3 písm. c) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Pokud žalovaný správní orgán ustanoví ve správním řízení znalce podle § 56 správního řádu z roku 2004 a uloží mu předložit písemný posudek v určité lhůtě, avšak znalec ve stanovené lhůtě posudek nepředloží a správní orgán jej k tomu nevyzve ani neučiní žádné kroky k získání posudku po dobu delší než 5 měsíců od uplynutí stanovené lhůty, je nečinný. Ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu z roku 2004 totiž prodlužuje lhůtu pro vydání rozhodnutí pouze o dobu nutnou ke zpracování znaleckého posudku. Takovou dobou je pak zásadně rozuměna lhůta stanovená správním orgánem pro vypracování znaleckého posudku, případně správním orgánem prodloužená na řádnou a důvodnou žádost ustanoveného znalce.

(Podle rozsudku *Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, čj. 62 A 8/2010-74*)

Věc: Akciová společnost MARCO CASTINARO proti Energetickému regulačnímu úřadu, za účasti akciové společnosti ČEZ distribuce, o vydání rozhodnutí.

Společnost ČEZ Distribuce, a. s., (osoba zúčastněná na řízení) podala dne 11. 5. 2010 žalovanému podání, jímž se domáhala zahájení řízení o uložení povinnosti žalobci nad rámec licence podle § 12 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

Oznámením ze dne 25. 5. 2010 (doručeným následujícího dne do datové schránky žalobce a poštou advokátovi osoby na řízení zúčastněné) oznámil žalovaný žalobci i osobě zúčastněné na řízení zahájení správního řízení ve věci uložení povinnosti žalobci podle § 10 odst. 7 energetického zákona poskytnout specifikované energetické zařízení (trafostanici) pro distribuci elektřiny nad rámec licence osobě zúčastněné na řízení, která bude podle § 12 odst. 3 zmíněného zákona zajišťovat distribuci elektřiny v uvedené oblasti. Rozhodnutím z téhož dne vydal žalovaný předběžné opatření, kterým mj. uložil žalobci povinnost ode dne 1. 6. 2010 poskytnout specifikované energetické zařízení pro distribuci elektřiny nad rámec licence osobě zúčastněné na řízení. Dále nařídil na 1. 6. 2010 v budově trafostanice ústní jednání za účelem předání a převzetí energetického zařízení a uložil žalobci povinnost strpět ohledání zařízení, k němuž bude přizván znalec.

Usnesením ze dne 25. 5. 2010 ustanovil žalovaný podle § 56 správního řádu společnost ZNALEX, s. r. o., k podání písemného znaleckého posudku pro zjištění (měsíční) úhrady za poskytnutí předmětného energetického zařízení pro distribuci elektřiny podle § 10 odst. 7 a 8 energetického zákona ve lhůtě 30 dní ode dne doručení.

Žalobce požádal dne 27. 5. 2010 o odročení ústního jednání a podal rozklad (označený jako „odvolání“) proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření.

Žalovaný následně nařídil na 10. 6. 2010 v budově trafostanice ústní jednání za účelem předání a převzetí energetického zařízení a usnesením uložil žalobci povinnost strpět ohledání zařízení, k němuž bude přizván znalec. Proti tomuto usnesení podal žalobce rozklad.

Podle protokolu se uskutečnilo dne 10. 6. 2010 ústní jednání, na něž se žádný zástupce žalobce nedostavil. Nicméně pracovník areálu žalobce trafostanici žalovanému zpřístupnil.

Rozhodnutím ze dne 21. 6. 2010 bylo zrušeno předběžné opatření vydané dne 25. 5. 2010. Následujícího dne (22. 6. 2010) žalovaný rozhodl o předběžném opatření ve věci uložení povinnosti poskytnout energetické zařízení pro distribuci elektřiny nad rámec licence znovu, a to tak, že žalobci ode dne 14. 7. 2010 uložil povinnost poskytnout specifikované energetické zařízení pro distribuci elektřiny nad rámec licence osobě zúčastněné na řízení. Oznámením z téhož dne nařídil žalovaný na 14. 7. 2010 v budově trafostanice ústní jednání za účelem předání a převzetí energetického zařízení.

Dne 9. 7. 2010 obdržel žalovaný omluvu žalobce z účasti na ústním jednání s odůvodněním, že bude čerpána řádná dovolená (jak statutárního orgánu, tak advokátky). Žalobce proto požádal o odročení jednání. Zároveň podal rozklad proti rozhodnutí o zrušení předběžného opatření i proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření.

Dne 14. 7. 2010 proběhlo ústní jednání, na něž se žalobce ani žádný jeho zástupce nedostavil. Rozhodnutím ze dne 6. 8. 2010 zrušil žalovaný svoje usnesení ze dne 25. 5. 2010, kterým byla žalobci uložena povinnost strpět ohledání trafostanice. Proti tomu podal žalobce rozklad.

Dne 7. 9. 2010 podal žalobce k předsedovi žalovaného podání nazvané „*Ochrana před nečinností dle § 80 SŘ – čj. 4463/2010-ERU*“, kde poukazoval na průtahy v daném řízení, a žádal, aby předseda žalovaného učinil opatření proti nečinnosti a „*aby byla vydána rozhodnutí ve 30denní lhůtě ve všech řízeních vedených ERÚ*“ proti žalobci.

Dne 18. 10. 2010 zamítl předseda žalovaného rozklad žalobce proti rozhodnutím ze dne 6. 8. 2010, 21. 6. 2010 a 22. 6. 2010.

Dne 30. 11. 2010 obdržel žalovaný znalecký posudek společnosti ZNALEX spolu s fakturou, z níž vyplynulo, že si znalec vyúčtoval 10 hodin práce.

Podáním ze dne 3. 12. 2010 vyzval žalovaný účastníky řízení k seznámení se s podklady rozhodnutí. Zároveň uvedl, že rozhodnutí bude vydáno do 10. 12. 2010. Dne 6. 12. 2010 nahlížel žalobce do spisu a dne 9. 12. 2010 obdržel žalovaný jeho vyjádření, v němž mj. uvádí, že od 1. 7. 2009 užívala osoba zúčastněná na řízení předmětnou trafostanici na základě nájemní smlouvy se společností K.O.N. Management, s. r. o. Žalovaný následně sdělil účastníkům, že s ohledem na zmíněné vyjádření žalobce nebude moci vydat rozhodnutí v avizovaném termínu. Dne 10. 12. 2010 vyzval žalovaný osobu zúčastněnou na řízení ke sdělení některých skutečností ve vztahu k existenci nájmu předmětné trafostanice. Usnesením ze dne 23. 12. 2010 vyzval žalovaný žalobce k předložení smlouvy (či smluv), kterou pronajal předmětnou trafostanici. Podáním ze dne 3. 1. 2011 pak žalovaný požádal svého předsedu o prodloužení lhůty pro rozhodnutí ve věci. Žalovaný dne 20. 12. 2010 obdržel vyjádření osoby zúčastněné na řízení, z něhož vyplynulo, že na základě tvrzení společnosti K.O.N. Management, že se na základě smlouvy o nájmu podniku stala dne 30. 6. 2009 nájemcem předmětných nemovitostí (mj. i trafostanice) a vstoupila do práv pronajímatele (žalobce), začala platit nájem na účet společnosti K.O.N. Management.

Dne 14. 1. 2011 obdržel žalovaný rozklad žalobce proti svému usnesení ze dne 23. 12. 2010, v němž žalobce namítal, že je na dovolené v Malajsii, a nemá tak požadovanou smlouvu k dispozici, navíc by ji stejně nebyl oprávněn bez souhlasu druhé smluvní strany poskytnout.

Přípisem ze dne 19. 1. 2011 informoval žalovaný společnost K.O.N. Management o probíhajícím řízení a sdělil jí, že má pochybnost, zda je účastníkem tohoto řízení, a proto ji bude ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu za účastníka považovat. Současně ji vyzval k seznámení se s podkladem rozhodnutí. Usnesením z téhož dne vyzval společnost K.O.N. Management k předložení smlouvy, na jejímž základě užívá trafostanici.

Rozhodnutím ze dne 24. 1. 2011 prodloužil předseda žalovaného lhůtu pro vydání rozhodnutí žalovaného do 10. 2. 2011.

Dne 26. 10. 2010 podal žalobce ke Krajskému soudu v Brně žalobu. Navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci uložení povinnosti poskytnout energetické zařízení pro distribuci elektřiny a uložení povinnosti zajistit distribuci elektřiny nad rámec licence, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku, a povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ustanovil ve správním řízení znalce za účelem stanovení úhrady za poskytnutí energetického zařízení. Teprve po zjištění úhrady bude moci vydat rozhodnutí ve věci. Podle § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu se ke lhůtě pro vydání rozhodnutí připočítává doba nutná ke zpracování znaleckého posudku. Ten v dané věci nebyl do doby podání žaloby zpracován. Doručen byl žalovanému až 30. 11. 2010. Následně žalovaný vyzval účastníky k seznámení se s podklady rozhodnutí.

Krajský soud v Brně rozhodl, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí ve věci do patnácti dnů od právní moci rozsudku.

Z odůvodnění:

(...) Smyslem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení (tj. správní orgán vydá rozhodnutí), soud žalobu zamítne podle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

Zdejší soud při jednání konaném dne 17. 2. 2011 zjistil, že žalovaný dosud v předmětném správním řízení rozhodnutí nevydal.

Při posuzování důvodnosti žaloby soud vycházel zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu a příslušných ustanovení správního řádu.

V rozsudku ze dne 31. 3. 2010, čj. 7 Ans 3/2010-138, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že jedním z logických atributů požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů. Kodifikaci tohoto obecného principu právního státu ostatně obsahuje nejenom současně platný správní řád (§ 6 odst. 1), ale též správní řády předchozí (srov. např. § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967); uvedené ostatně plyne ze samotného ústavně zakotveného principu právního státu.

Podle § 6 odst. 1 správního řádu vyřizuje správní orgán věci bez zbytečných průtahů. Ustanovení § 71 správního řádu pak stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu (odstavec 2 pak uvádí, co se rozumí vydáním rozhodnutí). Odstavec 3 stanoví, že „[p]okud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,

b) nutná k provedení dožadání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny“.

V daném případě bylo správní řízení zahájeno dne 26. 5. 2010, kdy bylo doručeno oznámení o jeho zahájení žalobci a osobě na řízení zúčastněné. Do dnešního dne uplynulo téměř 9 měsíců a rozhodnutí stále nebylo vydáno. Aplikuje-li zdejší soud na dané řízení § 71 správního řádu, nemůže dospět k jinému závěru, než že je žaloba důvodná.

Soud přitom nezpochybňuje, že žalovaný ve správním řízení prováděl řadu úkonů, které na sebe takřka bezprostředně navazovaly (výzvy k ústnímu jednání či předložení listin nebo vysvětlení, konání ústních jednání, rozhodování o rozkladech), přičemž žalobce žalovanému neposkytoval téměř žádnou součinnost a naopak uplatňováním různých procesních institutů (omlouvání se z nařízených ústních jednání, podávání rozkladů) žalovanému provádění jednotlivých úkonů komplikoval či znemožňoval a délku řízení tak, bez ohledu na to, zda záměrně či nikoli, prodlužoval. Přestože tedy žalobce žalovanému provádění správního řízení obecně ztěžoval, a pro tuto aktivitu žalobce tak mohla být lhůta pro vydání rozhodnutí žalovaným oprávněně určitým způsobem překročena (nikoli však na devět měsíců, jak se stalo v dané věci), případně jeho předsedou prodloužena, nečinnost žalovaného shledává soud v úkonu, kterého se aktivity žalobce nijak nedotýkaly, a to v ustanovení znalce a vyžadování znaleckého posudku. Soud přitom nepovažuje v daném případě za nutné zabývat se tím, zda znaleckého posudku bylo třeba, či nikoli, neboť i kdyby pro rozhodnutí ve věci znaleckého posudku třeba bylo, a o dobu nutnou k jeho zpracování se tak lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu prodloužila (tedy v situaci pro žalovaného příznivější), má soud za to, že se žalovaný nečinnosti dopustil.

V daném případě byl znalec ustanoven dne 25. 5. 2010 (soud přitom nesouhlasí se žalobcem, že o této skutečnosti nebyl informován, neboť má byla oznámena jak do datové schránky, tak poštou) a byla mu stanovena lhůta k vyhotovení znaleckého posudku 30 dní. Znalec však žalovanému ve stanovené lhůtě posudek nepředložil a ve spisu není ani žádné vysvětlení či omluva, proč tak neučinil. Znalecký posudek znalec předložil až 30. 11. 2010, tedy po více než pěti měsících po uplynutí stanovené lhůty. Z faktury přiložené ke znaleckému posudku přitom vyplynulo, že si znalec vyúčtoval odměnu za deset hodin práce. Z toho lze podle názoru soudu oprávněně dovozovat, že více než oněch deset hodin

práce mu vypracování posudku (včetně opatření podkladů a jejich studia) nezabralo. Soud tedy považuje lhůtu třiceti dnů, kterou žalovaný znalci stanovil k předložení posudku, za zcela přiměřenou. Pokud pak žalovaný po uplynutí této lhůty znalce k předložení posudku nevyzval a bez jakékoli aktivity ke znalci vyčkával až do doby jeho předložení (tedy více než pět měsíců), nelze než ho považovat za nečinného. Na právě uvedené nemá žádný vliv ani § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu, neboť citované ustanovení prodlužuje lhůtu pro vydání rozhodnutí pouze o dobu „nutnou ke zpracování“ znaleckého posudku. Takovou nutnou dobou je pak zásadně rozuměna lhůta stanovená správním orgánem pro vypracování znaleckého posudku, případně správním orgánem prodloužená na řádnou a důvodnou žádost ustanoveného znalce. V daném případě tedy nutnou dobou bylo právě 30 dní stanovených žalovaným znalci pro vyhotovení posudku v usnesení o jeho ustanovení. Jiná situace by byla,

pokud by žalobce neposkytoval znalci potřebnou součinnost a znemožňoval mu přístup k předmětné trafostanici. Nic takového však ze spisu neplyne.

Na popsanou nečinnost žalovaného pak nemá žádný vliv ani skutečnost, že během této doby (tj. během období „čekání na znalecký posudek“) uskutečňoval ve správním řízení další úkony, ani to, že neprodleně po obdržení znaleckého posudku vyzval účastníky správního řízení k seznámení s podklady rozhodnutí. Žalovaný totiž za stěžejní podklad pro vydání rozhodnutí považoval právě znalecký posudek (to podle soudu plyne ze skutečnosti, že ihned po jeho obdržení účastníkům sdělil, že byl shromážděn podklad pro rozhodnutí). Pokud pak žalovaný dopustil, aby tento stěžejní podklad rozhodnutí byl získáván déle než půl roku, byl to on, kdo svojí nečinností nepřipustně prodloužil délku daného správního řízení, která se v důsledku toho promítá i do současného stavu. Nečinnost žalovaného při vydání rozhodnutí tedy trvá stále.

2412

Správní řízení: zjišťování rozhodných okolností; zásada koncentrace řízení

k § 50 odst. 3 větě druhé a § 82 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu z roku 2004 v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona *lex specialis*.

Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení).

Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS.

Věc: Hamdi Ch. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o uložení správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, Inspektorátu cizinecké policie Opava, ze dne 31. 7. 2009 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění z území České republiky podle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 9. 2009 doplnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že nebude-li postupováno podle § 128 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, stanovuje se dle § 118 odst. 1 téhož zákona doba k vycestování z území České republiky do třiceti dnů ode dne ukončení zajištění. Je-li cizinec vyřazen z působnosti zákona o pobytu cizinců z důvodu uvedeného v § 2 tohoto zákona, počíná běžet doba k vycestování ode dne odpadnutí tohoto důvodu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 10. 8. 2010 zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal v ní, že správní orgán neakceptoval jeho námitku, že má v České republice vážnou známost se svou přítelkyní. Stěžovatel opětovně tvrdil, že v České republice žije se svou družkou, se kterou hodlá uzavřít manželství a založit rodinu, avšak k tomuto doposud nedošlo pouze z formálních důvodů, které stanovují matriční předpisy. Rozhodnutí správního orgánu o uložení správního vyhoštění tak podle něj přímo zasahuje do jeho práv, neboť výkonem tohoto rozhodnutí by mu nebylo umožněno uzavření manželství s jeho družkou.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předně musí konstatovat, že námitku, tak jak ji stěžovatel formuluje nyní, před správním orgánem I. stupně víceméně neuplatnil, když osobu, se kterou má mít vážnou známost, označoval ja-

ko kamarádku. Ta ve své výpovědi stěžovatele označila za přítele. V odvolání stěžovatel však již uvedl, že v České republice má vážnou známost, se kterou se hodlá oženit a založit rodinu. S Martinou K. dle svého vyjádření žije po celou dobu, co pobývá v České republice, společně vedou domácnost, mají společné známé. Správní vyhoštění by jim znemožnilo se vzít a žít spolu jako manželé na území České republiky, tak jak si to plánovali.

Žalovaný tuto námitku neakceptoval s tím, že k ní nelze dle § 82 odst. 4 správního řádu přihlídnout, neboť jde o skutečnost, kterou cizinec mohl uplatnit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Obdobně se žalovaný vyjádřil ke stěžovatelem namítaným pevným sociálním a citovým vazbám v České republice.

V žalobě stěžovatel mimo jiné uvádí, že skutečnost, že má vážnou známost, oznámil až v odvolání z důvodu, aby tak chránil svoji přítelkyni, když nevěděl, zda nebude mít z této skutečnosti nějaký postih. Opakovaně uvádí, že s Martinou K. má vážnou známost po celou dobu, co se zdržoval v České republice, spolu žijí jako partneři, druh a družka, a vedlí společnou domácnost. Dále uvádí, že tuto skutečnost je schopen kdykoliv v řízení před soudem prokázat účastnickou výpovědí Martiny K., se kterou se hodlá oženit.

Městský soud ve svém rozsudku k totožné námitce pouze konstatoval, že ji musel odmítnout, protože se stěžovatel o vážné známosti nezmínil ani při podání vysvětlení, ani ve vyjádření účastníka správního řízení, o vážné známosti se nezmínila před správními orgány ani Martina K. a v odvolání uváděné tvrzení stěžovatel nijak nedoložil. Dále shledává, že rovněž v podané žalobě uváděl pouze vágně, že se s touto přítelkyní hodlá do budoucna oženit a založit s ní rodinu v České republice.

Nejvyšší správní soud závěrům městského soudu nepřisvědčil.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou

právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ Ze samotné žaloby nevyplývá, jak tvrdí městský soud, že by tvrzení stěžovatele byla pouze vágní. Stěžovatel rovněž v žalobě navrhuje důkaz svědeckou výpovědí Martiny K., tímto návrhem se soud nezabýval, ani nezdůvodnil, proč tak neučinil. Nejvyšší správní soud shledává z těchto důvodů tuto část odůvodnění rozsudku městského soudu nepřezkoumatelnou. Zavádějící je konstatování městského soudu, že stěžovatel své tvrzení uváděné až v odvolání nijak nedoložil. K tomuto jeho tvrzení nebylo v odvolacím řízení přihlédnuto s odkazem, že se jedná o novou skutečnost, kterou neuplatnil před orgánem I. stupně, a žalovaný se tak touto námitkou vůbec nezabýval. Samotná skutečnost, že stěžovatel vyšší intenzitu rodinných vazeb namítá až v odvolání, není při posouzení věci *in meritum* podstatná.

Stávající právní úprava správního řízení obsažená ve správním řádu z roku 2004 na rozdíl od předchozí úpravy (správního řádu z roku 1967) klade stran uplatňovaných skutečností a tvrzených důkazů důraz na řízení před správními orgány v I. stupni a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v I. stupni. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova je výrazem tzv. neúplné apelace, jíž je stávající úprava správního řízení ovládána. Toto zákonné řešení se z povahy věci jeví plně opodstatněné přinejmenším tam, kde se jedná o řízení o žádosti účastníka řízení, který si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit, ale také

zajistit vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu však nelze interpretovat a aplikovat izolovaně od ostatních ustanovení správního řádu, zejména potom základních zásad.

Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se snaží vyvažovat právo účastníků řízení vyplývající z § 36 odst. 1 téhož zákona, tzn. navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Aplikace tohoto ustanovení správního řádu má svá úskalí spočívající v tom, že správní orgán by měl zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, k čemuž však při odmítnutí dodatečných důkazů a popření nových skutečností nemusí dojít. Z toho také plyne, že § 82 odst. 4 správního řádu prakticky nelze automaticky použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost. To vyplývá zejména z § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, podle níž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 uvedeného zákona *lex specialis*. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně namístě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Rozhodnutí o správním vyhoštění je nepochybně rozhodnutím o uložení povinnosti podle § 50 odst. 3 správního řádu. Cizinec je povinen opustit území České republiky a je

mu zakázáno po vymezenou dobu se na její území navrátit. Proto nelze koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu použít.

Podle § 36 odst. 1 správního řádu jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Podle § 93 odst. 1 téhož zákona pak platí, že, není-li v hlavě VIII druhé části stanoveno jinak, použijí se pro řízení o odvolání obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII této části, tzn. i § 36 odst. 1. Pro odvolací řízení by to znamenalo, že jsou jeho účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu odvolacího řízení až do vydání rozhodnutí o odvolání. Přestože není výše uvedená koncentrace řízení spojena s výslovným stanovením konkrétní povinnosti správních orgánů poučit o této koncentraci, z § 4 odst. 2 správního řádu lze tuto povinnost správního orgánu

včas poučit účastníky o tom, že nebudou moci uplatňovat v odvolacím řízení nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy, dovodit. Toto poučení by mělo předcházet vydání rozhodnutí orgánu I. stupně.

S odkazem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ohledně aplikace koncentrace v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost. Odvolací orgán, potažmo městský soud, se měly námitkou stěžovatele týkající se jeho společného soužití s českou občankou a dalšími skutečnostmi, které stěžovatel v řízení uváděl, zabývat. Pokud žalovaný tuto námitku odmítl s odkazem na koncentraci řízení, pochybil; stejného pochybení se potom dopustil i městský soud, pokud na závěru žalovaného setrval.

2413

Správní řízení: řízení o určení právního vztahu

k § 44 a § 142 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Řízení o určení právního vztahu (§ 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004) je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí. Citované ustanovení umožňuje vydat deklaratorní rozhodnutí i o takovém vztahu, který v době vydání tohoto rozhodnutí již neexistuje, ale v minulosti existoval. V tomto deklaratorním rozhodnutí správní orgán rozhodne o tom, zda určitý vztah vznikl a kdy se tak stalo a zda takový právní vztah trvá, nebo již zanikl, a pokud zanikl, kdy se tak stalo.

Podmínkou vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je podání žádosti, správní řízení podle tohoto ustanovení je tedy řízením o žádosti ve smyslu § 44 a násl. správního řádu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2010, čj. 30 Ca 49/2008-57)

Věc: Mgr. Jiří V., Ph.D., b) Ing. Darina V. proti Městskému úřadu Veselí nad Moravou, odboru životního prostředí a stavebnímu úřadu, o vydání rozhodnutí.

Žalobce a) a žalobkyně b) se domáhali vydání rozsudku, kterým by byl žalovaný zavázán k povinnosti vydat rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu ve věci „*Obora Radějov*“. Žalobu odůvodnili tím, že bezvysledně vyčerpali všechny prostředky, které jim správní

řád stanoví k ochraně před nečinností správního orgánu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítl, že ve věci vydal osvědčení, což učinil sdělením ze dne 19. 11. 2007. Ve věci tudíž již nemohl vydat rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správní

ho řádu, neboť to nedovoluje § 142 odst. 2 téhož zákona. V daném případě se nejednalo o nečinnost žalovaného, a žaloba by měla být proto odmítnuta. Navíc žalobci nevyčerпали všechny prostředky k ochraně proti nečinnosti, neboť měli právo domáhat se u Ministerstva zemědělství změny obsahu sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Odboru životního prostředí, ze dne 28. 1. 2008, tudíž nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby u soudu. Dále žalovaný vznesl námitku nedostatku pasivní legitimace, neboť žalovaným má být podle jeho názoru Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí. Uzavřel, že i v případě, pokud by soud žalobnímu návrhu vyhověl, bylo by takové rozhodnutí nerealizovatelné, neboť správní orgán by byl nucen k vydání nezákonného a zmatečného rozhodnutí.

Dne 4. 8. 2008 vzala žalobkyně b) žalobu zpět.

Krajský soud v Brně rozhodl, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu o žádosti žalobce a) ze dne 3. 11. 2007 ve věci „*Obora Radějov*“ do šedesáti dnů od právní moci rozsudku.

Z odůvodnění:

Ze sdělení žalovaného ze dne 19. 11. 2007 vyplývá k žádosti žalobce a) a žalobkyně b) toto konstatování: „*Obora Radějov byla uznána rozhodnutím bývalého Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, čj. ŽP/93/53/1020, podle tehdy platného zákona o myslivosti. [...] Toto konstatování, nechť je chápáno jako osvědčení o této skutečnosti ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu.*“ Toto sdělení bylo žalobci a) a žalobkyni b) doručeno dne 28. 11. 2007.

Žádosti ze dne 9. 1. 2008 požádali žalobce a) a žalobkyně b) odvolací orgán, Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, o opatření proti nečinnosti správního orgánu I. stupně dle § 80 odst. 3 správního řádu. Současně požádali, aby odvolací orgán ve smyslu § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu usnesením převzal věc a rozhodl namísto nečinného správního orgánu.

Krajský úřad tuto žádost vyřídil sdělením ze dne 28. 1. 2008 tak, že sdělení žalovaného ze dne 19. 11. 2007 není dle jeho názoru osvědčení, ale oznámení, že sporná otázka byla vyřešena v jiném správním řízení. Z tohoto důvodu nepřistoupil k vydání opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, protože v dané věci není vedeno řízení.

Jen pro úplnost z rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993 mimo jiné vyplývá, že tímto rozhodnutím byla Lesům České republiky, s. p., Hradec Králové, uznána obora Radějov o celkové výměře 1564,8402 ha na souvisejících honebních pozemcích v k. ú. Radějov, Tvarožná Lhota, s tím, že zařazení honitby do jakostních tříd a stanovení normovaných stavů vybraných druhů zvěře bude provedeno samostatným rozhodnutím tohoto referátu. Toto rozhodnutí nabylo účinnosti dne 1. 4. 1993 a právní moci dne 19. 4. 1993. (...)

Z obsahu písemné žádosti žalobce a) a žalobkyně b) ze dne 3. 11. 2007, doručené žalovanému dne 7. 11. 2007, je zřejmé, že žalobci se po žalovaném domáhali vydání rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu ve věci obory Radějov. V žádosti podrobně popsali skutkový stav věci, zejména zdůraznili, že ohledně konstituování obory Radějov neexistuje žádné relevantní rozhodnutí správního orgánu, na jehož základě může být konstatována právní existence obory Radějov, nebo na jehož základě může být tvrzeno, že jejich pozemky v k. ú. Radějov u Strážnice jsou součástí obory Radějov. Žalobci jako spoluvlastníci pozemků v k. ú. Radějov u Strážnice, ani jejich právní předchůdci nikdy nebyli jakýmkoli způsobem účastní správního řízení o uznání obory Radějov dle zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ani nebyli účastní správního řízení o uvedení obory Radějov do souladu s nyní platným zákonem o myslivosti č. 449/2001 Sb. Zdůraznili, že neexistuje žádné rozhodnutí správního orgánu ani jakákoliv jiná listina, které by mohly být způsobilým úředním aktem veřejné moci pro založení právního stavu v lokalitě obory Radějov. Současně odůvodnili svůj právní zájem na vydání požadovaného rozhodnutí ve věci obory Radějov.

Žalovaný však namísto požadovaného rozhodnutí ve věci obory Radějov vydal dne 19. 11. 2007 sdělení, v němž osvědčil ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu, že: *„Obora Radějov byla uznána rozhodnutím bývalého Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, čj. ŽP/93/53/1020, podle tehdy platného zákona o myslivosti.“* Tento postup žalovaného byl však vadný, neboť žádost žalobce a) a žalobkyně b) dle jejího obsahu směřovala k vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu, nikoli k vydání osvědčení ve smyslu § 142 odst. 2 téhož zákona. Navíc ke zvolenému postupu žalovaného v intencích § 142 odst. 2 správního řádu je třeba z komentářové literatury zdůraznit: *„[...] , neboť osvědčeními se osvědčují skutečnosti obecně zřejmé z úřední činnosti správního orgánu, tj. takové skutečnosti, o kterých není právní spor ani jiná pochybnost a při jejichž vydávání není třeba rozhodovat v mezích správního uvážení nebo vykládat neurčité právní pojmy“* (Vedra, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 796).

K pojmu správního práva „osvědčení“ lze dále uvést: *„Osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně známé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). Osvědčení je veřejnou listinou. Platí pro ně presumpce správnosti. Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku. Pokud není opak prokázán, platí, že obsah osvědčení odpovídá skutečnosti. Nezákonně osvědčení lze dnes rovněž formálně zrušit“* (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 287).

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že přístup, způsob a forma vyřízení žádosti žalobce a) a žalobkyně b), který zvolil žalovaný, byl nesprávný, neboť se v daném případě nejedná

o věc nepochybnou nebo nespornou, a žalobci se proto logicky obrátili na odvolací orgán a žádosti ze dne 9. 1. 2008 požádali krajský úřad o opatření proti nečinnosti správního orgánu I. stupně (žalovaného) dle § 80 odst. 3 správního řádu, současně požádali, aby odvolací orgán ve smyslu § 80 odst. 4 písm. b) téhož zákona usnesením věc převzal a rozhodl namísto nečinného správního orgánu.

Ze sdělení krajského úřadu ze dne 28. 1. 2008 je však zřejmé, že tento orgán přistoupil k vyřízení podstaty žádosti žalobců značně specificky. Uvedl, že v případě obory Radějov byla otázka jejího vzniku vyřešena v rámci jiného správního řízení, a to patrně řízení o uznání honitby, zakončeného pravomocným rozhodnutím Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993. Z tohoto důvodu považoval krajský úřad postup žalovaného podle § 142 odst. 2 správního řádu za správný, ovšem sdělení žalovaného ze dne 19. 11. 2007 není dle názoru krajského úřadu vydáním osvědčení, ale oznámením, že sporná otázka byla vyřešena v jiném správním řízení. Zdůraznil, že v takovém případě se rozhodnutí podle § 142 odst. 2 správního řádu nevydává. Uvedl, že proto nebude vydávat opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, protože v dané věci není vedeno správní řízení.

Správními orgány zvolený postup je nesprávný. Z obsahu žádosti žalobců je zřejmé, že vydáním osvědčení věc vyřízena být nemohla (viz výše – nejedná se o věc nepochybnou nebo nespornou) a odkaz na jiné správní řízení vyplývající z odůvodnění sdělení vydaného krajským úřadem je nesrozumitelný (viz odstavec druhý závěr věty první sdělení krajského úřadu ze dne 28. 1. 2008, podle něhož *„sporná otázka byla vyřešena v jiném správním řízení“*). Soud si proto klade otázku, jaké jiné správní řízení měl krajský úřad na mysli. Má-li být tímto jiným správním řízením v odůvodnění předmětného sdělení zmínka o pravomocném rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, pak soud zdůrazňuje, že ohledně pozemků ve spoluvlastnictví žalobců v k. ú. Radějov u Strážnice zde není žádná

zmínka. O naprosto stejnou situaci se jedná v případě dále zmiňované změny rozhodnutí o uznání honitby obora Radějov v souvislosti se stanovením minimálních a normovaných stavů zvěře v honitbě vydané žalovaným dne 25. 2. 2003.

Z obsahu žádosti žalobců je evidentní, že se obrátili na věcně a místně příslušný správní orgán s žádostí o vydání rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu týkající se jejich spoluvlastnických práv k pozemkům v k. ú. Radějov u Strážnice. Jejich žádost shledává soud za věcně opodstatněnou s odkazem zejména na § 123 občanského zákoníku a čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, neboť je právem žalobců mít deklaratorní rozhodnutí o tom, zda je jejich spoluvlastnické právo k předmětným pozemkům omezeno veřejným užíváním.

Pokud jde o vymezení pojmu nečinnost, zákon sám jej přesněji nevymezuje. V projednávaném případě je však zřejmé, že žalobci žádali, aby žalovaný vydal deklaratorní rozhodnutí ve věci obory Radějov. Žalovaný však k věci přistoupil tak, že namísto žádaného deklaratorního rozhodnutí (§ 142 odst. 1 správního řádu) vydal osvědčení (§ 142 odst. 2 téhož zákona) ve formě sdělení a odvolací orgán namítanou nečinnost žalovaného navíc neshledal, když dospěl k závěru o nevedení správního řízení.

Obecně lze říci, že správní orgán je nečinný, jestliže nekoná, přestože mu to zákon ukládá. Nevydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu lze typově zahrnout do možných v úvahu přicházejících případů nečinnosti správního orgánu.

Podle § 142 odst. 1 správního řádu „[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“.

Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí, tedy rozhodnutí,

kterými se nezakládají nová práva ani nové povinnosti, ale rozhodnutí, jimiž se v určité věci prohlašuje, že jmenovitě určená osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu umožňuje vydat deklaratorní rozhodnutí i o takovém vztahu, který v době vydání tohoto rozhodnutí již neexistuje, ale v minulosti existoval. Jinými slovy v deklaratorním rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán rozhodne o tom, zda určitý vztah vznikl a kdy se tak stalo a zda takový právní vztah trvá, nebo již zanikl, a pokud zanikl, kdy se tak stalo. Podmínkou vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu je podání žádosti, správní řízení podle tohoto zákonného ustanovení je tedy řízení o žádosti ve smyslu § 44 a násl. správního řádu. Tudíž pokud by neměla konkrétní žádost předepsané náležitosti nebo pokud by trpěla jinými vadami, správní orgán žadateli pomůže příslušné nedostatky odstranit (§ 45 odst. 2 správního řádu).

Předmětem ochrany před nečinností správních orgánů je subjektivní veřejné právo vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Toto právo je široce koncipované, vždy však zahrnuje také ochranu před nečinností.

Ochrana před nečinností správních orgánů se vztahuje jak na řízení v prvním stupni, tak na řízení odvolací. Soud proto nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žalobci byli a jsou ve věci aktivně legitimováni. O jejich žádosti bylo žalovaným rozhodnuto jinak, než navrhovali, neboť žalovaný nevydal deklaratorní rozhodnutí ve věci, nýbrž pouhé osvědčení, navíc v záležitosti, v níž bylo třeba autoritativního zjištění. Žalovaný je ve věci pasivně legitimován, neboť měl a má podle žalobních tvrzení vydat požadované deklaratorní rozhodnutí, což neučinil. K tomuto závěru srov. Vopálka, V.; Mikule, V.; Šimůnková, V.; Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 188. Žaloba

byla podána včas, neboť poslední úkon vůči žalobcům byl ze strany odvolacího orgánu, který neučinil žádné zákonem předvídané kroky k odstranění nečinnosti žalovaného, realizován sdělením ze dne 28. 1. 2008. Žaloba byla podána dne 22. 2. 2008, tedy v zákonné jednoleté lhůtě a žalobci bezvýsledně vyčerpali zákonné prostředky k ochraně proti nečinnosti žalovaného. (...)

Lze tedy uzavřít, že žaloba je důvodná, neboť ze strany žalovaného k nečinnosti reálně došlo. Z tohoto důvodu soud zavázal žalova-

ného k povinnosti vydat rozhodnutí podle § 142 odst. 1 zákona správního řádu o žádosti žalobce a) ze dne 3. 11. 2007 ve věci „*Obora Radějov*“ do šedesáti dnů od právní moci rozsudku. Pokud jde o lhůtu ke splnění uložené povinnosti, vycházel soud z § 71 správního řádu upravujícího lhůty pro vydání rozhodnutí a s přihlédnutím ke skutečnosti, že ve věci se dle jeho názoru jedná o zvlášť složitý případ, byla v souladu s § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu lhůta pro splnění povinnosti stanovena v délce šedesáti dnů od právní moci rozsudku.

2414

Správní trestání: nevědomost provozovatele vozidla o totožnosti řidiče vozidla

k § 10 odst. 1 písm. d) a odst. 2 a § 125 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 311/2002 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 436/2003 Sb. a č. 411/2005 Sb.

k § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)

I. Pro splnění povinnosti vyplývající z § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, nestačí znát jen okruh pravděpodobných řidičů, nýbrž je třeba vědět, které konkrétní osobě bylo přikázáno nebo svěřeno řízení vozidla, resp. komu bylo umožněno vozidlo řídit.

II. Nevě-li provozovatel vozidla, komu svěřil nebo přikázal řízení vozidla [§ 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu], nemůže věrohodně tvrdit, že tímto řidičem byla osoba jemu blízká.

III. Součástí objektivní stránky jiného správního deliktu podle § 125 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, není jednání pachatele spočívající v nesdělení údajů potřebných k určení totožnosti řidiče vozidla. Pachatel je trestán pouze za nevědomost o totožnosti řidiče vozidla.

IV. Skutečnost, že zástupce zastupoval žalobce již ve správním řízení, nemá sama o sobě vliv na nárok tohoto zástupce na mimosmluvní odměnu za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před krajským správním soudem [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 21/2011-52)

Prejudikatura: č. 65/1970 Sb. NS.

Věc: Ing. Marian S. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 17. 6. 2008 v 11:18 hodin zjistila hlídka Městské policie v Brně, že motorové vozidlo tovární značky Renault stojí na ulici Hybe-

šova na chodníku. V podaném vysvětlení ze dne 4. 8. 2008 žalobce potvrdil, že je vlastníkem předmětného vozidla, avšak že se ve

dnech 15. 5. až 21. 7. 2008 zdržoval mimo Brno, auto na místě neparkoval a neví, kdo tak učinil. Magistrát města Brna vydal dne 13. 11. 2008 ve věci příkaz, v němž uvedl, že žalobce porušil § 10 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, čímž se dopustil správního deliktu podle § 125 odst. 2 téhož zákona, tedy jako provozovatel motorového vozidla přikázal řízení vozidla nebo svěřil vozidlo osobě, o níž neznal údaje potřebné k určení její totožnosti. Za toto jednání mu správní orgán uložil pokutu ve výši 2 000 Kč.

Proti příkazu podal žalobce včasný odpor, v němž uvedl, že po dobu jeho nepřítomnosti užívaly vozidlo osoby jemu blízké – jeho rodina. Není proto pravdou, že by svěřil vozidlo osobě jemu neznámé. Protože se jedná o osoby blízké, není ze zákona povinen jejich jména uvádět. Magistrát města Brna pokračoval ve správním řízení a dne 19. 2. 2009 vydal rozhodnutí, podle něž se žalobce dopustil správního deliktu podle § 125 odst. 2 zákona o silničním provozu, za což mu opětovně uložil pokutu ve výši 2 000 Kč. Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 6. 2009

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně. Součástí jeho argumentace byla i námitka, že vozidlo svěřil osobě jemu blízké, jejíž totožnost a způsobilost je mu plně známa a v dosavadním průběhu řízení pouze využil svého práva podle čl. 37 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a tuto osobu blíže nejmenoval, aby ji nevystavil stíhání za přestupek.

Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 12. 2010 rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že zákon o silničním provozu ukládá provozovateli vozidla toliko znalost údajů potřebných k určení totožnosti osoby, které vozidlo svěřil nebo přikázal jeho řízení, nikoliv povinnost tyto údaje dále sdělovat, tím spíše jedná-li se o sdělování údajů o osobách provozovateli blízkých, jež chrání čl. 37 Listiny. Podle krajského soudu tudíž správní orgány nebyly oprávněny žalobce sankcionovat za to, že odmítl identifikovat osobu jemu blízkou, která měla spáchat přestupek.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že závěry krajského soudu se míjejí se skutečným obsahem správních rozhodnutí. Žalobci byla uložena pokuta za to, že svěřil řízení vozidla osobě, aniž by znal údaje potřebné k určení její totožnosti, a nikoli za to, že odmítl identifikovat osobu jemu blízkou, která měla spáchat přestupek. K tomu stěžovatel odkázal na výrokové části obou rozhodnutí, na své vyjádření k žalobě a na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatel nepochybně fakt, že nikdo nesmí být nucen vypovídat proti sobě nebo osobám blízkým; pokud však krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány žalobce sankcionovaly za odepření identifikace osoby blízké, pak vyšel z něčeho, co ze spisu zjevně nevyplývalo.

V další části kasační stížnosti poukázal stěžovatel na dva názory krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku: (1) zákon o silničním provozu ukládá provozovateli vozidla znát údaje potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla, ale neukládá mu povinnost dále je sdělit (tím spíše, jde-li o osoby blízké); (2) pojmy „přikázání“ a „svěření“ nepokrývají všechny situace, které mohou nastat mezi provozovatelem vozidla a řidičem; v úvahu přichází i možnost pasivního umožnění používání vozidla jiné osobě. S prvním názorem krajského soudu stěžovatel nesouhlasil, neboť podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je provozovatel vozidla (nebo osoba, již provozovatel vozidlo svěřil) povinen na vyzvu policie, krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení tohoto zákona. Podle stěžovatele tím není dotčena možnost odepřít výpověď, pokud by tím způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí trestního stíhání – v konkrétním případě tedy nemůže být provozovatel vozidla nucen ke sdělení údajů k identifikaci řidiče. To však neplatí paušálně, jak dovodil krajský soud.

Při interpretaci pojmu „svěření“ je třeba dle stěžovatele vycházet ze smyslu § 125 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona o silničním provozu. Tím je oprávněný zájem na tom, aby bylo

možno i zpětně zjistit řidiče vozidla. Situace, kdy řidič po spáchaném deliktu ujede, jsou situacemi nikoli výjimečnými. Proto je v řadě případů nezbytné zjišťovat osobu řidiče a k tomu mají sloužit povinnosti provozovatele vozidla podle § 10 a § 125 citovaného zákona. Podle stěžovatele je stejně nežádoucí, aby provozovatel vozidla přímo aktivně pověřil osobu, jejíž totožnost nezná, aby jeho vozidlo samostatně řídila, jako aby pasivně umožnil (akceptoval) samostatné řízení vozidla, aniž věděl, kdo řídí. Vždy bude důsledkem skutečnost, že vozidlo řídí osoba, kterou se zpětně nepodaří identifikovat, což je porušení zájmu chráněného § 10 a § 125 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona o silničním provozu. Proto je stěžovatel toho názoru, že i umožnění toho, aby vozidlo řídila osoba, kterou provozovatel nedokáže identifikovat, je namíste podřadit pod pojem „svěřit“. Z odůvodnění napadeného rozsudku nevyplývá, že by podle krajského soudu v případě žalobce nešlo o svěření vozidla ve smyslu § 125 odst. 1 písm. e) zmiňovaného zákona. Ostatně takový názor by krajský soud ani nebyl oprávněn vyslovit, neboť v tomto směru nebyla uplatněna žádná žalobní námitka.

Úvahy krajského soudu o možných objektivních důvodech nevědomosti provozovatele, kdo užívá jeho vozidlo, jsou podle stěžovatele rovněž nepřihodné a jdou nad rámec posouzení konkrétní žaloby, neboť nic z toho, co krajský soud naznačuje, žalobce netvrdil. Je na provozovateli vozidla, aby si vytvořil takový systém užívání vozidla, kterým splní smysl § 10 zákona o silničním provozu, a to i třeba pro případ svého pobytu v zahraničí.

K výroku o náhradě nákladů řízení dal stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu ke zvážení, zda je namíste počítat i úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, když zástupce zastupoval žalobce již ve správním řízení, tedy s ohledem na obsah plné moci zastoupení před podáním žaloby nepřebíral a nepřipravoval.

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

Z odůvodnění:

[12] Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, a některé další zákony, s účinností od 1. 7. 2006 zavedl novou povinnost provozovatele vozidla: podle novelizovaného znění § 10 odst. 1 písm. d) „[p]rovozovatel vozidla *nesmí přikázat nebo svěřit samostatné řízení vozidla osobě, o které nezná údaje potřebné k určení její totožnosti*“. Na tuto povinnost navazuje sankční ustanovení § 125 odst. 2 téhož zákona, podle něž „[o]becní úřad obce s rozšířenou působností uloží pokutu do 50 000 Kč fyzické osobě, která je provozovatelem vozidla nebo které provozovatel nebo jiná osoba svěřila řízení vozidla, jestliže se dopustila jednání uvedeného v odstavci 1 písm. e)“; tedy „*přikázala řízení vozidla nebo svěřila vozidlo osobě, o níž neznala údaje potřebné k určení její totožnosti*“. Současně podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu jsou „[p]rovozovatel vozidla a osoba, které provozovatel svěřil vozidlo, s výjimkou, kdy provozovatelem vozidla je zpravodajská služba, [...] povinni na výzvu policie, krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení tohoto zákona; tímto ustanovením není dotčeno ustanovení zvláštního právního předpisu“. Poznámka pod čarou zde odkazuje na § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který mimo jiné zakotvuje právo odepřít vysvětlení, „*jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým [...] hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti*“.

[13] Obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 411/2005 Sb. k předmětné úpravě konstatovala následující: „*Nově zákon zakotvuje povinnost provozovatele vozidla, popří-*

padě osoby, které provozovatel vozidlo svěřil, sdělit policii nebo správnímu orgánu údaje potřebné k určení totožnosti osoby, která vozidlo řídila v době spáchání přestupku. Po vzoru některých zahraničních úprav se zavádí vyvratitelná právní domněnka, že v případě, že tento údaj provozovatel nebo povinná osoba neposkytne, má se za to, že se protiprávního jednání dopustil sám. [Pozn. soudu: z textu zákona je zjevné, že zákonodárce nepřijal původně vládou navrhovanou úpravu vyvratitelné domněnky, že pachatelem deliktu je sám provozovatel (nebo osoba, jíž vozidlo svěřil), pokud nesdělí údaje pro zjištění totožnosti řidiče.] V současné době je nemožné projednat celou řadu přestupků pouze proto, že provozovatel vozidla tvrdí, že vozidlo v době spáchání přestupku neřídil a neví, kdo je řídil, protože k řízení vozidla má přístup více osob. Šetření přestupku se v důsledku této nespolupráce protahuje a policie musí nakonec věc buď úplně odložit, nebo v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty zanikne trestnost protiprávního jednání.“ Zvláštní část důvodové zprávy k navrhovanému § 10 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu uvedla: „*Navrhuje se stanovit povinnost provozovateli vozidla mít znalost o řidiči, kterému svěřil řízení vozidla. Ustanovení je spojeno s pořádkovou pokutou, kterou bude postižen provozovatel vozidla, nesplní-li uvedenou povinnost.“*

[14] Zákon č. 411/2005 Sb. do zákona o silničním provozu vložil dvě relativně samostatné povinnosti provozovatele vozidla v § 10 odst. 1 písm. d) a v § 10 odst. 3. Za prvé se jedná o povinnost **znát** identifikační údaje řidiče, jemuž přikázal nebo svěřil samostatné řízení vozidla (resp. slovy zákona, nesmí přikázat nebo svěřit samostatné řízení vozidla osobě, o níž tyto údaje nezná). Za druhé jde o povinnost provozovatele vozidla (ale i osoby, jíž řízení vozidla svěřil) **sdělit** konkrétně jmenovaným subjektům skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení zákona o silničním provozu. Za použití logického výkladu vztahu § 10 odst. 1 písm. d) a § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je třeba rozlišovat

dvě situace. Za prvé, zná-li provozovatel vozidla identifikační údaje řidiče, kterému svěřil nebo přikázal řízení tohoto vozidla, a současně je tento řidič podezřelý z porušení ustanovení zákona o silničním provozu, je povinností provozovatele vozidla na výzvu příslušných orgánů tyto údaje sdělit. Této povinnosti se může zprostit (výzvu odepřít) pouze v případě, že by mu nebo osobám jemu blízkým hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin nebo by porušil státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti (čl. 37 odst. 1 Listiny, § 60 odst. 1 zákona o přestupcích). Za druhé, nezná-li provozovatel vozidla identifikační údaje řidiče, kterému svěřil nebo přikázal řízení tohoto vozidla, nemůže logicky nikdy naplnit navazující povinnost sdělit tyto údaje zákonem vymezeným subjektům, je-li příslušný řidič podezřelý z porušení zákona o silničním provozu. Požadovat v takovém případě po provozovateli sdělení příslušných údajů postrádá rozumný smysl (provozovatel nemůže sdělit něco, co neví) – stejně ale postrádá smysl obrana provozovatele, že tímto řidičem byla osoba jemu blízká. Neví-li totiž provozovatel vozidla, komu svěřil nebo přikázal řízení vozidla, nemůže věrohodně tvrdit, že tímto řidičem byla osoba jemu blízká. Nejvyšší správní soud tímto výkladem nezpochybnuje ústavní právo provozovatele odepřít sdělení identifikačních údajů řidiče, pouze konstatuje, že k odepření takového sdělení může dojít v situaci, kdy jsou identifikační údaje řidiče provozovateli známy (má co sdělit) a současně jsou po provozovateli příslušným orgánem požadovány.

[15] Ustanovení § 125 odst. 2 zákona o silničním provozu, jež bylo použito v projednávaném případě, pak zakotvuje jiný správní delikt fyzické osoby navazující na zákonnou povinnost obsaženou v § 10 odst. 1 písm. d) téhož zákona, tj. povinnost provozovatele vozidla znát identifikační údaje řidiče, jemuž přikázal nebo svěřil samostatné řízení vozidla. Pro jeho naplnění je třeba, aby byly splněny tři podmínky: (1) pachatel – fyzická osoba je provozovatelem vozidla (popř. je osobou,

jíž bylo svěřeno řízení vozidla); (2) pachatel přikázal řízení vozidla nebo svěřil vozidlo jiné osobě; (3) pachatel nezná údaje k určení totožnosti této osoby (řidiče). Jelikož se jedná o jiný správní delikt, zásadně se zde nevyžaduje zavinění; pro projednávaný případ je nicméně podstatné, že součástí objektivní stránky tohoto deliktu není jednání pachatele spočívající v nesdělení údajů potřebných k určení totožnosti řidiče vozidla. Pachatel je zde trestán pouze za nevědomost o totožnosti řidiče vozidla – jak vyplývá z důvodové zprávy, účelem této právní úpravy bylo právě zabránit nežádoucí praxi, kdy provozovatelé vozidel leckdy účelově mařili vyšetření porušení zákona o silničním provozu tvrzením, že nevědí, kdo vozidlo v kritickém okamžiku řídil. Každý provozovatel vozidla proto musí vědět, kdo jeho vozidlo řídí; pokud tuto skutečnost neví, porušuje tím svou zákonem uloženou povinnost.

[16] V napadeném rozsudku založil krajský soud svůj závěr o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatele na právním názoru, že správní orgány žalobce sankcionovaly za odmítnutí identifikace osoby jemu blízké. Z provedeného výkladu právních norem vyplývá, že tento závěr nemůže obstát již proto, že sankční ustanovení § 125 odst. 2 zákona o silničním provozu takové jednání pachatele netrestá a obrana provozovatele založená na skutečnosti, že řidičem byla osoba provozovateli blízká, nemůže být úspěšná, neboť je vyloučena neznalostí totožnosti řidiče provozovatelem.

[17] Názor krajského soudu však není v souladu ani se skutkovým stavem věci, neboť skutková podstata jiného správního deliktu podle § 125 odst. 2 zákona o silničním provozu byla podle názoru Nejvyššího správního soudu v případě žalobce beze zbytku naplněna. První podmínka, tj. že pachatelem je fyzická osoba, která je provozovatelem vozidla, je v případě žalobce doložena jednak jeho prohlášením v zápisu o podaném vysvětlení ze dne 4. 8. 2008, jednak z výpisu z registru motorových vozidel.

[18] Ani v případě druhé podmínky spočívající v tom, že pachatel přikázal řízení vozidla nebo svěřil vozidlo jiné osobě, nelze mít

v případě žalobce pochyb. Při výkladu pojmů „*přikázal*“ a „*svěřil*“ se přitom zdejší soud ztotožňuje s interpretací zaujatou stěžovatelem, totiž že přikázání svědčí o aktivitě na straně provozovatele, zatímco svěření zahrnuje i prosté umožnění třetí osobě vozidlo řídit bez nutného aktivního konání provozovatele. Smyslem právní úpravy je zde postižení nevědomosti pachatele o totožnosti osoby, která řídí vozidlo, jehož je provozovatelem, bez ohledu na to, jaká byla při předání vozidla provozovatelova role (aktivní, pasivní). Úvaha krajského soudu, že oba pojmy vyžadují aktivní roli provozovatele, proto nemůže obstát, neboť pak by mezi nimi v podstatě nebylo možné shledat rozdíl. Odlišení obou situací by totiž zjevně spočívalo jen v tom, nakolik důrazně provozovatel vystupuje vůči třetí osobě. Skutečnost, že žalobce svěřil vozidlo, jehož je provozovatelem, třetí osobě, plyne ze zápisu o podaném vysvětlení ze dne 4. 8. 2008 a z odporu proti příkazu ze dne 20. 11. 2008, v nichž žalobce potvrdil, že v inkriminovanou dobu vozidlo neřídil a na místě neparkoval, zdržoval se mimo Brno a vozidlo řídila třetí osoba (podle odporu proti příkazu se mělo jednat o rodinu žalobce).

[19] Konečně třetí podmínka, tedy že pachatel nezná údaje k určení totožnosti osoby, jíž svěřil vozidlo, byla v žalobcově případě naplněna. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné ocitovat plné znění již zmiňovaných dokumentů. Podle zápisu o podaném vysvětlení ze dne 4. 8. 2008 žalobce uvedl: *„Jsem majitelem vozidla RZ: [...]. V době mezi 15. 5. až 21. 7. jsem se zdržoval mimo Brno a já jako majitel vozidla jsem na místě neparkoval. Nevím, kdo vozidlo parkoval.“* V odporu proti příkazu ze dne 20. 11. 2008 žalobce konstatoval: *„V době mezi 15. 5. – 21. 7. 2008 jsem se převážně zdržoval mimo Brno, a proto jsem vozidlo na daném místě nemohl zaparkovat. Po dobu mých nepřítomností užívaly vozidlo osoby mně blízké, tzn. moje rodina. Tudíž není pravdou, že bych svěřil vozidlo osobě mně neznámé. Protože se jedná o osoby blízké, nejsem ze zákona povinen jejich jména uvádět.“* Podle protokolu o ústním projednání

správného deliktu ze dne 19. 2. 2009 byl žalobce seznámen se spisovým materiálem a k věci uvedl: „*Odvolaám se na svůj odpor, který jsem podal proti příkazu o uložení pokuty. Víc se k věci nebudu vyjadřovat.*“ Žalobce nenavrhl žádné důkazy, neměl připomínky k podkladům rozhodnutí, ke způsobu jejich zjištění a nenavrhl jejich doplnění. Žalobce tedy nejprve výslovně uvedl, že neví, kdo vozidlo řídil. Toto tvrzení nelze považovat za vyvrácené neurčitým tvrzením žalobce v odporu proti příkazu, že vozidlo užívaly osoby jemu blízké – jeho rodina. Z takového tvrzení neplyne, že by žalobce věděl, která konkrétní osoba vozidlo v rozhodnou dobu řídila. Tvrzení, že to mohl být kdokoliv z žalobcovy rodiny, naopak podporuje závěr o tom, že žalobce konkrétní osobu, která vozidlo řídila, neznal. Pro splnění povinnosti vyplývajících z § 10 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu totiž nestačí znát jen okruh pravděpodobných řidičů, nýbrž je třeba vědět, které konkrétní osobě bylo přikázáno nebo svěřeno řízení vozidla, resp. komu bylo umožněno vozidlo řídit. Na věci pak nezměnilo nic vyjádření žalobce do protokolu o ústním jednání ze dne 19. 2. 2009. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl Magistrát města Brna oprávněn z těchto důkazů dovodit nevědomost žalobce o totožnosti osoby, již svěřil vozidlo, jehož je provozovatelem. Uvedl-li pak žalobce poprvé v odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, že vozidlo svěřil (konkrétní) osobě blízké, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěry stěžovatele k této otázce: jednak jde o tvrzení značně nevěrohodné vzhledem k předchozím prohlášením žalobce, jednak se jedná o novou skutečnost, kterou žalobce mohl uplatnit již v řízení I. stupně, a proto k ní stěžovatel v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu správně nepřihlédl.

[20] Krajský soud správně vyložil, že § 10 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu ukládá provozovateli vozidla pouze znalost údajů potřebných k určení totožnosti řidiče vozidla, nikoliv již povinnost tyto údaje sdělovat (to je obsahem až § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu); nesprávně však dovodil, že správní orgány sdělení takových údajů po ža-

lobci požadovaly. Stěžovatel a správní orgán I. stupně naopak ustali již na konstatování nesplnění povinnosti podle § 10 odst. 1 písm. d) citovaného zákona a sdělení totožnosti řidiče žalobcova vozu podle § 10 odst. 3 téhož zákona se již logicky vůbec nedomáhali. Vytykal-li krajský soud v takové situaci správním orgánům porušení čl. 37 odst. 1 Listiny, šlo o výtku bezdůvodnou. Za pravdu je třeba dát stěžovateli i v tom, že úvahy krajského soudu o možných objektivních důvodech nevědomosti provozovatele, kdo užívá jeho vozidlo, jdou nad rámec posuzované věci, neboť takové důvody nevyplývají ze správního spisu a nebyly ani obsahem žalobních tvrzení. S ohledem na vše shora uvedené je zřejmé, že krajský soud předloženou věc nesprávně posoudil, a je proto dán důvod pro kasaci jeho rozhodnutí.

[21] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti napadl rovněž zákonnost výroku rozsudku krajského soudu o nákladech řízení; s jeho argumentací se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Soudní řízení je totiž postaveno na odlišných principech a procedurálních pravidlech než řízení správní, a proto i zastoupení účastníka řízení v nich je třeba vnímat odděleně. I když bude mít zástupce, který účastníka zastupoval již ve správním řízení, určitou výhodu ve znalosti věci, zahrnuje úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před správním soudem řadu činností, úvah a postupů, které zástupce nemohl ve správním řízení řešit. Mezi ně patří zvážení, jaké možnosti obrany soudní řád správní v daném případě nabízí a jakou je třeba využít, jakou taktiku v případě zaujmout, dále sem lze zařadit zajišťování důkazů pro soudní řízení nebo administraci záležitostí nutně doprovázejících soudní řízení (zpracování plné moci, hlídání zákonných lhůt, placení soudního poplatku apod.), přičemž řadu těchto skutečností je třeba konzultovat na poradě s klientem. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je další nutnou součástí přípravy zastoupení analýza správního rozhodnutí, jímž se správní řízení končí a které má být žalobou napadeno a které zástupce logicky v rámci správního řízení analyzovat nemohl. Podpůrně lze

v této souvislosti odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu počínající rozhodnutím ze dne 30. 1. 1970, sp. zn. 2 Cz 19/70, č. 65/1970 Sb. NS, a potvrzenou v nedávné době rozsudkem ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 32 Cdo 2598/2008, podle níž odměna za převzetí zastoupení ve věci výkonu rozhodnutí náleží i tehdy, jestliže v řízení o výkon rozhodnutí zastupuje oprávněného tžž zástupce, který jej zastupoval v řízení, v němž bylo vydáno vykonávané rozhodnutí. Nálezací řízení končí pravomocným rozhodnutím, a dochází-li k výkonu rozhodnutí, přichází v úvahu nové zastoupení v dalším (vykonávacím) řízení, v něm náleží i odměna za převzetí zastoupení – jde totiž o nově převzaté zastoupení v novém řízení, které předpokládá novou infor-

maci. Obdobně je třeba nahlížet na správní řízení, které je pravomocně skončeno, a na nové řízení před správním soudem, jež předpokládá nové zastoupení. Skutečnost, že zástupce zastupoval žalobce již ve správním řízení, nemá proto sama o sobě vliv na nárok tohoto zástupce na mimosmluvní odměnu za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před krajským správním soudem [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu]. Jelikož je však výrok o náhradě nákladů řízení před soudem závislý na výroku ve věci samé a jelikož výrok ve věci samé byl Nejvyšším správním soudem shledán nezákonným, je třeba bez dalšího přistoupit i ke zrušení výroku II o náhradě nákladů řízení před krajským soudem.

2415

Daň z příjmů: příjmy z pronájmu nebytových prostor; daňové dopady absolutně neplatné smlouvy

k § 9 a § 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2001 až 2004

I. Daňovou účinnost fakticky vynaloženého nákladu, jakož i zdanitelnost dosažených příjmů, nelze opírat pouze o soukromoprávní hodnocení platnosti smlouvy. Za příjmy z pronájmu nebytových prostor podle § 9 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, lze pro daňové účely považovat veškeré příjmy, které byly za užívání nebytových prostor obdrženy, pokud objektivně mohly být přijaty jako protihodnota za užívání či oprávnění užívat předmětné prostory.

II. Pokud daňové subjekty, které na základě absolutně neplatné nájemní smlouvy na jedné straně dosáhly příjmů, jež lze pro daňové účely podřadit pod příjmy z pronájmu, a na druhé straně uplatnily daňově uznatelné náklady, nereflektují na soukromoprávní důsledky neplatnosti smlouvy, tj. jednají tak, jako by tato smlouva byla bezvadná, pak neplatnost smlouvy nemá na zdanitelnost dosažených příjmů a daňovou uznatelnost uplatněných nákladů žádný vliv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 9 Afs 81/2010-180)

Prejudikatura: č. 979/2006 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07).

Věc: Ing. Bořivoj P. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad Brno I dodatečně vyměřil žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2001, 2002, 2003 a 2004.

Proti rozhodnutí správce daně podal žalobce odvolání, jež žalovaný rozhodnutími ze dne 15. 8. 2008 zamítl.

Proti rozhodnutím žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Předmětem sporu mezi žalobcem a žalovaným byla otázka zákonnosti dodatečně vyměřené daně z příjmů za uvedená zdaňovací období. Krajský soud rozsudkem ze dne 21. 6. 2010 rozhodnutí žalovaného zrušil.

Rozhodnutí žalovaného týkající se zdaňovacích období roku 2002 až 2004 krajský soud zrušil z důvodu pravomocného rozhodnutí Krajského soudu v Praze, který shledal absolutní neplatnost nájemní smlouvy, která byla relevantní pro projednávání zdaňovací období, a v důsledku toho došlo dle názoru krajského soudu k nesprávnému posouzení příjmů dosažených žalobcem jako příjmů z pronájmu dle § 9 zákona o daních z příjmů ve znění účinném pro posuzovaná období. Žalobce v doplněních žaloby uvedl, že po právní moci napadených rozhodnutí stěžovatele byla rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2009 vyřešena otázka platnosti jedné z nájemních smluv k nebytovým prostorám v objektu ve spoluvlastnictví žalobce. Krajský soud si proto označený rozsudek vyžádal a zjistil, že tímto rozsudkem, který nabyl právní moci dne 17. 8. 2009, byl ohledně absolutní neplatnosti posuzované smlouvy potvrzen mezitímní rozsudek Okresního soudu Praha-východ ze dne 18. 11. 2008. Krajský soud přitom zjistil, že žalovaným ve věci byla společnost FASHION Sportswear CZ, s. r. o., která byla pod obchodní firmou KENVELO CZ nájemcem nebytových prostor ve spoluvlastnictví žalobce a společnosti HASSO, s. r. o. Žalobcem v civilním sporu byl menšinový spoluvlastník, tj. společnost HASSO. Nájemní smlouva s touto společností ze dne 31. 12. 1999 pak trvala během všech zdaňovacích období, která jsou relevantní v nyní projednávané věci. Pokud je tato smlouva absolutně neplatná, nelze dle krajského soudu o příjmu poukazovaném na základě této smlouvy hovořit jako o nájemném, ale jako o bezdůvodném obohacení na straně žalobce. V tomto důsledku nelze takový příjem kvalifikovat jako nájemné, a nelze jej proto zahrnout do základu daně dle § 9 zákona o daních z příjmů. S ohledem na částečnou úspěšnost žalobních

důvodů nezbylo krajskému soudu než žalobě dle § 78 odst. 1 s. ř. s. vyhovět a napadená rozhodnutí žalovaného zrušit.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že krajský soud své rozhodnutí opřel o čistě účelovou argumentaci žalobce, který se snaží o vyloučení svých příjmů velkého rozsahu ze zdanění a mylně se domnívá, že se zdanění vyhne (existence příjmů a jejich zdanitelnost je však zcela nepochybná). Žalobce platnost smlouvy nezpochybňoval, vyjadřoval se v tom smyslu, že menšinový spoluvlastník byl o záměru uzavřít nájemní smlouvu včas zpraven. Vydání rozsudku oznámil soudu až 24. 11. 2009, jeho kopii stěžovateli nezaslal a především vůbec neuvěděl, jaká opatření na základě toho sám učiní. Soudní vyhodnocení vlivu civilního rozsudku na projednávanou věc představuje zcela formální přístup, z hlediska daňového nepromyšlený a nereálný. Schází konkrétní pokyny pro další postup stěžovatele.

Stěžovatel si nadto až po seznámení se s předmětným rozsudkem Krajského soudu v Praze plně uvědomil, že otázka platnosti nájemní smlouvy není vůbec rozhodnou skutečností, která by měla mít zásadní vliv na zdanění předmětných příjmů. Předmět daně z příjmů je pozitivně i negativně vymezen v § 3 a § 4 zákona o daních z příjmů, přičemž zákon žádným způsobem nestanoví, na základě jakých podmínek by se příjmy měly realizovat. Zdanitelnost příjmů není vázaná na bezvadnost smluv, na jejichž podkladě se příjmy realizovaly. Žalobce jistě nebude nájemci vracet v dávné minulosti poskytnuté nájemné a současně žádat a přijímat náhradu za užívání nebytových prostor. Bylo by to jistě nesmyslné, neboť o výši plateb nebylo mezi stranami nikdy sporu. Stěžovateli ani není známo, zda postup při uzavírání dalších nájemních smluv byl obdobně vadný, zda tedy rovněž nedošlo k řádnému předstření záměru uzavřít nájemní smlouvu menšinovému spoluvlastníku, a šlo tedy rovněž o užívání společné věci nad míru stanovenou jejich spoluvlastnickým podílem. Správní soud nemůže vyžadovat, aby se donekonečna čekalo

na případně další relevantní rozhodnutí příslušného soudu stran předmětných smluv. Stěžovatel si je oprávněn o platnosti či neplatnosti smlouvy učinit úsudek sám ve smyslu § 28 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“).*) Na existenci zdanitelných příjmů se tedy nic nezměnilo, nedošlo k vrácení realizovaného příjmu (příjem zůstává zachován, i když třeba pod jiným označením) a nejedná se o případ, na který dopadají závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 91/98, č. 101/2008 Sb. ÚS, kdy původně na základě kupní smlouvy uhrazená částka byla vrácena. Stěžovatel měl za to, že pod příjmy z nájemného ve smyslu § 9 zákona o daních z příjmů lze podřadit i příjmy označené jako náhrada za užívání nebytových prostor bez právního důvodu. Zdanění podle § 10 téhož zákona by bylo z důvodu nemožnosti uplatňovat výdaje paušálním procentem z příjmů neadekvátní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Námitka stěžovatele, dle které krajský soud opřel své rozhodnutí o čisté účelovou argumentaci žalobce, který se snaží o vyloučení svých příjmů velkého rozsahu ze zdanění, není důvodná. Z napadeného rozsudku je totiž více než zřejmé, že krajský soud při posuzování této otázky vycházel z pravomocného rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2009 (dále také „krajský civilní soud“), které si na základě žalobní námitky sám vyžádal. Navíc uvedl, že ze své úřední činnosti zjistil, že proti uvedenému rozhodnutí bylo podáno dovolání, které bylo co do výroku I. odmítnuto rozhodnutím Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2010. Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že nájemní smlouva uzavřená mezi žalobcem a společností FASHION Sportswear CZ na pronájem nebytových prostor v Brně dne 31. 12. 1999 je absolutně neplatná. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel vyhodnotil smlouvu jako platnou, přičemž sám ve všech svých rozhodnutích uvedl, že ža-

lobcovy příjmy lze považovat za příjmy z pronájmu do doby, než civilní krajský soud pravomocně o neplatnosti nájemní smlouvy rozhodne, nezbylo, než rozhodnutí stěžovatele zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Obdobně je zcela nedůvodná námitka vztahující se k porušení § 75 odst. 1 s. ř. s., dle kterého vychází soud při přezkoumávání správního rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí.

Absolutně neplatné právní úkony se považují za existující, ale neplatné. Pro absolutní neplatnost je dále charakteristické, že nastává přímo ze zákona (*ex lege*), aniž by se musel jejich následků nejprve některý z účastníků, soud, eventuálně jiný orgán dovolávat. Co do doby působí absolutní neplatnost od počátku (*ex tunc*), tj. úkon je neplatný od okamžiku svého vzniku. Skutečnost, že správní orgán považoval smlouvy za platné, v žádném případě neznamená, že krajský soud měl při přezkumu napadených rozhodnutí vycházet z nesprávné úvahy správních orgánů a ignorovat pravomocné rozhodnutí civilního soudu. Jinými slovy řečeno, nájemní smlouva byla neplatná od samého počátku, tj. i v době vydání napadených rozhodnutí, a její nesprávné posouzení správními orgány nemůže na tomto stavu nic změnit.

Námitka stěžovatele, že žalobce platnost nájemních smluv v průběhu daňového řízení nikdy nezpochybňoval, je také nedůvodná a navíc nemá oporu ve spisovém materiálu.

Otázka absolutní neplatnosti soukromoprávních úkonů, jež byly podkladem veřejnoprávního rozhodnutí o vyměření daně, je otázkou, kterou jsou správní soudy všech instancí povinny posuzovat z úřední povinnosti (viz judikatura Ústavního soudu zejména k prekluzi; nejnověji např. náleze ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, obsahující odkazy i na starší judikaturu k těmto otázkám, zejména na náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS, v němž zmínku o povinnosti *ex officio* přihlížet k absolutní ne-

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

platnosti výslovně obsahuje bod 25). K případné neplatnosti úkonů, jež měly být základem sporné daňové povinnosti, jsou povinny přihlídnout všechny orgány veřejné moci z úřední povinnosti a tato otázka může být učiněna předmětem řízení v kterékoli jeho fázi, a to až již na základě námítky účastníka nebo na základě jakýchkoli jiných skutečností, jež se dostanou do sféry příslušného orgánu a z nichž vyplývá, že by pro posouzení otázky platnosti rozhodného právního úkonu mohly být relevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2010, čj. 7 Afs 130/2009-200). Mimo výše uvedené kasační soud z obsahu spisu ověřil, že žalobce tuto námitku opakovaně uplatnil již v průběhu daňové kontroly (odpověď na otázky při ústním jednání ze dne 21. 3. 2006, protokol o ústním jednání ze dne 14. 2. 2006) a v odvoláních podaných proti všem dodatečným platebním výměrům.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že je oprávněn si o platnosti či neplatnosti smlouvy učinit ve smyslu § 28 daňového řádu úsudek sám a že není možné donekonečna čekat na příslušná rozhodnutí civilních soudů. V této souvislosti tvrdí, že pravomocný rozsudek krajského civilního soudu je z hlediska výše žalobcovy daňové povinnosti irelevantní.

K otázce namítané neplatnosti nájemních smluv je v napadených rozhodnutích uvedeno, že: „Vzhledem ke skutečnosti, že o této otázce nebylo dosud pravomocně příslušným soudem rozhodnuto, považuje žalovaný tyto smlouvy za platné, přičemž tento nájemní vztah bude trvat do doby, než soud pravomocně rozhodne jinak. Vzhledem k tomu, že na základě místního šetření bylo prokázáno, že nájemci prostory řádně užívají a za užívání hradí stanovený nájem, posoudil správce daně příjmy z pronájmu bytových i nebytových prostor s odvoláním na ustanovení § 28 zákona o správě daní a poplatků.“

K námitce stěžovatele je proto nutno nejprve uvést, že stěžovatel otázku platnosti nájemních smluv žádným způsobem neposuzoval, pouze konstatoval, že smlouvy považuje za platné. Chybí zde jakákoliv úvaha, na základě které stěžovatel k závěrům o platnosti nájemních smluv dospěl. Daňové důsledky při-

padné neplatnosti předmětných smluv pak stěžovatel vůbec neřešil, ačkoliv v napadených rozhodnutích současně výslovně uvedl, že o nájemní vztah půjde z jeho pohledu pouze do pravomocného rozhodnutí civilního soudu. Jaké důsledky z hlediska zdanění či nezdanění žalobcem dosažených příjmů pravomocné rozhodnutí civilního soudu vyvolá, již z odůvodnění dovodit nelze. Kasační soud ze spisu ověřil, že výše uvedené závěry stěžovatele jsou navíc doslovně opsány z předkládaných zpráv k odvolání vypracovaných správcem daně I. stupně.

Teprve v kasační stížnosti se stěžovatel snaží dohnat nedostatky svých rozhodnutí, když uvádí, že až po přečtení příslušného rozsudku civilního soudu dospěl k názoru, že otázka platnosti nájemní smlouvy je z hlediska podřazení sporných příjmů pod § 9 zákona o daních z příjmů irelevantní, protože žalobce jistě nebude nájemné obdržené v minulosti vracet. Stěžovatel se proto domnívá, že bylo a je možné předmětné příjmy pro účely daňové nadále považovat za příjmy z pronájmu podřaditelné pod § 9 zákona o daních z příjmů.

Kasační soud se stěžovatelem v obecné rovině souhlasí, že z hlediska daňových dopadů je nutné rozlišit případy, kdy daňové subjekty, které na základě absolutně neplatné smlouvy na jedné straně dosáhly příjmů a na druhé straně uplatnily náklady, nebudou reflektovat neplatnost smlouvy v soukromoprávní rovině, tj. budou se chovat tak, jako by tato smlouva byla bezvadná, od případů, kdy si strany, které neplatnou smlouvu uzavřely, navzájem poskytnutá plnění, respektive v případě neplatné nájemní smlouvy uhrazené nájemné na straně jedné a náhradu za užívání prostor na straně druhé, vrátí. Nejvyšší správní soud již judikoval (srov. výše citovaný rozsudek čj. 7 Afs 130/2009-200), že ani absolutně neplatný soukromoprávní úkon ještě *a priori* neznamená, že takový úkon je irelevantní z daňového hlediska. Současně však zdůraznil, že daňové účinky absolutně neplatných soukromoprávních úkonů nenastávají tehdy, vyžaduje-li daňové právo, že určitý právní následek může nastat pouze na základě existujícího (platného) soukromoprávní

ho úkonu určité konkrétní povahy (viz např. rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 Afs 94/2004-50, č. 979/2006 Sb. NSS, případně rozsudek ze dne 17. 4. 2008, čj. 7 Afs 8/2007-49).

V případě, kdy smluvní strany nereflektují soukromoprávní důsledky absolutně neplatné nájemní smlouvy, nebude mít absolutní neplatnost této smlouvy za následek žádné relevantní daňové důsledky, a to bez ohledu na to, zda se tyto důsledky snaží vyvolat správce daně (vyloučení uhrazeného nájemného z daňově uznatelných nákladů pouze s odkazem na absolutní neplatnost smlouvy) či naopak daňový subjekt (vyloučení obdrženého nájemného ze zdanitelných příjmů pouze s odkazem na absolutní neplatnost smlouvy). Jakkoliv totiž netoží sféra daňového práva a práva občanského či obchodního zcela oddělené právní sféry, není vyloučeno, že tatáž skutečnost může být pohledem jednoho odvětví práva podstatnou a pohledem odvětví druhého nerozhodnou, a obě odvětví tak mohou věc posuzovat odlišně, či dokonce nezávisle na sobě. Pokud smlouva byla reálně v určitém zdaňovacím období dodržována, byl podle ní v daném období vykonáván pronájem vedoucí ke vzniku zdanitelných příjmů a smluvní strany takto poskytnutá plnění žádným způsobem mezi sebou nezpochybňují, pak není pro daňové řízení v daném období absolutní neplatnost smluv z občanskoprávního hlediska podstatná (s výjimkou aplikace § 10 zákona o daních z příjmů, viz níže).

Podmínkou výše uvedeného přístupu v případě vznesení námítky absolutní neplatnosti smlouvy, která byla podkladem veřejnoprávního rozhodnutí o vyměření daně, je jasné a pochybnosti nevyvolávající posouzení, jaké daňové důsledky vyvolá skutečnost, že si smluvní strany vzájemně poskytnutá plnění podle pravidel bezdůvodného obohacení v budoucnu vrátí. Jinými slovy, již při vznesené námítce absolutní neplatnosti smlouvy musí být postaveno na jisto, jaké daňové důsledky vyvolá skutečnost, že si smluvní strany vzájemně poskytnutá plnění v budoucnu vrátí.

Bylo-li plnění získáno na základě neplatného právního úkonu, je nutno postupovat podle § 457 občanského zákoníku, přičemž

ve vzájemném vztahu jsou pouze účastníci neplatně uzavřeného právního úkonu bez ohledu na to, zda se v souvislosti s plněním z neplatné smlouvy obohatil také někdo jiný nebo zda v souvislosti s plněním z této smlouvy došlo také k bezdůvodnému obohacení na úkor někoho jiného. V případě neplatné nájemní smlouvy spočívá obohacení pronajímatele v obdržených platbách nájemného a obohacení nájemce v tom, že užíval cizí věc, přičemž na rozdíl od pronajímatele, který je povinen vrátit inkasované nájemné, nájemce není schopen spotřebované plnění v podobě výkonu práva nájmu vrátit. Je proto povinen vrátit bezdůvodné obohacení peněžitou formou. Majetkovým vyjádřením tohoto prospěchu je pak peněžitá částka, která odpovídá částkám vynakládaným obvykle v daném místě a čase na užívání obdobné věci zpravidla právě formou nájmu a kterou by nájemce byl za běžných okolností povinen plnit podle platné nájemní smlouvy; důvodně se tedy tato náhrada poměřuje s obvyklou hladinou nájemného.

Z rozhodnutí správce daně musí být tedy zřejmé nejen to, zda absolutní neplatnost smlouvy sama o sobě vůbec nějaké daňové dopady vyvolá, ale také to, jaké daňové dopady vyvolají soukromoprávní důsledky absolutně neplatné smlouvy aktivované v budoucnu. Jedině tímto postupem je možno eliminovat negativní důsledky v budoucnu vydaných pravomocných civilních rozsudků na zákonost rozhodnutí, případně toho, aby se slovy stěžovatele „*donekonečna čekalo na případné další relevantní rozhodnutí příslušného soudu stran předmětných smluv*“. Je na správních orgánech, aby ve svých rozhodnutích přezkoumatelným způsobem posoudily jak důsledky absolutní neplatnosti smlouvy na výši daňové povinnosti, tak vliv soukromoprávních důsledků absolutní neplatnosti této smlouvy. Jinými slovy, správce daně bude v případě příjmů a výdajů vyplývajících z absolutně neplatné nájemní smlouvy z hlediska soukromoprávních důsledků posuzovat, zda se vrácené nájemné a přijatá úhrada za faktický výkon práva nájmu na straně faktického pronajímatele daňově projeví v obdobích, ve kterých byly příjmy z pronájmu

v minulosti realizovány, či se naopak projeví až ve zdaňovacím období, kdy dochází ke vzájemnému vrácení poskytnutého plnění, nebo na výši zdanitelných příjmů nebude mít postup podle pravidel bezdůvodného obohacení vliv žádný, případně daňové důsledky vyvolají jen případy, kdy se bude lišit výše vráceného nájemného a vyplacené úhrady za užívání nemovitosti. Jak je uvedeno výše, vznik bezdůvodného obohacení za užívání nemovitosti a stanovení jeho výše nelze totiž odvozovat toliko z neplatné nájemní smlouvy a sjednaného nájemného, ale musí se odvíjet od výše nájemného odpovídajícího nájemní smlouvě obvyklé v daném místě a čase za užívání obdobné nemovitosti (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1207/2007).

Stěžovatel se mylí, domnívá-li se, že jsou to na prvním místě správní soudy, které mají správčům daně stanovit obecně platný postup pro posouzení důsledků absolutní neplatnosti soukromoprávního úkonu při správě daní. Správní soudy jsou soudy přezkumnými, a nemohou proto nahradit neexistující úvahy správních orgánů.

Jakkoliv kasační soud částečně souhlasí s některými úvahami stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti, byť tyto úvahy nepovažuje za zcela vyčerpávající, nemůže argumentace uváděná v kasační stížnosti nahradit odůvodnění napadených rozhodnutí, která jsou založena na argumentaci, že dosud nebylo o platnosti nájemních smluv příslušným soudem pravomocně rozhodnuto, a proto správní orgány považují žalobcem dosažené příjmy za příjmy z pronájmu. Stěžovatel své posouzení dosažených příjmů podmínil existencí pravomocného rozhodnutí civilního soudu, o kterém však v kasační stížnosti tvrdí, že není pro věc relevantní. Rozhodnutí stěžovatele proto nemohou obstát. S postupem krajského soudu, který právě s ohledem na pravomocný rozsudek krajského civilního soudu rozhodnutí stěžovatele zrušil, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, považuje však za vhodné korigovat tvrzení krajského soudu, že příjmy dosažené na základě absolutně neplatné nájemní smlouvy nemohou být v žádném přípa-

dě z daňového hlediska posouzeny jako příjmy z pronájmu ve smyslu § 9 zákona o daních z příjmů.

V souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 Afs 13/2009-69) se nájemné, uhrazené na základě absolutně neplatné nájemní smlouvy, posuzuje na výdajové straně dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, nikoli dle § 24 odst. 2 písm. h) téhož zákona. Výše uvedené pojetí má svoji logiku, protože daňovou účinnost fakticky vynaloženého nákladu nelze opřít pouze o právní hodnocení platnosti nájemní smlouvy, ale je nutné hodnotit jeho skutečnou materiální podstatu a všechny okolnosti daného případu. Obdobně ani u posouzení zdanitelných příjmů nelze bez dalšího opřít způsob jejich zdaňování pouze o právní hodnocení platnosti smlouvy.

Zákon o daních z příjmů přímou a přesně vyjádřenou obecnou definicí pojmu „příjem“ neobsahuje a omezuje se toliko na popis jednotlivých forem příjmů. Z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona (Federální shromáždění, tisk č. 1408, volební období 1990–1992) vyplývá, že *„předmětem daně jsou zásadně všechny příjmy s výjimkou příjmů plynoucích z činností, které nemohou být předmětem právně účinné smlouvy. Rozsah příjmů, které nejsou předmětem daně nebo jsou od daně osvobozeny, reaguje na potřebu vyloučení dvojího zdanění a na specifický charakter některých druhů příjmů, u nichž není i při tendenci k maximálně širokému daňovému základu účelné, aby byly zdaňovány. [...] Rozdělení příjmů podle hlavních pramenů odpovídá potřebě respektovat rozdíly při stanovení základu i při vybírání daně, které především z praktických důvodů bude rozdílné. Zdanitelným příjmem nebudou náhrady škod, při jejichž úhradě nedochází ke zvýšení poplatníkovy majetku, na rozdíl od náhrad za ztrátu příjmu (náhrad ušlého zisku, náhrad ušlé mzdy apod.)“* (zvýraznění doplněno NSS).

Otázkou, kterou je nutné zodpovědět, je, zda příjmy inkasované na základě absolutně neplatné nájemní smlouvy mohou být pova-

žovány z daňového hlediska za příjmy z pronájmu nebo zda má absolutní neplatnost nájemní smlouvy za následek změnu charakteru původně dosažených příjmů a z pohledu zákona o daních z příjmů již nemůže nikdy jít o příjmy z pronájmu ve smyslu § 9 zákona o daních z příjmů (tj. o příjmy fyzické osoby, které nespádají pod příjmy uvedené v § 6 až § 8 zákona o daních z příjmů), ale musí jít o tzv. ostatní příjem dle § 10 uvedeného zákona. Při posuzování nájemného uhrazeného na základě absolutně neplatné smlouvy na straně příjmové je nutné si uvědomit, že příjmy podřaditelné pod § 9 citovaného zákona mají z hlediska způsobu jejich zdaňování jiný režim než tzv. ostatní příjmy spadající pod § 10 uvedeného zákona, kam se podřazují např. příjmy z příležitostného pronájmu movité věci.

Dle názoru kasačního soudu ze zákona o daních z příjmů nelze dovodit, že by za příjmy z pronájmu uvedené v § 9 zákona o daních z příjmů bylo možné považovat striktně jen příjmy dosažené daňovým subjektem na základě platné nájemní smlouvy. Předmětem zdanění dle § 9 citovaného zákona není totiž nájemní vztah jako takový, § 9 citovaného zákona se platností či neplatností nájemní smlouvy z hlediska vymezení příjmů z pronájmu vůbec nezabývá, tj. příjmy z pronájmu (nemovitostí, bytů či věcí movitých) nepod-

miňuje platností nájemní smlouvy. Dalším podstatným důvodem pro podřazení těchto příjmů pod příjmy z pronájmu je skutečnost, že i na základě absolutně neplatné nájemní smlouvy může docházet k faktickému výkonu práva nájmu, tj. úplatnému užívání cizí věci, a tím i k realizaci příjmů za faktický pronájem.

Příjmy inkasované za faktický výkon práva nájmu nebytových prostor lze proto pro účely daňové stále považovat za příjmy z pronájmu, pokud mohly být objektivně jako protihodnota za faktický výkon práva nájmu obdrženy. Půjde-li o případ, kdy příjemce takto dosažených příjmů neměl k příslušným prostorám žádné dispoziční oprávnění, tj. nebyl v postavení potencionálního pronajímatele, není možné na takové příjmy hledět jako na příjmy z pronájmu dle § 9 zákona o daních z příjmů a nezbývá, než takto dosažené příjmy považovat za ostatní příjem dle § 10 tohoto zákona se všemi jeho důsledky. Naproti tomu za situace, kdy byl příjemce nájemného v postavení potencionálního pronajímatele a inkasoval za faktické užívání poskytnutých prostor nájemné, byť na základě absolutně neplatné nájemní smlouvy, by přečazení těchto příjmů do kategorie „*ostatní příjem*“ s jeho odlišným režimem a dalšími z toho vyplývajícími důsledky nemělo žádné opodstatnění.

2416

Ochrana osobních údajů: mlčenlivost advokáta

k § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb.

k § 21 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

I. Povinná mlčenlivost advokátů (§ 21 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii) je sama o sobě nevylučuje z působnosti zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

II. Pokud jsou obsahem tiskového prohlášení osobní údaje, které (1) byly dostupné i z jiných zdrojů než z databáze, kterou advokát disponoval, (2) nepožívají zvláštní způsob ochrany a (3) důvod jejich zveřejnění není samoučelný, nýbrž spočívá výhradně v reakci na mediální zpochybnění korektnosti, případně dokonce zákonosti činnosti advokáta a jeho klienta, nedochází ke zpracovávání osobních údajů způsobem, který neodpovídá stanovenému účelu ve smyslu § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2011, čj. 2 As 21/2011-166)

Předjudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 123/2010 Sb. a č. 17/1998 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 154/97).

Věc: JUDr. Jan Brož proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný uložil žalobci dne 22. 12. 2006 pokutu ve výši 25 000 Kč za porušení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Konkrétně se žalobce měl dopustit toho, že porušil povinnost zpracovávat osobní údaje pouze v souladu s účelem, k němuž byly shromážděny, a tím se dopustil správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. c) citovaného zákona.

Tohoto pochybení se dopustil tím, že v souvislosti s poskytováním právní pomoci při vymáhání pohledávek Dopravního podniku hl. m. Prahy, a. s., jako zpracovatel údajů dlužníků uvedl v tiskovém prohlášení Advokátní kanceláře Brož & Sokol & Novák ze dne 14. 4. 2006, že po redaktorce České televize Noře Fridrichové byla touto advokátní kancelář v šesti případech vymáhána pohledávka za nezaplacené jízdné a pokuty vůči dopravnímu podniku, a to včetně uvedení dlužné částky, příslušného soudu, spisové značky případu a data uhrazení této částky. Tímto sdělením bylo reagováno na zprávu odvysílou v pořadu Události a poté i Události a komentáře, jejímž obsahem bylo sdělení, že dopravní podnik a uvedená advokátní kancelář v minulosti uzavřely smlouvu o zastupování spočívající ve vymáhání pokut od tzv. černých pasažérů. Tato smlouva je prý však pro dopravní podnik velmi nevýhodná, jelikož většinu vysouzené částky získávají advokáti.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného dne 11. 4. 2007 zamítl.

Žalobce následně brojil proti tomuto rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze, který ji však také rozsudkem ze dne 27. 5. 2010 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že na rozdíl od městského soudu se

domnívá, že advokát poskytující právní službu nespadá do působnosti zákona o ochraně osobních údajů. Požadavky kladené tímto zákonem navíc odporují zákonu o advokacii. Advokát není oprávněn ověřovat pravdivost údajů, které mu poskytuje klient, a to včetně těch, které mají sloužit k identifikaci protistrany – dlužníka. K tomu odkázal na „Pravidla profesionální etiky a soutěže advokátů ČR“ přijatá Českou advokátní komorou v roce 1996. Navíc, tyto údaje používá advokát nahodile a striktně v intencích pokynů klienta.

Argumentace městského soudu by údajně vedla k tomu, že převzetím podkladů od klienta advokátem by se jednalo o činnost spadající do působnosti zákona o ochraně osobních údajů. Přitom pro advokáta není vůbec důležité, zda se jedná o osobní údaje. Jakkoliv lze souhlasit s tím, že zveřejnění dlužníků může představovat zásah do jejich osobnostních práv, není tomu tak automaticky, a pokud s tím souhlasí klient, nejde o porušení zákona o ochraně osobních údajů. Souhrnně řečeno, vymáhání pohledávek nepředstavuje operaci s osobními údaji. V daném případě tak došlo k nežádoucímu stavu, kdy je stěžovatel jako advokát postihován státním orgánem za to, že respektuje stanovisko svého stavovského orgánu.

Stěžovatel zdůraznil, že v minulosti stejný soud judikoval, že zákon o ochraně osobních údajů ze své působnosti vylučuje náhodné zpracování osobních údajů bez jakéhokoliv systému, což je právě typické pro činnost advokáta. S touto odchýlnou judikaturou se však vůbec nevypořádal.

Stěžovatel tvrdil, že účel shromažďování a zpracování osobních údajů určuje klient a advokát pouze přebírá takové osobní údaje, které jsou zapotřebí z hlediska uplatnění jeho právního nároku. Jakýkoliv jiný výklad prý

fakticky vede k tomu, že stát kontroluje, co klient advokátovi svěřil, a zbavuje tak klienta ústavního práva – práva na poskytnutí právní služby. To považoval stěžovatel za ústavně-právní aspekt celé kauzy, neboť žalovaný se pokouší svým rozhodnutím relativizovat povinnou mlčenlivost advokáta.

Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že se v daném případě jednalo stále o osobní údaje, ačkoliv byly vyhlášeny veřejně. Pokud totiž byla „majetková delikventka“ Nora Fridrichová opakovaně odsouzena k zaplacení dlužného jízdného a pokuty, byla informace o tom zveřejněna. Nedošlo přitom ke zveřejnění bydliště, rodného čísla, data narození ani ničeho podobného. Údaje zveřejněné v soudním řízení totiž již nemohou požívat ochrany jako osobní údaje. Věřitel proto může použít osobní údaje dlužníka i takovým způsobem, že je zveřejní, přičemž tímto zveřejněním je třeba rozumět podání žaloby, jejich uvedení v kontextu nabídky na postoupení pohledávky, případně prostým zveřejněním seznamu dlužníků, pokud lze tímto způsobem dosáhnout uspokojení pohledávky. Zveřejněním *sui generis* je i podání návrhu na zahájení insolvenčního řízení. Střetávají se tak dvě ústavně zaručená práva: právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním a zveřejňováním údajů (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) a svoboda projevu (čl. 17 Listiny).

V daném případě „*redaktorka Fridrichová zcela zřetelně v souvislosti s tím, že v několika případech opakovaně musela zaplatit pokutu a přírůžku k jízdnému za cestu dopravním prostředkem bez příslušného dokladu a dokonce proti ní pro nerespektování soudního rozhodnutí byla vedena exekuce, natočila následně reportáž, v níž zcela lživě a nepravdivě informovala veřejnost o způsobu vyúčtování poskytovaných právních služeb*“. Reakcí na toto osočení byla obrana „*poukazem na to, co je ve věci nejpodstatnější*“ – totiž, že Nora Fridrichová nemůže být zdrojem objektivních informací.

Stěžovatel odmítl i argument městského soudu, dle něhož při poskytování rozhodnutí soudů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jsou tato rozhodnutí anonymizována. Měl totiž za to, že pro anonymizaci těchto rozhodnutí není dán žádný důvod a v tomto směru se dovolával publikace „*Judikatura a právní argumentace*“ editorů M. Bobka, Z. Kühna a R. Polčáka a také nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb., a ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09, z nichž plyne, že podmínkou poskytnutí rozhodnutí není jeho anonymizace.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v daném případě není rozhodující, zda se zákon o ochraně osobních údajů vztahuje na advokátní profesi jako takovou. Stěžovatel se mylí, pokud dovozuje absolutizaci advokátského stavu. Ve skutečnosti jde pouze o to, že se na advokáta v postavení správce osobních údajů nevztahuje oznamovací povinnost podle § 16 zákona o ochraně osobních údajů. Z toho však ještě nelze dovodit, že se na advokáty tento zákon nevztahuje vůbec. Je totiž třeba vnímat právní řád jako celek a vztahy mezi jednotlivými právními předpisy řešit dle obvyklých výkladových metod. Takto viděno, není zákon o ochraně osobních údajů vyloučen ve vztahu k zákonu o advokacii jako celek a advokát samozřejmě může vystupovat v postavení zpracovatele osobních údajů.

Žalovaný nesouhlasil ani s argumentací týkající se kolize čl. 10 a čl. 17 Listiny, a to z důvodu testu proporcionality. I když má totiž každý právo bránit svoje dobré jméno, nelze tak činit v rozporu s právními předpisy, k čemuž právě v tomto případě došlo.

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

Z odůvodnění:

[22] Především je nutno uvést, že stěžovatel uplatnil několik kasačních důvodů, nicméně s ohledem na povahu řešeného případu je vhodnější strukturovat toto odůvodnění nikoliv striktně podle nich, nýbrž podle jednot-

livých námitek. Argumentaci stěžovatele tak lze rozčlenit do několika částí: (1) vyluka činnosti advokátů z působnosti zákona o ochraně osobních údajů, (2) procesní pochybení v průběhu správního řízení a (3) povaha sdělených informací.

[23] První námitka je nejzásadnější: stěžovatel tvrdí, že se na činnost advokáta vůbec nevztahuje zákon o ochraně osobních údajů, jelikož účel shromažďování a zpracování osobních údajů určuje výhradně klient a advokát je vázán mlčenlivostí.

[24] K tomu soud konstatuje, že z textu zákona o ochraně osobních údajů takovou vyluku přímo dovodit nelze. Působnost tohoto zákona je totiž koncipována velmi široce a vztahuje se – kromě orgánů veřejné moci – i na fyzické a právnické osoby, které zpracovávají osobní údaje (§ 3 odst. 1 tohoto zákona), pokud se samozřejmě nejedná o zpracování výlučně pro osobní potřebu fyzické osoby, případně nejde jen o nahodilé shromažďování osobních údajů. Citovaný zákon tedy osobu advokáta ze své působnosti nevylučuje, jelikož se jedná o fyzickou osobu a při výkonu svojí profese osobní údaje nezpracovává výlučně pro svojí osobní potřebu. V řadě a možná dokonce ve většině případů činnost advokátů představuje „nahodilé“, nikoliv systematické, shromažďování osobních údajů, a tady se na ně skutečně citovaný zákon nevztahuje. Stejně tak ale existují případy, kdy advokáti zpracovávají osobní údaje systematicky, protože pokud by tak nečinili, nehájili by dostatečně zájmy svého klienta. Zdejší soud má za to, že zpracovávání databáze dlužníků dopravního podniku představuje typický příklad zpracovávání osobních údajů spadající do působnosti uvedeného zákona.

[25] Osobní údaj tento zákon definuje jako jakoukoliv informaci týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů. „*Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychologickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu*“ (§ 4 písm. a). Zpracováním osob-

ních údajů se rozumí „*jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpracovatel systematicky provádějí s osobními údaji, a to automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním osobních údajů se rozumí zejména shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, úprava nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření, zveřejňování, uchovávání, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace*“ (§ 4 písm. e).

[26] Je třeba ovšem současně uvést, že z § 18 odst. 1 písm. b) citovaného zákona plyne, že se na zpracovatele osobních údajů nevztahuje oznamovací povinnost v případě zpracování uloženého zvláštním zákonem nebo jestliže je takových osobních údajů třeba k uplatnění práv a povinností vyplývajících ze zvláštního zákona. Zdejší soud zastává ve shodě se žalovaným názor, že tato výjimka z oznamovací povinnosti se vztahuje i na advokáty při výkonu jejich profese. Z povahy věci je totiž zřejmé, že advokát nezpracovává osobní údaje samoučelně, nýbrž právě z důvodu uplatnění práv a povinností za svého klienta, a zmíněná oznamovací povinnost se ho proto netýká.

[27] Nejvyšší správní soud tak činí dílčí závěr, že ze zákonné úpravy nelze dovodit vyluku působnosti zákona o ochraně osobních údajů na profesi advokátů, nýbrž toliko výjimku ze zmíněné oznamovací povinnosti. Je totiž třeba mít na zřeteli, že advokátní profese není tak specifická či ojedinělá, jak se snaží dovodit stěžovatel. Lze dokonce říci, že povinnost mlčenlivosti, resp. přinejmenším diskretnosti, je typická i pro všechny ostatní profese, v nichž se pracuje s osobními údaji. Týká se činností vykonávaných ve zdravotnictví, v ozbrojených složkách, daňovém poradenství, školství, činnosti psychologů i kněží. Stěžovatel se proto mýlí, pokud má za to, že koncepce zákona o ochraně osobních údajů je vytvářena tak, že jeho působnost může implicitně, pouze poukazem na povahu určité činnosti, zcela vyloučit jiný zákon. Jeho působnost je totiž definována obecně s tím, že pouze v určitých případech se nepoužijí některá ustanovení tohoto zákona, nikoliv zákon celý (viz § 3 odst. 6). (...)

[30] Soud má za to, že stěžovatel ve své argumentaci příliš klade důraz na ochranu práv a oprávněných zájmů svého klienta a zcela opomíjí, že pokyny klienta není vázán, pokud jsou protiprávní (§ 16 odst. 1 zákona o advokacii). Zakládá totiž svoji argumentaci na tvrzení, že je vázán profesní mlčenlivostí, a naznačuje, že není vyloučeno, že předmětné tiskové prohlášení vydal na základě pokynu klienta, a proto za ně nemůže být sankcionován. Zde soudou nezbyvá než připomenout, že takto vedená argumentace by mohla vést k absurdním důsledkům, kdy by např. advokát po spáchání trestného činu odmítal za něj nést odpovědnost poukazem na profesní mlčenlivost. Soud má za to, že zákonná úprava je v tomto směru jednoznačná: ani prosazování zájmů klienta a sledování jeho pokynů nesmí vést k vědomému porušování právního řádu. Pokud by tomu tak nebylo, nic by advokátovi nemohlo zabránit např. v umlčení svědka, vypovídajícího proti jeho klientovi v trestním řízení. (...)

[34] Poslední námitkou je povaha zveřejněných informací. Stěžovatel k tomu ve správním i v soudním řízení uváděl, že předmětné údaje byly již zveřejněny v soudních řízeních, a nemohly proto dále požívat ochrany podle zákona o ochraně osobních údajů. Na to městský soud zareagoval tak, že samotná skutečnost veřejného vyhlášení rozsudku ještě neznamená, že údaje v něm uvedené mohou být třetími osobami používány bez respektování zákonné ochrany.

[35] Jak plyne již ze shora provedené rekapitulace případu, předmětné tiskové prohlášení ze dne 14. 4. 2006 obsahovalo kromě ohrazení vůči reportáži České televize rovněž kritické vyjádření na adresu redaktorky Nory Fridrichové („*notorická černá pasažérka*“), podložené poukazem na pět rozhodnutí Okresního soudu v Pardubicích a jedno rozhodnutí Okresního soudu v Liberci s uvedením spisových značek, peněžních částek, k jejichž zaplacení byla jmenovaná rozhodnutími soudy zavázána, a data zaplacení, z nichž u jedné částky je doplněno, že k zaplacení došlo po pohrůžce exekuce.

[36] Nejvyšší správní soud má za to, že citované informace spadají pod pojem „*osobní*

údaj“, který zákon definuje jako jakoukoliv informaci týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů. V daném případě byla totiž Nora Fridrichová identifikována jménem a příjmením (včetně dívčího), což ji – i s ohledem na veřejnou známost díky práci v České televizi – dostatečně identifikuje. Předmětná informace o postihu za opakovanou „*jízdu načerno*“ pak představuje informaci vymezenou v § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů.

[37] Tento zákon dále definuje zpracování osobních údajů, a to zejména jako shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, úpravu nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření, zveřejňování, uchovávání, výměnu, třídění nebo kombinování, blokování a likvidaci. V daném případě je zřejmé, že předmětné tiskové prohlášení představovalo zpracování osobních údajů, a to ve smyslu jejich předávání, šíření, případně zveřejňování.

[38] Podle čl. 10 odst. 3 Listiny platí, že každý má „*právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě*“. Na tomto místě je třeba uvést, že tato ochrana je prováděna ve formě soukromoprávní i veřejnoprávní. V rovině soukromoprávní je třeba na prvním místě uvést ochranu osobnosti podle § 11 a násl. občanského zákoníku, čemuž odpovídají příslušné procesní prostředky. Zde postačuje omezit se na konstatování, že správnímu soudu nepřislouží jakkoliv se vyjadřovat k obsahu prezentovaného tiskového prohlášení z hlediska pravdivosti faktických tvrzení či formy a přiměřenosti vysloveného vlastního názoru; to by bylo právě předmětem civilního řízení na ochranu osobnosti, pokud by je dotčená samozřejmě iniciovala.

[39] V rovině veřejnoprávní existuje celá paleta možností ochrany, kterou na ústavní úrovni zaručuje citovaný čl. 10 odst. 3 Listiny, a zde postačuje toliko odkázat na prostředky trestního zákoníku, tiskového zákona, zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání a v neposlední řadě i nyní aplikovaného zákona o ochraně osobních údajů. Společ-

ným znakem úspěšného domáhání se ochrany je však i v tomto případě „neoprávněnost“ zveřejňování těchto údajů.

[40] Právě tento aspekt Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě nezjistil a v tomto ohledu shledal kasační stížnost důvodnou. Ze shora uvedeného je totiž zřejmé, že stěžovatel v předmětném tiskovém prohlášení neuvedl žádné jiné osobní údaje o Noře Fridrichové než ty, které přímo plynou z příslušných soudních pravomocně skončených řízení. Z čl. 96 odst. 2 Ústavy přitom plyne, že „rozsudek se vyhláší vždy veřejně“, takže informace o tom, že byl nějaký rozsudek vynešen, nelze *a priori* považovat za osobní údaj, který by nesměl být zveřejněn. Jinak řečeno, došlo ke zveřejnění jen těch informací, které by si mohl s vynaložením přiměřené snahy opatřit prakticky každý, a to např. nahlednutím na úřední desku příslušných soudů, účasti při jejich veřejném jednání anebo vyžádáním rozsudků podle zákona o svobodném přístupu k informacím. To znamená, že stěžovatel nezveřejnil žádné jiné informace, než informace veřejně dosažitelné. Jakkoliv proto Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že je stěžovatel získal z databáze svého klienta, nejednalo se o údaje nedostupné i z jiných zdrojů.

[41] Zdejší soud přitom nesdílí názor stěžovatele, že údaje zveřejněné v soudním řízení již nadále vůbec nemohou požívat ochrany jako osobní údaje, a může s nimi proto být libovolně nakládáno. Je totiž třeba vždy bedlivě odlišovat, o jaké údaje se jedná a ke komu se vztahují. Je tak jistě kvalitativně jiná situace u osobních až intimních údajů, týkajících se osoby poškozeného (vyostřeně řečeno, např. týraného dítěte či znásilněné ženy) a naopak pravomocně odsouzeného pachatele trestného činu. Navíc, citovaným čl. 96 odst. 2 Ústavy stanovená veřejnost vyhlásování rozsudku je něco kvalitativně jiného než další veřejné šíření informací v tomto rozsudku obsažených. Jestliže totiž smyslem a plně legitimním důvodem veřejnosti vyhlásování rozsudků je transparentnost justice a preventivní působení práva, nelze z toho fakticky dovozovat, že by tyto rozsudky měly sloužit

současně i třeba jako prostředky ke skandalizaci či dehonestaci dotčených osob. Podobný závěr plyne i z judikatury Ústavního soudu, na kterou stěžovatel odkazuje (výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/10, podobně nálezn ze dne 9. 2. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/97, č. 17/1998 Sb. ÚS), podle níž „*při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým*“.

[42] Jakkoliv je třeba stěžovateli přisvědčit potud, že faktická situace tenduje k ústupu od striktní anonymizace prakticky čehokoliv v soudních rozhodnutích (být v tomto směru české soudy stále nejsou jednotné), je třeba od sebe odlišovat nezbytnost transparentnosti soudních rozhodnutí od některých osobních údajů, jejichž publicita by se skutečně mohla nedůvodně a nepřiměřeně dotknout individuální právní sféry dotčených osob. Nejvyšší správní soud se proto nedomnívá, že existuje jednoduché řešení, spočívající v paušálním zveřejňování celého obsahu všech soudních rozhodnutí, a to v neanonymizované podobě (ostatně, ani Evropský soud pro lidská práva, na který stěžovatel poukazuje, zcela neustoupil od anonymizace rozsudků tam, kde si účastníci řízení nepřejí zveřejnění svých jmen). Zastává naopak názor, že je třeba konkrétní případy hodnotit daleko citlivějším způsobem.

[43] Při těchto svých úvahách zvažoval soud i další aspekty daného případu. Především, není jeho úkolem hodnotit soukromoprávní aspekty kroku stěžovatele spočívajícího ve vydání tiskového prohlášení, tj. vůbec nehodnotil, zda – a pokud ano, jaká – újma by mohla zveřejněním těchto informací, resp. připojeným komentářem k nim, být Noře Fridrichové způsobena. Zde je skutečně namístě oddělovat veřejnoprávní regulativní funkci úpravy osobních údajů od roviny soukromoprávní, založené na vlastní aktivitě a obraně dotčených subjektů.

[44] Za druhé, soud přihlédl k tomu, že se nejednalo o osobní údaje chráněné pro některý ze zvláštních legitimních důvodů, jako by tomu bylo třeba u řízení ve věcech dětí a mladistvých, resp. nešlo ani o ochranu osoby poškozeného. V daném případě se totiž jednalo o poměrně banální civilněprávní spory, kde bylo Noře Fridrichové uloženo zaplatit jízdné se sankcí. Ostatně, právě i s ohledem na veřejnou známost Nory Fridrichové, ji není třeba chránit zvýšeným způsobem ve shora naznačeném smyslu.

[45] Za třetí, významným aspektem daného případu je motivace stěžovatele k vydání předmětného tiskového prohlášení. Z okolností případu je totiž zřejmé, že dané osobní údaje nebyly zveřejněny samoučelně, nýbrž v bezprostřední reakci na reportáž odvysílanou v České televizi a spojenou právě s osobou redaktorky Nory Fridrichové, jíž se tyto údaje týkaly. Stěžovatel, který zde hájil zájmy své a svého klienta, se tak na základě určitých faktických tvrzení pokusil zpochybnit obsah této reportáže, a to např. i vysloveným názorem, že „*že spekulovat o tom, zda ke zpraco-*

vání tématu paní redaktorku neinspirovalo zaplacení poslední pokuty“. Jinak řečeno, je třeba odlišovat situace, kdy ke zveřejňování informací plynoucích ze soudních rozhodnutí dochází svévolně, jen např. z důvodu skandalizace jiné osoby, od případů legitimních, chráněných ústavně zaručenou svobodou projevu.

[46] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud shledal, že osobní údaje obsažené v předmětném tiskovém prohlášení (1) byly dostupné i z jiných zdrojů než z databáze, kterou stěžovatel disponoval, (2) tyto informace nepoživají zvláštní způsob ochrany a (3) důvod jejich zveřejnění nebyl samoučelný, nýbrž spočíval výhradně v reakci na mediální zpochybnění korektnosti, případně dokonce zákonnosti činnosti stěžovatele a jeho klienta. Proto dospěl k závěru, že tato třetí stížnostní námitka je důvodná a v tomto směru je napadený rozsudek městského soudu nezákonný pro nesprávnost posouzení řešené právní otázky. Stěžovatel se totiž nedopustil zpracovávání osobních údajů způsobem, který neodpovídá stanovenému účelu ve smyslu § 45 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů, za něž byl postižen.

2417

Ochrana přírody a krajiny: zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů Správní trestání: odpovědnost za spáchání správního deliktu

k § 50 odst. 2, § 56, § 67 a § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Odpovědnou za spáchání správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti, jež škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů provedla, tedy osoba, jež se dopustila porušení § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli osoba, která porušila povinnost obstatat si povolení podle § 56 tohoto zákona, neboť toto ustanovení samo o sobě nenachází odraz v žádné sankční normě podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak není stíženo sankční odpovědností porušení povinnosti podle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50)

Prejudikatura: č. 360/2004 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 384/1999.

Věc: Akciová společnost Lesostavby Frýdek-Místek proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 5. 11. 2007 Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava, (dále jen „ČIŽP“) uložila žalobci postupem podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny pokutu ve výši 175 000 Kč za porušení § 50 odst. 2 citovaného zákona (zákaz škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů). Tohoto porušení se měl žalobce dopustit tím, že při provádění stavebních prací na stavbě HB Frýdlantská Ondřejnice v ř. km 1,42730 - 2,67850 v k. ú. Čeladná v období od 25. 10. 2005 do 6. 12. 2005 bez pravomocného rozhodnutí o udělení výjimky orgánem ochrany přírody škodlivě zasáhl do biotopu, a tím rušil v rozhodnutí uvedené zvláště chráněné druhy živočichů (rak říční, vydra říční, vranka pruhoploutvá a ledňáček říční).

Žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím ze dne 15. 2. 2008 tak, že časové období, v němž mělo dojít ke spáchání správního deliktu, vymezil „*ke dni 6. 12. 2005 prokazatelně*“ a dále snížil uloženou pokutu na částku 125 000 Kč. Ve zbyvajících částech rozhodnutí ČIŽP potvrdil.

Žalobu podanou proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 2. 2011, čj. 9 Ca 140/2008-27. V odůvodnění vyložil úpravu obsaženou v § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny jako dostatečně určitou a umožňující postihovat za předmětný delikt rovněž realizátory stavebních akcí, nikoliv pouze jejich investory. Sankční povinnost dle uvedeného ustanovení je primárně odvozena od činnosti, tj. od protiprávního jednání spočívajícího v nedovoleném zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, nikoliv od povinnosti opatřit si výjimku podle § 56 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že žalobce nepopíral, že škodlivě zasáhl do biotopu, správní orgány nepochybily, jestliže jej za toto jednání sankcionovaly. Dle § 50 citovaného zákona tíží každého povinnost škodlivě nezasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Žalobce tak byl povinen zjistit si, zda při jím vyvíjené činnosti nemůže dojít k takovému zásahu,

a v závislosti na učiněném zjištění si ověřit (např. projednáním se zadavatelem), zda již byla výjimka podle § 56 uvedeného zákona udělena, případně se dohodnout na tom, kdo udělení výjimky obstará. Městský soud neshledal důvodnými ani žalobcovy námitky, dle nichž postup při zadávání veřejných zakázek vylučuje případnou sankční odpovědnost uchazeče o zakázku, neboť ten nemá povinnost ani znalosti ke zpracování studií o existenci a zásazích do biotopů.

Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítal, že nemohl porušit § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, protože nebylo jeho povinností obstarat si udělení výjimky dle § 56 téhož zákona. Argumentoval tím, že úprava obsažená v zákoně o ochraně přírody a krajiny je místy velmi neurčitá, přičemž takto nejasné je právě i řešení otázek, kdo má povinnost požádat o udělení výjimky podle uvedeného ustanovení a koho stíhá delikt ní odpovědnost podle § 88 citovaného zákona v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby. Stěžovatel se klouzal k výkladu, podle něhož by v případě investičních akcí měla uvedená odpovědnost postihovat pouze investora (zadavatele), nikoli realizátora akce.

Stěžovatel poukázal na § 1, § 4 odst. 2 a § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny s tím, že výslovně zmiňují úlohu vlastníků a správců pozemků při ochraně krajiny, respektive investorů, kterými jsou však zpravidla vlastníci či správci pozemku. Dle stěžovatele jsou to právě vlastníci (správci), u nichž lze předpokládat znalost relevantních informací o krajině, do které mají být provedeny zásahy, a mohou tak nejlépe vyhodnotit potenciální rizika plynoucí z těchto zásahů. Ustanovení § 4 odst. 2 uvedeného zákona se sice vztahuje k jinému chráněnému prvku (k tzv. významnému krajinnému prvku), avšak jde o ustanovení analogické § 56 citovaného zákona. Totéž má platit i pro § 67 uvedeného zákona, který vypočítává povinnosti investorů, mezi něž patří zajištění provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků. Realizátor žádnou takovou zákonem stanovenou povinnost nemá.

Dle stěžovatele je investor nejlépe vybaven k podávání žádostí o udělení výjimek na základě § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny také proto, že nelze rozumně předpokládat, že by realizátor akce mohl za obvyklých okolností doložit splnění zákonných podmínek nutných k jejímu udělení. Takový realizátor bývá zřídka místní podnikatel, často se jedná o zahraniční subjekty, které mohou jen stěží dokládat, že je dán veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem ochrany přírody či že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Navíc pokud se jedná o veřejnou zakázku (což je i posuzovaný případ), pak by měl realizátor na provedení biologického průzkumu a případné získání výjimky nejvýše 30 dnů. Podle stěžovatele by tak v případech, kdy jedná realizátor na popud investora, byla daleko logičtější odpovědnost investora.

Stěžovatel dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, čj. 9 As 50/2008-64. V duchu logiky daného judikátu pak stěžovatel konstatoval, že by jej nikdy nenapadlo provádět „na vlastní pěst“ předmětné stavební práce. Možnost realizace této akce „vysoutěžil“ ve výběrovém řízení, pokud by v něm zvítězil jiný účastník, realizoval by akcí on. Ve smlouvě o dílo uzavřené mezi stěžovatelem a investorem ani v dalších dokumentech nebyla žádná zmínka o tom, že by bylo nutno žádat o výjimku kvůli chráněným živočichům. Z pozdějších vyjádření investora je zřejmé, že např. o výskytu raků nevěděl ani on; „*Jak to tedy měl tušit žalobce?*“. Neprodleně po zjištění výskytu chráněných živočichů na staveništi podal investor žádost o výjimku a ta mu byla udělena. Investorem je zde subjekt Lesy České republiky, s. p., jakožto správce toků na základě povinnosti stanovené mu v § 47 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Ten je zde tedy nositelem onoho veřejného zájmu, o němž hovoří § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli stěžovatel jako podnikatel, který provádí svou činnost za účelem zisku. Proto by měl o výjimku žádat investor.

Vyřešení problému, který vyvstal v nynější věci, má dle stěžovatele zásadní celospole-

čenský význam. Jedná se totiž o přípravu a realizaci investičních akcí, které se nějak dotýkají či mohou dotýkat přírody (tedy téměř všechny investiční akce). Takové akce se v praxi realizují tak, že investor akci připraví, pak vyhlásí výběrové řízení, z nějž vzejde její realizátor. Uchazeči výběrového řízení přitom předpokládají, že investor má (zejména v rámci územního a stavebního řízení) vyřešeny veškeré „*povolovací a jiné administrativní problémy*“, a s tímto předpokladem zpracují nabídku (zejména z hlediska ceny a časového harmonogramu investiční akce). Pokud by byl tento předpoklad mylný, znamenalo by to, že by každý uchazeč o zakázku musel na své náklady zpracovat studii, zda realizací díla nedojde k případnému porušení právních předpisů z hlediska ochrany životního prostředí. V případě veřejných zakázek by měli uchazeči na zpracování studií i zajištění výjimek velice krátkou dobu. Protože uchazečů o zakázky bývá mnoho, zpracovávaly by se tytéž studie a vyřizovaly tytéž výjimky paralelně, což by vedlo pouze „*ke zvýšení zaměstnanosti u tvůrců takových studií a úředníků příslušných úřadů*“. Zbytečně vynaložené náklady by mohly dosáhnout až řádů miliard Kč, nadto by došlo k prodloužení trvání veškerých investičních akcí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.A Správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny

[12] Stěžovatel byl v projednávané věci sankcionován na základě § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle nějž orgán ochrany přírody „uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přiroze-

ného vývoje“. Stěžovatel nepopírá, že zasáhl do biotopu několika zvláště chráněných druhů živočichů (a tím i do jejich přirozeného vývoje), aniž by k tomu měl udělenou potřebnou výjimku. Namítá však, že tím, kdo může být v případě realizace investičních akcí odpovědným podle uvedeného ustanovení, je pouze zadavatel (investor), nikoli realizátor akce.

[13] K tomu je třeba předně uvést, že odpovědnost vznikající na základě § 88 citovaného zákona, je odpovědností objektivní; obdobně je tomu ostatně i v případě deliktů odpovědnosti právnických osob a jim naroven postavených fyzických osob při výkonu podnikání, vznikající na základě řady dalších předpisů z oblasti správního práva. Jestliže je odpovědnost za určitý delikt objektivní, pak se jedná o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Znamená to, že otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Zkoumá se zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. Příčinná souvislost – kauzální nexus – je vztah mezi protiprávním jednáním jako příčinou a škodlivým následkem, který je právě tímto jednáním vyvolán. Ve shodě s doktrínou je přitom jednání příčinou následku pouze tehdy, jestliže by následek bez tohoto jednání nenastal buď vůbec, anebo by bez něho nenastal takovým způsobem, jakým konkrétně nastal.

[14] Jak uvedl správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí, stěžovatel při provádění stavebních prací škodlivě zasáhl do biotopu, a tím rušil specifikované zvláště chráněné druhy živočichů, a zasáhl do jejich přirozeného vývoje bez pravomocného rozhodnutí o udělení výjimky vydaného orgánem ochrany přírody, čímž porušil § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[15] Podle § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny „[j]e zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrčovat. *Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, cho-*

vat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.“

[16] Zákon o ochraně přírody a krajiny pak v § 56 odst. 1 normuje: „*Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, § 49, § 50 a § 51 odst. 2 může v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody.*“ Zákon však již nestanoví, komu přísluší o toto povolení žádat.

[17] Pro škodlivé zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů tedy podle citovaných ustanovení platí, že má-li být vůbec přípustné, pak může být učiněno pouze s povolením orgánu ochrany přírody. Proto každý, a je lhostejné, zda to bude investor, realizátor či jakákoli třetí osoba, kdo škodlivě zasáhne, aniž by to orgán ochrany přírody povolil, do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, se dopustí jednání naplňujícího skutkovou podstatu přestupku podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[18] Stěžovatel nesprávně interpretuje rozhodnutí ČIŽP, pokud v kasační stížnosti dovozuje, že „*v rozhodnutí o uložení pokuty je uvedeno, že žalobce porušil § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., protože v období od 25. 10. 2004 do 6. 12. 2005 neměl k zásahu do biotopu zvláště chráněných druhů rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 zákona. Uvedenou skutečnost žalobce nepopírá a nikdy nepopíral, zpochybňuje ovšem to, že bylo povinností žalobce si toto rozhodnutí opatřit*“ (zvýraznění provedl NSS). ČIŽP stěžovateli uložila pokutu, jelikož porušil § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tím, že škodlivě zasáhl do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Skutečnost, že neexistovalo povolení k takovému zásahu, znamená, že byl naplněn jeden ze znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy nedovolenost zásahu. ČIŽP stěžovatele nesankcionovala za neobstarání si povolení k zásahu, nýbrž za tento nedovolený škodlivý zásah. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani neobsahuje samostat-

nou skutkovou podstatu, jež by odrážela porušení povinnosti podle § 56 tohoto zákona, a proto za ni nemohl být stěžovatel postižen. Pokud by zákonodárce v zákoně zakotvil i skutkovou podstatu „*neobstarání si povolení*“, bylo by jinou otázkou, kdo je v takovém případě odpovědný. Odpověď na tuto otázku je však pro posouzení projednávaného případu nepodstatná.

[19] Rozporuje-li tedy stěžovatel, že to nebyl on, kdo musel žádat o povolení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jedná se o námitku pro posouzení odpovědnosti za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. e) tohoto zákona irelevantní, neboť za tento delikt je sankcionována osoba, jež do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů škodlivě zasáhla, nikoli ta, které příslušelo obstarat povolení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak skutečnost, že následně orgán ochrany přírody povolení vydal, nic nemění na tom, že bylo jasně prokázáno, že stěžovatel ve vymezeném rozsahu spáchal předmětný správní delikt.

[20] I kdyby zákon (obdobně jako je tomu u vlastníků např. při vydávání povolení ke kácení dřevin stojících mimo les podle § 8 odst. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) ukládal požádat o příslušné povolení investorovi, nemohl by být v nyní projednávaném případě za přestupek podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny sankcionován, neboť to nebyl on, kdo nedovoleně zasáhl do biotopu (tato skutečnost není mezi účastníky řízení sporná). Samozřejmě je možné představit si situaci (srov. níže bod [27] a násl.), kdy by mohla nastoupit delikt ní odpovědnost realizátora i investora, a to například pokud by uvedené práce prováděli oba, resp. zaměstnanci obou subjektů, či kdy by zaměstnanci investora na místě samém řídili práce či dávali pokyny k provádění prací prováděných realizátorem. Tak tomu však v daném případě nebylo.

[21] K výše uvedeným závěrům ostatně dospěl i městský soud, jestliže uvedl, že sankční odpovědnost podle § 88 odst. 1 písm. e) zá-

kona o ochraně přírody a krajiny je odvozena od protiprávního jednání spočívajícího v nedovoleném zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů bez povolení, nikoli od povinnosti opatřit si výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. S takovým posouzením se Nejvyšší správní soud naprosto ztotožňuje, a má proto za to, že ze strany městského soudu nedošlo v předcházejícím řízení k nesprávnému posouzení této právní otázky.

III.B Povinnosti investora podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny

[22] Nepřípadný je odkaz stěžovatele na § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten sice stanoví povinnosti v případě zamýšlené výstavby investorovi, toto hmotněprávní ustanovení však nenachází odraz v žádné sankční normě podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tím spíše proto nelze uvažovat při nesplnění těchto povinností o postihu investora podle § 88 odst. 1 písm. e) tohoto zákona. Nejvyšší správní soud v každém případě považuje takovou legislativní konstrukci přinejmenším za problematickou. Zákon zde nedůsledně na jedné straně (§ 67) ukládá investorovi přesně stanovené povinnosti, z jejich nesplnění však nevyvozuje žádné sankční postihy. Obdobná je situace i v případě § 56 citovaného zákona, jenž stanoví (nekonkrétnímu subjektu) povinnost obstarat si povolení k nedovolenému škodlivému zásahu do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, skutkovou podstatu správního deliktu však tvoří až sám nepovolený zásah, nikoli porušení povinnosti obstarat si povolení. Takové nastavení delikt ní odpovědnosti v zásadě brání uplatňování její preventivní funkce (srov. část III.D níže).

[23] Městský soud správně vyložil, že § 67 se vztahuje k zájmům chráněným podle části druhé, třetí a páté zákona o ochraně přírody a krajiny, Nejvyšší správní soud má však na rozdíl od městského soudu za to, že zájem na ochraně zvláště chráněných živočichů je také zájmem chráněným podle části druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, která obsahuje ustanovení o obecné ochraně rostlin a živočichů (§ 5 citovaného zákona). To ovšem nic

nemění na skutečnosti, že správní orgány nemohly konstatovat odpovědnost investora, jelikož ten svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny. Případné porušení povinností investora podle § 67 tohoto zákona by muselo být předmětem jiného řízení. I tuto otázku tak žalovaný a městský soud posoudily správně.

[24] S městským soudem lze taktéž souhlasit, že § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vymezuje jeho účel; toto ustanovení lze jistě použít jako interpretační vodítko pro výklad zákona, nikoli však pro stanovení konkrétního subjektu odpovědného za správní delikt. Stejně tak lze aprobovat výklad městského soudu, že § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje obecně povinnosti při ochraně významného krajinného prvku. Kasační soud odmítá přístup, jehož pomocí by na základě použití § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny měla být odpovědnost za správní delikt rozšířena i na jiné osoby, než na ty, jež provedly škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Tyto námitky stěžovatele jsou proto nedůvodné.

III.C Soukromoprávní ujednání a odpovědnost za správní delikty

[25] Nepřílehlavá je i námitka stěžovatele, že možnost realizace jím provedených prací „vysoutěžil“ ve výběrovém řízení a že ve smlouvě ani v dalších dokumentech nebyla žádná zmínka o tom, že by bylo nutno žádat o nějakou výjimku kvůli chráněným živočichům. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel jako stavební profesionál musí počítat s možností zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny (jak ostatně sám uvádí – při investičních akcích se tomu tak stává zcela běžně) a musí být obeznamen s platnou úpravou, která je, jak sám konstatuje, značně problematická a nepřesná, proto je na něm, aby se případně sám informoval u příslušného orgánu ochrany přírody o tom, zda bylo příslušné povolení vydáno či zda by mělo být vzhledem k plánovaným zásahům vydáno, popřípadě korigoval neblahé následky v případě absence přísluš-

ných povolení soukromoprávním ujednáním s investorem. Pokud tak neučinil a spoléhal na to, že investor měl vyřešena všechna veřejnoprávní povolení, nemůže tuto situaci hojit před správními soudy.

[26] Jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů, objektivní odpovědnosti v oboru práva veřejného se nelze zásadně vyhnout poukazem na smluvní ujednání mezi účastníky soukromoprávního (obchodního) vztahu a na porušení smluvních povinností ze strany druhého účastníka smlouvy (srov. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, čj. 6 A 197/93-18, Soudní judikatura ve věcech správních č. 384/1999, ze dne 22. 1. 1999, čj. 3 A 23/98-17, či ze dne 14. 1. 1997, čj. 7 A 185/94-23, v němž soud vyložil, že „*právní úprava odpovědnosti za správní delikty právnických osob či fyzických osob spadá do oblasti práva veřejného; jejím cílem je zajistit dodržování povinností stanovených zákonem na ochranu hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem, a postihovat protiprávní jednání, jež je v rozporu se zájmy společnosti, je společensky škodlivé nebo nebezpečné. Odpovědnosti za správní delikt v oboru práva veřejného se nelze zásadně vyhnout poukazem na smluvní či jiné ujednání mezi účastníky soukromoprávního vztahu ani poukazem na porušení povinností ze strany jiného subjektu*“). Obdobně se vyjadřuje i právní teorie: „*Důsledky porušení závazkového vztahu je možné řešit pouze z hlediska úpravy odpovědnosti plynoucí ze smluvního vztahu. Nelze je hodnotit ve správním řízení a nejsou způsobilé mít v řízení o uložení sankce právní důsledky. Za odpovědného je tedy orgány ochrany životního prostředí považován ,ten, kdo drží pilu‘“ (Langrová, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2004, č. 2, s. 53).*

[27] K této otázce se vyjádřil i zdejší soud, a to například v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 9 As 26/2008-73, ve kterém se jednalo o otázku deliktní odpovědnosti za pokácení dřevin stojících mimo les bez povolení ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto pokácení provedla fyzická oso-

ba při výkonu podnikatelské činnosti na objednávku obce a domáhala se následně zproštění odpovědnosti za přešůpek podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Zdejší soud konstatoval, že „žalobce, jakožto fyzická osoba podnikající podle živnostenského zákona, jehož předmětem podnikání je mimo jiné činnost související s pěstováním lesa a těžbou dřeva, by si měl být vědom povinnosti a zejména pak povolení, jež si musí jako odpovědná osoba opatřit nebo mít k dispozici, a v případě, že tak ne učiní a nesplní tak své povinnosti, musí za toto své jednání nést odpovědnost. Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedeného konstatuje, že shora zmíněný nekompetentní postup orgánů Obce Rudíkov a Obce Vlčatín je nezbytné zohlednit z hlediska výše uložené pokuty, a nikoliv z hlediska posouzení samotného naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny.“ Nejvyšší správní soud má za to, že závěry uvedené v citovaném rozsudku devátého senátu lze vztáhnout i na nyní projednávaný případ. Odvolávání se na nedostatečnosti ve smlouvě mezi stěžovatelem a zadavatelem prací či na nemožnost ověřit si, zda jsou pro provedení objednaných zásahů potřebná povolení správních orgánů, nemohou žádným způsobem ovlivnit závěry o odpovědnosti stěžovatele za spáchaný správní delikt.

III.D Odpovědnost za správní delikty podle zákona o ochraně přírody a krajiny

[28] Nejvyšší správní soud považuje za nutné, v souvislosti s úvahami stěžovatele ohledně rozložení deliktů odpovědnosti mezi zadavatele a zhotovitele, učinit obecnější poznámku k problematice odpovědnosti v oblasti práva životního prostředí, resp. správních deliktů jako celku.

[29] Předpokladem prosazování a fungování práva nejen v oblasti práva životního prostředí je precizní vymezení a stanovení primární povinnosti v zákoně a následně přesné zakotvení deliktů odpovědnosti (srov. Damohorský, M. K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí. Životní prostředí a právo. *AUC Iuridica*,

1999, č. 34, s. 50). Deliktů odpovědnost v právu životního prostředí by měla plnit zejména funkci preventivní a kompenzační. Právě funkce preventivní se v právu životního prostředí musí uplatňovat o to výrazněji, neboť následky protiprávního jednání v této oblasti jde mnohdy odstranit pouze stěž. Preventivní funkce odpovědnosti odráží i jedny ze základních principů práva životního prostředí – princip odpovědnosti původce a princip prevence.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že úprava odpovědnosti v zákoně o ochraně přírody a krajiny je v mnoha ohledech problematická a doktrína i judikatura shodně zastávají názor, že ve své současné podobě často nenaplnuje své základní funkce. Jak už zdejší soud naznačil výše, prvním z problémů je fakt, že porušení některých hmotněprávních norem zákona o ochraně přírody a krajiny nenachází svůj odraz v normách sankčních (srov. § 67 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Dalším problémem, jenž vyvstal i v nyní projednávaném případě, je nejasné rozhraničení odpovědnosti v případech, kdy lze uvažovat o více osobách jako pachatelích správního deliktu. V projednávaném případě se konkrétně jedná o rozdělení odpovědnosti mezi investora (resp. zadavatele prací či vlastníka pozemků nebo porostů) a realizátora (resp. zhotovitele či jiné osoby, jež provádějí zásahy na základě ujednání se zadavatelem).

[31] Řešení tohoto „problému“, jak konstatuje stěžovatel, jistě má celospolečenský význam, neboť neefektivní nastavení právní odpovědnosti právě v právu životního prostředí nesvědčí účinné ochraně životního prostředí, ani spravedlivému rozložení odpovědnosti mezi subjekty vystupující v procesech podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Na rozdíl od úpravy trestněprávní, neumožňují normy uplatňované při správním trestání zvažovat odpovědnost spolupachatele, případně návodce či organizátora, jak je tomu při trestání soudním. Absence obecného předpisu, jenž by upravoval obdobné instituty i v oblasti správních deliktů, pak způsobuje nemožnost zohlednění skutečnosti, že se

na jejich spáchání mohlo různým způsobem podílet vícero osob. Tento náhled se objevuje i v právní teorii: „*Důvodem existence sporné právní otázky, tedy zda je odpovědný ,ten, kdo držel pilu' (resp. jiné deliktně významné jednání vlastním jménem fakticky provedl – zhotovitel díla), nebo ,ten, kdo deliktně významné jednání inicioval' (zadavatel díla), případně oba, je absence trestnosti účastenství (organizátorství, návod, pomoc) v oblasti správního trestání (na rozdíl od trestního práva). Zákon č. 114/1992 Sb. přitom ve většině případů neobsahuje skutkovou podstatu přestupku nebo jiného správního deliktu dopadající přímo na jednání zadavatele prací. Spíše výjimečným případem, kdy takovou skutkovou podstatu obsahuje, je např. nesplnění ohlašovací povinnosti určené zákonem (§ 87 odst. 1 písm. e), § 88 odst. 1 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb.*“ (Jelínková, J. Komu uložit za sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny – vývoj názorů a aplikační praxe. *Ochrana přírody*, 2009, č. 4, s. 15).

[32] V komentáři k § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny (Miko, L.; Borovičková, H. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 331–332) se uvádí, že „*s podmínkami založení odpovědnosti také souvisí často diskutovaná otázka sankční odpovědnosti v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby. Na tuto otázku nelze dát jednoduchou a jednoznačnou odpověď. V obecné rovině lze říci, že výše uvedené podmínky pro založení sankční odpovědnosti v převážné většině případů splňuje ten subjekt, který na základě objednávky koná a fakticky částí přírody svou činností poškodí. V jednotlivých konkrétních případech je možné se zabývat i otázkou odpovědnosti objednatele, zda i jeho jednání nenaplnuje skutkové znaky deliktu.*“ Citovaný komentář nicméně blíže nespecifikuje, v jakých případech a z jakých důvodů by měla namísto obecné odpovědnosti subjektu, který na základě objednávky koná, nastoupit odpovědnost objednatele.

[33] Obdobně vykládá odpovědnost vznikající na základě § 88 citovaného zákona rov-

něž judikatura Nejvyššího správního soudu. Ve výše citovaném rozsudku čj. 9 As 50/2008-64, jehož se dovolává stěžovatel, sice zdejší soud aproboval rozsudek, kterým městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného týkající se pokuty udělené podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném v rozhodné době (jednalo se o provedení škodlivého zásahu do významného krajinného prvku, konkrétně o provedení těžby v lese, bez souhlasu orgánu ochrany přírody a v rozporu s právními předpisy). Příčinou zrušení rozhodnutí žalovaného zde přitom byla skutečnost, že správní orgány nedostatečně zdůvodnily, co považovaly za činnost představující škodlivý zásah do významného krajinného prvku a jak dospěly k závěru, že takovou činnost prováděla pouze jimi označená osoba (která byla v daném případě dle vyjádření zadavatele jeho „*externím zaměstnancem*“). Nejvyšší správní soud tedy v tomto případě připustil odpovědnost i jiných osob, než přímo realizátora, a to například zadavatele jednajícího prostřednictvím „*externího*“ zaměstnance. V nyní posuzovaném případě však nebylo sporu o tom, že práce, jimiž bylo zasaženo do biotopu, prováděl pouze stěžovatel. Závěry zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu tedy na nyní souzenou věc nedopadají.

[34] Vytváření shora naznačených disproporcí v rozdělení odpovědnosti za správní delikty pak oprávněně nejen v účastnících, ale i v široké veřejnosti, vyvolává pocity nespravedlnosti. Nejvyšší správní soud však nemá možnost legislativní nedostatečnosti a nepřesnosti doplňovat či opravovat. Judikatura Nejvyššího správního soudu (citovaná i stěžovatelem – rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS) požaduje, aby v případě, kdy zákonodárce přijme úpravu, jež nevede k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, byla dána přednost takovému výkladu dotčené právní normy, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost. V nyní projednávaném případě však nelze dospět při výkladu § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny k jinému závěru, než že

za tento správní delikt je odpovědná osoba (či osoby), jež nedovoleně škodlivě zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, nikoli osoba, jíž příslušelo vyžádat si povolení k takovému zásahu, resp. osoba, jež si objednala práce, v jejichž rámci došlo ke škodlivému zásahu. Opačný výklad by totiž vedl k nezákonnému rozšiřování deliktů odpovědných osob a k rozporu se zásadou právní jistoty a zásadou *in dubio pro mitius*.

[35] Nejvyšší správní soud je proto vzhledem k výše uvedenému toho názoru, že by na úseku správních deliktů v oblasti ochrany životního prostředí k vyššímu preventivnímu

působení práva přispěla úprava odpovědnosti objednatele díla, zvláště když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn a objednatel díla je často právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinnosti konkrétně způsobila. V obecné rovině kritiky současné úpravy odpovědnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména co se týče subjektu správního deliktu) se lze tedy se stěžovatelem ztotožnit. Konkrétní námitky však Nejvyšší správní soud, jak vyplývá ze shora uvedeného, neshledal důvodnými.

2418

Stavební řízení: dodatečné povolení stavby; výjimka z obecných požadavků na výstavbu; pojem „okna z obytných místností v protilehlých stěnách“

k § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 269/2009 Sb.

k § 169 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Pojem „okna z obytných místností v protilehlých stěnách“ obsažený v § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je nutné chápat jako jakákoliv okna, jež vedou z obytných místností, umístěná po celé délce protilehlých stěn, bez ohledu na odlišnou délku protilehlých stěn.

II. Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona z roku 2006), je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), a včlení je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 69/2011-176)

Prejudikatura: č. 20/2003 Sb. NSS, č. 576/2005 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, č. 804/2006 Sb. NSS a č. 1202/2007 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 982/2002; náleží Ústavního soudu č. 233/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1133/07).

Věc: JUDr. Václav J. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti 1) Ing. Jitky J. a 2) Josefa G., o dodatečné povolení stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 12. 12. 2005 zahájil Magistrát města České Budějovice, stavební úřad, řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),* v jehož průběhu byli stavebníci (manželé Josef a Marie G.) připisem ze dne 21. 2. 2006 vyzváni k předložení žádosti o dodatečné povolení stavby, jehož součástí měla být i žádost o povolení výjimky z odstupových vzdáleností. Dne 5. 4. 2006 podali stavebníci u stavebního úřadu žádost o dodatečné povolení stavby rodinného domu na pozemku v k. ú. Homole. Žadostí ze dne 14. 11. 2007 požádali o povolení výjimky „z ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky OTP“.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 30. 6. 2008 povolil výjimku z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. K odvolání žalobce bylo rozhodnutí stavebního úřadu o udělení výjimky potvrzeno žalovaným dne 14. 10. 2008.

Poté stavební úřad rozhodl podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 o dodatečném povolení stavby rodinného domu na pozemku v k. ú. Homole. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 1. 2010 zamítl.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 30. 4. 2010 zamítl. Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010-95, částečně pro nepřezkoumatelnost a částečně pro nesprávné právní posouzení otázky týkající se možnosti přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu v rámci žaloby směřující proti dodatečnému povolení stavby.

V novém řízení o žalobě krajský soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2011, čj. 10 A 7/2010-126, žalobu opět zamítl. Námitky žalobce směřující proti aplikaci nesprávného právního předpisu při rozhodování o udělení výjimky ani námitky týkající se věcné správnosti rozhodnutí o výjimce neshledal důvodnými. Nepři-

svědčil ani tvrzením o porušení procesních práv žalobce či námitce nicotnosti rozhodnutí o výjimce.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajský soud se podle stěžovatele zcela neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve výše citovaném rozsudku čj. 1 As 77/2010-95.

Podle stěžovatele krajský soud nedostatečně posoudil otázku „*oken z obytných místností v protilehlých stěnách*“. Nevysvětlil, z jakých důvodů nepovažuje okno z obytné kuchyně manželů G. za okno z obytné místnosti v protilehlé stěně. Okno z této kuchyně je ve vzdálenosti cca 3 m od rodinného domu stěžovatele. Pokud v místě nejsou stísněné podmínky (k čemuž dospěly správní orgány), nebyly podle stěžovatele dány podmínky pro povolení výjimky v rozsahu, v jakém byla vydána. Případně nové podmínky výjimky měly totiž zohledňovat skutečnost, že stavebníci protiprávně posunuli stavbu domu blíže k hranici pozemku. Tímto způsobem by byla lépe ochráněna práva stěžovatele.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že tvrzení žalovaného, že okno z obytné místnosti rodinného domu manželů G. není v protilehlé stěně, je nesprávné a účelově zkreslené. Ze spisového materiálu totiž jednoznačně vyplývá, že dané okno je umístěno proti rohu domu ve spoluvlastnictví stěžovatele, a to ve vzdálenosti 3 m. Okno je umístěno v protilehlé západní stěně, tedy ve směru k vlastnické hranici i ve směru k rodinnému domu ve spoluvlastnictví stěžovatele. Krajský soud ve shodě s žalovaným tuto otázku nesprávně posoudil.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je významnou skutečností, že stavební úřad svým rozhodnutím ze dne 30. 6. 2008 povolil výjimku z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a snížil odstupovou vzdálenost mezi rozestavěným rodinným domem stavebníků a domem ve vlastnictví stěžovatele, a to na 2,67 m v přední uliční části a na

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

2,415 m v zadní dvorní části. Pro posuzovanou věc nemá význam měření odstupové vzdálenosti domu a zdi. Stavební úřad i žalovaný se v řízení o udělení výjimky dostatečně zabývali všemi hledisky a požadavky nutnými pro naplnění podmínek pro udělení výjimky. S námitkami žalobce se správní orgány vypořádaly dostatečně.

V projednávané věci byla výjimka z odstupových vzdáleností povolena za situace, kdy ve stěně rozestavěného rodinného domu stavebníků, která sousedí s pozemkem stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení 1), je okno z obytné místnosti; v této části se však již nejedná o protilehlou stěnu. Z ověřeného pasportu rodinného domu stěžovatele je zřejmé, že se v protilehlé stěně nachází pouze okno z koupelny.

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

Z odůvodnění:

(...)

V.c) Námitka nesprávného posouzení povahy okna z obytné místnosti

[40] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil rovněž správnost posouzení povahy okna z obytné místnosti rodinného domu manželů G. Domnívá se, že se jedná o okno z obytné místnosti umístěné v protilehlé stěně. Z tohoto důvodu dovozuje, že nebyly splněny podmínky pro udělení výjimky z odstupových vzdáleností. Dodal, že případné nové podmínky výjimky by měly zohledňovat skutečnost, že stavebníci neoprávněně posunuli stavbu domu blíže k hraničním pozemku. Krajský soud neshledal uvedenou námitku důvodnou a uzavřel, že žalovaný i správní orgán prvního stupně povahu okna z obytné místnosti posoudili správně.

[41] Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchýlně od nich, „pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povo-

lení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.“

[42] Problematiku vzájemných odstupů staveb upravuje § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Z odstavce prvního citovaného ustanovení vyplývá, že „[v]zájemné odstupů staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.“ Z druhého odstavce dále plyne, že pokud je „mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.“ Čtvrtý odstavec citovaného ustanovení pak stanoví, že pokud jsou „v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odstavce 2. Uvedené odstupů mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Obdobně se určují odstupů od staveb nebytových.“

[43] Z § 26 citované vyhlášky pak plyne, že za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona lze povolit mimo jiné výjimku z § 25 odst. 2, 3, 4, 5 a 7 této vyhlášky.

[44] Výjimka byla udělena z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., přičemž správní orgány uzavřely, že v daném místě nejsou zvlášť stísněné podmínky. Ve vztahu k povaze

oken pak správní orgány konstatovaly, že v posuzovaném případě nejsou v protilehlých stěnách rodinných domů žádná okna z obytných místností.

[45] Ze správního spisu vyplývá, že původní projektová dokumentace předložená k žádosti o stavební povolení počítala se dvěma okny z obytných místností v západní části novostavby rodinného domu (stěna rodinného domu sousedící s pozemkem stěžovatele), a to oknem z kuchyně a oknem z pokoje č. 7 (srov. půdorys přízemí, výkres č. 3 z února 1997), a dále s oknem z koupelny, záchodu a spíže. K žádosti o dodatečné stavební povolení ze dne 14. 11. 2007 však stavebníci přiložili upravenou projektovou dokumentaci, v níž bylo v přízemí rodinného domu vypuštěno okno z kuchyně; nově bylo tedy v západní stěně rodinného domu počítáno toliko s okny z koupelny, záchodu, spíže a s oknem z pokoje č. 7. Jelikož okno z pokoje se nachází podle projektové dokumentace v severní části západní stěny, kam už sousední rodinný dům nezasahuje, dospěly správní orgány k závěru, že citované okno z pokoje nelze chápat jako „okno v protilehlé stěně“.

[46] S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje z níže uvedených důvodů. Jazykovým (gramatickým) výkladem pojmu „okna obytných místností v protilehlých stěnách“ obsaženého v § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. lze dospět k závěru, že se jedná o okna z obytných místností, která jsou umístěna po celé délce protilehlých stěn, bez ohledu na délku protilehlých stěn. Pouze s gramatickým výkladem však v tomto případě nelze vystačit. Ostatně, jak ve své judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud, gramatický výklad je pouhým prvotním přiblížením se k aplikované právní normě. „Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (ke čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07,

N 233/47 SbNU 1029). Konečný výklad právní normy by tedy měl být průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod – logické, systematické, historické, teleologické, srovnání v právu aj. (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS, ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001-53, č. 576/2005 Sb. NSS, a dále též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS).

[47] Historickou interpretací lze dospět k obdobnému závěru. Oproti předchozí právní úpravě obecných technických požadavků na výstavbu došlo za účinnosti vyhlášky č. 501/2006 Sb. ke změně úpravy odstupových vzdáleností staveb. Vyhláška Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, vstoupila v účinnost společně se stavebním zákonem z roku 1976 dne 1. 10. 1976. Citovaná vyhláška pracovala s pojmem „okna z obytných místností v protilehlých částech stěn“; podle § 41 odst. 1 věty druhé citované vyhlášky platilo, že pokud jsou „v některé z protilehlých částí stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, nesmí být odstup staveb menší než výška vyšší stěny, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domků podle § 44“. S účinností od 1. 7. 1998 byla uvedená vyhláška nahrazena vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Rovněž tato vyhláška používala pojem „okna z obytných místností v protilehlých částech stěn“. Z § 8 odst. 2 věty třetí citované vyhlášky plynulo, že „[v]e zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých částí stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se nemusí uplatnit požadavek na odstup od společných hranic pozemků“. Vyhláška č. 501/2006 Sb. však v § 25 již nehovoří o oknech v protilehlých částech stěn, ale o oknech v protilehlých stěnách (srov. § 25 odst. 2 a 4 citované shora). Je tak zřejmé, že Ministerstvo pro místní rozvoj ve vyhlášce

č. 501/2006 Sb. opustilo dosavadní výraz „*okna v protilehlých částech stěn*“. S ohledem na níže uvedený účel této právní úpravy dospěl zdejší soud k závěru, že uvedenou změnu je nutné zohlednit i v rozhodovací praxi správních orgánů, neboť představuje vyšší standard ochrany práva na soukromí obou vlastníků sousedících nemovitostí.

[48] Závěrem provedl zdejší soud výklad teleologický. Zabýval se účelem přijetí nové vyhlášky č. 501/2006 Sb. a přihlédl k zájmům, které mají být chráněny. Obsah citované vyhlášky je nezbytné vykládat ve spojení se smyslem a účelem stavebního zákona z roku 2006. Z důvodové zprávy k citovanému zákonu vyplývá, že „[t]radice územního plánování a jeho právní úprava vychází ze zkušenosti, že změny prováděné v uspořádání území a na jednotlivých pozemcích mají vždy vliv na širší okolí, jeho kvalitu mohou významně ovlivnit a jsou i na ní závislé. Územní plánování je výrazem potřeby společnosti z těchto důvodů usměrňovat nakládání s územím a s jeho částmi a chránit při tom veřejné zájmy. [...] Podle povahy daného případu má příslušný orgán územního plánování nebo stavební úřad možnost zvolit odpovídající postup s cílem, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány na straně jedné, ale současně, aby byla zaručena přiměřená ochrana veřejných zájmů a ochrana práv a oprávněných zájmů dotčených osob“ (sněmovní tisk č. 998/0, dostupný v digitálním repozitáři www.psp.cz). Je nepochybné, že smyslem přesného stanovení minimálních odstupových vzdáleností staveb je především ochrana soukromí (bližší vymezení účelu stanovení odstupových vzdáleností viz § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Z popsaných důvodů je v odstavci druhém a čtvrtém § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. upraven rovněž specifický odstup staveb pro případ, že se v protilehlých stěnách staveb nacházejí okna z obytných místností. Stanovení těchto specifických odstupů má bránit především obtěžování vlastníka sousední stavby pohledem nebo hlukem.

[49] V případě, že by se na umístění okna z obytné místnosti v části stěny přesahující

protilehlou stěnu sousední nemovitosti nevztahovaly požadavky vymezené v § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., mohly by se vytvářet zjevné nerovnosti mezi sousedními vlastníky nemovitostí. Sousední vlastník by následně nemohl svoji stávající nemovitost stavebními úpravami prodloužit podél protilehlých stěn nemovitostí, jelikož by mu v tom bránilo právě okno z obytné místnosti nemovitosti prvního vlastníka (§ 25 odst. 4 zmíněné vyhlášky a z něho vyplývající požadavky na odstupy staveb). Záleželo by tak toliko na pořadí, v jakém vlastník stavbu postaví: první vlastník by nebyl limitován v umístění okna do části stěny své nemovitosti přesahující protilehlou stěnu souseda, naopak druhý vlastník by následně byl omezen požadavky na vzájemné odstupy staveb a nemohl by svou stavbu dál prodloužit s poukazem na předchozí stavbu prvního vlastníka. Podle Nejvyššího správního soudu nelze ospravedlnit takovéto neodůvodněné rozdíly pramenící ze skutečnosti, že jeden ze sousedních vlastníků začne stavět dříve na úkor vlastníka druhého.

[50] Stanovení podmínek pro vzájemné odstupy staveb, resp. specifických pravidel pro případ, že se v protilehlých stěnách staveb nacházejí okna z obytných místností, je v zájmu obou vzájemně sousedících vlastníků. V případě, že jedna protilehlá stěna přesahuje svojí délkou protilehlou stěnu sousední stavby, zájem na stanovení určitých odstupových vzdáleností zůstává jistě zachován. Stejně jako by mohla být nepříjemně chápána krátká vzdálenost mezi dvěma okny z obytných místností v protilehlých stěnách, bude negativně vnímán i malý odstup okna z obytné místnosti jedné budovy od hranice sousedního pozemku. Obtěžování stěžovatele pohledem z obytné místnosti stavebníků je při sníženém odstupu sousedních staveb patrné a může představovat zásah do jeho práva na soukromí; to platí současně i obráceně, neboť právě stavebníci se následně mohou cítit obtěžování pohledy ze stěžovatelova pozemku do jejich obytné místnosti.

[51] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pojem „*okna z obytných místností v protileh-*

lých stěnách“ obsažený v § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je nutné chápat jako jakákoliv okna, jež vedou z obytných místností, umístěná po celé délce protilehlých stěn, bez ohledu na odlišnou délku protilehlých stěn. V posuzovaném případě je z dokumentace předložené k řízení o dodatečném povolení stavby patrné, že se v západní stěně rodinného domu manželů G. nachází jedno okno z obytné místnosti (z pokoje č. 7). Bylo tedy na stavebním úřadu, aby v takové situaci dále posuzoval, zda jsou splněny podmínky uvedené v § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., případně aby udělil výjimku i z tohoto ustanovení. Stavební úřad a následně i žalovaný tedy otázku povahy okna v protilehlé stěně posoudili nesprávně, v důsledku čehož se nezabývali naplněním požadavků podle § 25 odst. 4 citované vyhlášky. Ani krajský soud následně v napadeném rozsudku uvedené pochybení nerozpoznal. S ohledem na výše uvedené tedy zdejší soud konstatuje, že skutková podstata, z níž správní orgány v řízení vycházely, nemá oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit.

V.d) Námitka nesprávného posouzení podmínek pro udělení výjimky

[52] Stěžovatel již v žalobě namítal, že udělením výjimky bylo nepřipustně zasaženo do jeho práv, neboť umístěním sousední stavby v rozporu se stavebním povolením blíže k jeho pozemku je postupováno na úkor jeho vlastnického práva. Krajský soud v tomto ohledu nezákonnost v napadeném rozhodnutí o udělení výjimky neshledal a stejně jako správní orgány odkázal stěžovatele s těmito námitkami na občanské soudní řízení.

[53] Z výše citovaného § 169 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že výjimku z obecných požadavků na výstavbu (kam spadá i výjimka z odstupových vzdáleností staveb) lze udělit při splnění následujících podmínek: 1) předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, 2) neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a 3) bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. V souladu s § 2 odst. 2 písm. e) téhož zákona

pak lze obecnými požadavky na výstavbu rozumět především obecné požadavky na využití území a technické požadavky na stavby stanovené provádějícími právními předpisy.

[54] V posuzovaném případě je významné hodnotit zejména skutečnost, že výjimka z odstupových vzdáleností byla vydána v řízení o odstranění stavby (resp. v řízení o jejím dodatečném povolení). Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stanoví jasné pravidlo, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby její odstranění, je-li stavba prováděna v rozporu se stavebním povolením. Při aplikaci tohoto ustanovení nemá místo správní uvážení, neboť zákon výslovně stanoví, že stavba postavená v rozporu se stavebním povolením musí být odstraněna (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 220/20047-26, č. 804/2006 Sb. NSS). Stavební úřad stavbu neodstraní jedině tehdy, prokáže-li stavebník v souladu s § 129 odst. 2 citovaného zákona, že „a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzavěře nebo s územním opatřením o asanaci území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem“.

[55] Má-li tedy být dodatečně povolena stavba postavená bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním, musí stavebník prokázat soulad stavby s veřejným zájmem a ve stanovené lhůtě podat žádost o její dodatečné povolení doloženou vyžádanými podklady a doklady. Důkazní břemeno při prokazování souladu nepovolené stavby s veřejným zájmem „leží výlučně na stavebníkovi, což lze ostatně považovat i za logické, neboť zákonem předpokládaný stav byl porušen právě počínáním stavebníka, a lze tedy nepochybně po něm spravedlivě požadovat, aby on sám prokázal, že škodlivé následky jeho počínání nedosahují intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2001,

čj. 29 Ca 62/2001-24, Soudní judikatura ve věcech správních č. 982/2002).

[56] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS, ve vztahu k řízení o dodatečném odstranění stavby uvedl, že „[n]ení totiž možno připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).“ Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby musí tedy splňovat stejné požadavky a nároky, jaké jsou zákonem kladeny na samotné stavební povolení. Prováděl-li stavebník stavbu v rozporu se stavebním povolením a následně požádá stavební úřad o její dodatečné povolení, musí v průběhu řízení o dodatečném povolení prokázat podmínky vyjmenované v § 129 odst. 2 stavebního zákona, snažit se minimalizovat zá-sahy do práv a oprávněných zájmů dotčených osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si svých předešlých pochybení.

[57] Podle Nejvyššího správního soudu nelze v obecné rovině připustit, aby vlastník sousední nemovitosti byl krácen na svých ústavně garantovaných právech (právo na ochranu soukromí, nerušený výkon vlastnického práva) postupem stavebníka, který postaví stavbu v rozporu se stavebním povolením. V řízení o výjimce z odstupových vzdáleností staveb stěžovatel navrhl stavebnímu úřadu konkrétní požadavky, které požadoval zahrnout do rozhodnutí v případě, že by byla výjimka povolena. Ve vyjádření ze dne 13. 5. 2008 podaném v průběhu řízení o výjimce stěžovatel uvedl, že se stavebníci „nezavázali k takovým stavebně technickým úpravám vlastní stavby rodinného domu [...] a hraniční zdi, které by dostatečně respektovaly mé oprávněné zájmy jako spoluvlastníka sousedních nemovitostí, včetně práv a oprávněných zájmů na ochranu soukromí a majetku [...] výška hraniční zdi by měla být vyšší [...]“.

Stavební úřad však v rozhodnutí o výjimce konstatoval, že „[s]tavebníci v rámci projednávané výjimky neměli povinnost zavázat se ke stavebně technickým úpravám na rozestavěné stavbě, které by respektovaly zájmy spoluvlastníků sousedních nemovitostí, včetně práv a oprávněných zájmů na ochranu soukromí a majetku. Případné stavebně technické úpravy na stavbě po vzájemné dohodě účastníků řízení mohou být předmětem projednání v řízení o dodatečném povolení stavby.“ Odvolací orgán pak k téže námitce uplatněné v odvolání proti rozhodnutí o povolení výjimky dodal, že „z podkladů pro rozhodnutí o povolení výjimky nevyplývá, že by povolení požadované výjimky bylo podmíněno úpravou stavby“.

[58] Citovaný právní názor správních orgánů, že případné stavebně technické úpravy budou projednány v řízení o dodatečném povolení stavby, ovšem nemůže obstát. Nejvyšší správní soud totiž ve svém předchozím rozsudku čj. 1 As 77/2010-95 ve vztahu k řízení o výjimce konstatoval, že „je samostatným řízením, v němž se podřídně postupuje podle správního řádu; [...] rozhodnutí o výjimce je rozhodnutím v materiálním smyslu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí o výjimce je správním aktem se všemi náležitostmi správního rozhodnutí, který s konečnou platností určí, zda stavebník je oprávněn určitým způsobem postupovat a využívat tímto způsobem svůj pozemek [...]“. Řízení o výjimce je konečným rozhodnutím ve vztahu k odstupovým vzdálenostem staveb, proto je na stavebním úřadu, aby v souladu se zásadou subsidiarity právě v tomto řízení případně stanovil přiměřené podmínky pro stavebníka, které by přispěly k ochraně práv dotčených vlastníků. Bude převážně na dotčených vlastnících, aby v součinnosti se stavebním úřadem a se stavebníkem v tomto ohledu formulovali své požadavky.

[59] Nutnost respektovat práva dotčených osob v řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (dříve z obecných technických požadavků na výstavbu) potvrdil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 2. 2005, čj. 4 As 33/2003-106, v němž bylo

uvedeno, že správní orgány mají náležitě zvažovat a odůvodnit, zda „povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením v přímém sousedství žalobců, nezasahují do práv žalobců nad přípustnou míru“. Obdobně v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, čj. 6 As 5/2009-102, zdejší soud konstatoval, že výjimku z obecných požadavků na výstavbu je možné udělit tehdy, bude-li stavba splňovat další kritéria stanovená právními předpisy, zejm. bude-li řešením podle povolené výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Při rozhodování správního orgánu o povolení výjimky je zde prostor pro správní uvážení; možnost pro udělení výjimky však není neomezená. Výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, čj. 1 As 96/2010-141).

[60] Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením)

a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), včlenění je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.

[61] Ze shora uvedených závěrů vyplývá, že v posuzovaném případě stavební úřad nerespektoval povahu řízení o výjimce jako samostatného řízení, v němž se s konečnou platností určí právní poměry účastníků řízení ve vztahu k odstupovým vzdálenostem staveb. Nevzal rovněž v úvahu do jisté míry sankční charakter řízení o dodatečném povolení stavby, v němž mají být chráněna především práva a oprávněné zájmy dotčených osob. Proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí o výjimce bylo vydáno v rozporu se zákonem; námitka nesprávného posouzení podmínek pro udělení výjimky je tedy důvodná.

2419

Stavební řízení: regulativy určující využití území; umístění studny

k § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 269/2009 Sb.^{*)}

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

k čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR

k čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

Ustanovení § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, podle kterého je v případě málo propustného prostředí nejmenší vzdálenost studny od veřejné pozemní komunikace 12 m, je v rozporu se stavebním zákonem z roku 2006, čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2011, čj. 57 A 47/2010-48)

^{*)} S účinností od 15. 3. 2011 byl vyhláškou č. 20/2011 Sb. změněn § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle jehož novelizovaného znění jsou možné výjimky z § 24a odst. 2 za podmínek stanovených v § 169 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 271/1995 Sb., č. 96/2001 Sb. a č. 410/2001 Sb.

Věc: a) Ing. M. B. a b) Ing. E. B proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, za účasti 1) Ing. H. B. a 2) Ing. H. B., o umístění stavby.

Žalobci podali u Městského úřadu Zbiroh žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „*vrtaná studna*“ na pozemku v jejich vlastnictví. Městský úřad jejich žádost rozhodnutím ze dne 1. 3. 2010 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 5. 2010 zamítl. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že stavbu studny nelze na daném pozemku povolit, neboť vzdálenost umísťované studny od veřejné komunikace by byla pouze 3 m, což neodpovídá požadavku § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb., který stanoví nejmenší vzdálenost studny od veřejné pozemní komunikace 12 m.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni, v níž namítali, že rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zasahují do jejich vlastnických práv, omezují je a způsobují jim škodu. Žalobci namítali především retroaktivní působení vyhlášky č. 269/2009 Sb., která novelizovala vyhlášku č. 501/2006 Sb. a nově v § 24a vyhlášky č. 501/2006 Sb. upravila minimální vzdálenosti studní pro individuální zásobování vodou od možných zdrojů znečištění. Vyhláška č. 269/2009 Sb. totiž neobsahuje přechodná ustanovení. Žalobci přitom podali žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění studny ještě před účinností uvedené novely, a proto se domnívali, že by v jejich případě neměla být použita. Z tohoto důvodu se cítili být zkráceni ve svých právech občana a vlastníka nemovitosti, když jejich postup v souladu s právními předpisy vedl k jejich škodě. Žalobci proto žádali soud, aby posoudil soulad vyhlášky se zákonem, příp. aby byl předložen návrh na zrušení vyhlášky č. 269/2009 Sb. Ústavnímu soudu, jelikož její ustanovení o nabytí účinnosti je v rozporu s ústavním pořádkem.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě souhlasil s tím, že byla porušena právní jistota, a tedy

jedna ze zásad právního státu, a proto nenamítá nic proti požadavku žalobců na posouzení vyhlášky č. 269/2009 Sb. z hlediska jejího souladu se zákonem, ani případnému předložení návrhu na její zrušení Ústavnímu soudu. Nicméně za situace, kdy je vyhláška č. 269/2009 Sb. platná a účinná, musí žalovaný trvat na zákonnosti svého postupu. Žalovaný a ani jiný správní orgán nemá jinou možnost než postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, protože mu to nařizuje § 2 odst. 1 správního řádu. Nemá možnost nečidit se ostatními právními předpisy, mezi něž patří právě vyhláška č. 269/2009 Sb., ve které není obsaženo přechodné ustanovení, které by určilo, že daná vyhláška se použije na řízení zahájená až po její účinnosti.

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

Z odůvodnění:

Soud v dané věci dospěl k závěru, že § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb. je v rozporu se stavebním zákonem, resp. čl. 11 odst. 3 Listiny.

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Dosavadní judikaturu ve vztahu k odvozené normotvorbě shrnul Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 101/05, kde uvedl, že „[k] interpretaci zákonem stanovených mezí pro podzákonnou normotvorbu se Ústavní soud vyslovil v řadě svých nálezů. Ústavní soud v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, (publikováno jako č. 96/2001 Sb., obdobně pak i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/01, publikováno jako č. 410/2001 Sb.) vymezil kautely, dle kterých státní orgán, jenž je oprávněn k vydání podzákonného právního předpisu, se musí pohybovat *secundum et intra legem*, nikoli

mimo zákon (*praeter legem*), čili „zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona být X, přísluší *tomuto státnímu orgánu* stanovit, že má být X1, X2, X3, nikoli též, že má být Y“. *Státní orgán se při tvorbě podzákoného předpisu musí držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Obecně však lze říci, že zcela volnou úvahu exekutiva nikdy nemá, neboť vždy je omezena Ústavou ČR, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy (srov. již Pl. ÚS 17/95, publikováno jako č. 271/1995 Sb. a konstantní judikatura).*“ Soud se se závěry Ústavního soudu zcela ztotožňuje. (...)

Jak vyplývá z čl. 11 odst. 3 Listiny, není vlastnické právo právem zcela bezdřehým. Listina stanoví řadu kritérií, které je nutné při výkonu vlastnického práva respektovat a která současně výkon vlastnického práva omezují. Tato ústavní omezení vlastnického práva mohou být provedena zákonem, popř. jako v daném případě vyhláškou ministerstva, pokud je však vyhláška vydána na základě zákonného zmocnění, na základě a v mezích zákona. Vždy je nutné respektovat základní mantinely vymezené v čl. 11 odst. 3 Listiny. Pokud tyto mantinely zákonem či vyhláškou respektovány nejsou, dochází aplikací těchto vadných právních předpisů k neústavnímu zásahu do vlastnického práva.

Nejinak je tomu i na úseku stavebním. Vlastník pozemku či stavby se může například svobodně rozhodnout o zastavění svého pozemku či stavebních úpravách své stávající stavby, avšak stavební činnost a výsledná stavba musejí odpovídat kritériím stanoveným čl. 11 odst. 3 Listiny. Zákonem, který stanoví základní mantinely při výkonu vlastnického práva na úseku stavebním, je stavební zákon. Z čl. 11 odst. 3 Listiny lze dovodit, že vlastního výkonu stavebního práva, stejně jako výkonu vlastnického práva, nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Těmto základním kritériím musí odpovídat jak jednotlivá ustanovení stavebního zákona,

tak ustanovení právních předpisů stavební zákon provádějících. V souladu s těmito kritérii musí být i vlastní výkon státní správy na úseku stavebním. Pokud plánovaná stavební činnost a výsledná stavba není zneužitím vlastnického práva na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a nepoškozují lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, nelze výkonu stavebního práva oprávněně bránit.

Aniž by stavební zákon sám specifikoval jednotlivé obecné požadavky na výstavbu, v § 169 odst. 1 stanoví, že „[p]rávnícké osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy“. Pro územní řízení lze obdobnou povinnost vysledovat v § 90 písm. c) stavebního zákona, podle kterého „[v] územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území“. Obecnými požadavky na výstavbu stavební zákon rozumí „obecné požadavky na využití území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy a dále obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku, dítě do tří let, popřípadě osobami s mentálním postižením nebo osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace stanovené prováděcími právními předpisy“ [§ 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona].

Podle § 24a odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. „[s]tudna individuálního zásobování vodou [...] musí být situována v prostředí, které není zdrojem možného znečištění ani ohrožení jakosti vody ve studni, a v takové poloze, aby nebyla ovlivněna vydatnost sousedních studní“.

Soud je přesvědčen o tom, že § 24a odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. vyhovuje kritériím uvedeným v čl. 11 odst. 3 Listiny. Zabránit umístění stavby studny je totiž možné pouze ze dvou důvodů. Zaprvé tehdy, pokud je v územním řízení prokázáno, že studna je situována v prostředí, které je zdrojem možného znečištění nebo ohrožení jakosti vody ve studni. Zde je chráněn především zájem na ochraně lidského zdraví před negativními účinky požití kontaminované vody. Zadruhé tehdy, pokud je studna situována v takové poloze, která ovlivní vydatnost sousedních studní. Zde je bráněno zneužití vlastnického práva na újmu práv druhých. V obou případech se jedná o přípustná omezení stavebního práva, a tím i práva vlastnického, neboť omezení v zájmu ochrany lidského zdraví a v zájmu nepůsobení újmy právům druhých je výslovně v čl. 11 odst. 3 Listiny zmíněno.

Na rozdíl od § 24a odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ustanovení § 24a odst. 2 písm. d) též vyhlášky kritériím uvedeným v čl. 11 odst. 3 Listiny nevyhovuje. Předně je nutné uvést, že stavební zákon nestanoví, že by v určité vzdálenosti od veřejné pozemní komunikace nebylo vůbec možné studnu umístit, a to i v případě, že by umístění stavby bylo jinak v souladu § 24a odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Aniž by pro to existoval jakýkoli oprávněný důvod, vyhláška č. 501/2006 Sb. ustanovením § 24a odst. 2 písm. d) vyjímá z území zastavitelného studnou po celé České republice pruh o šířce 12 m po obou stranách veřejných pozemních komunikací. Situace je paradoxní především v tom smyslu, že pokud by § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb. neexistoval, bylo by možné stavbu umístit v podstatě kdekoli, pokud by byly splněny podmínky uvedené v § 24a odst. 1 též vyhlášky, resp. by umístění odpovídalo kritériím vymezeným v čl. 11 odst. 3 Listiny. Vyhláška tudíž v rozporu se stavebním zákonem omezuje působnost stavebního zákona ve vztahu ke studnám toliko na území České republiky minus pruh o šířce 12 m po obou stranách všech veřejných pozemních komunikací. Nejedná se již o provedení stavebního zákona, nýbrž jde o stanovení zcela nového

pravidla, které stavebním zákonem sledováno nebylo. Takováto právní úprava je proto v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, neboť se nepohybuje v mezích stavebního zákona.

Neústavnost § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb. je v daném případě zapříčiněna tím, že z tohoto ustanovení není připuštěna žádná výjimka, která by umožňovala umístění studny ve vzdálenosti menší než 12 m od veřejné pozemní komunikace, pokud by v konkrétním případě byla dodržena kritéria uvedená v § 24a odst. 1 též vyhlášky, resp. čl. 11 odst. 3 Listiny. Stavební zákon totiž v § 169 odst. 2 stanoví, že „[v]ýjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.“ Z § 24a odst. 2 písm. d) vyhláškou č. 501/2006 Sb. žádná výjimka výslovně umožněna není.

Jistě si lze totiž představit situaci, kdy bud specifičností konkrétního místa či konkrétním stavebně technickým řešením studny mohou být naplněna kritéria § 24a odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. i případě vzdálenosti menší než 12 m od veřejné pozemní komunikace. Pokud by i za této situace nebylo umístění stavby povoleno, jednalo by se o omezení vlastnického práva nejen v rozporu se stavebním zákonem, nýbrž také v rozporu s čl. 11 odst. 3 Listiny.

Vzhledem k tomu, že se žalovaný opřel toliko o § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb., aniž by bylo zkoumáno, zda jsou či nejsou v daném případě splněny podmínky pro umístění stavby uvedené v § 24a odst. 1 též vyhlášky, dopustil se nezákonnosti spočívající v aplikaci neústavního ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. V dalším řízení již žalovaný není oprávněn se neústavního § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb. v neprospěch žalobců dovolávat.

Pobyt cizinců: závažné narušení veřejného pořádku

k § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 428/2005 Sb. a č. 161/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (v textu jen „směrnice 2004/38/ES“)

I. Při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity.

II. Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (viz čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS, č. 387/2004 Sb. NSS, č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1249/2007 Sb. NSS a č. 1566/2008 Sb. NSS, opačně č. 1335/2007 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn* (41/74, Recueil, s. 1337),*^o ze dne 28. 10. 1975, *Rutili* (36/75, Recueil, s. 1219), ze dne 27. 10. 1977, *Bouchereau* (30/77, Recueil, s. 1999), ze dne 18. 10. 1990, *Dzodzi* (C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763),**^o ze dne 19. 1. 1999, *Calfa* (C-348/96, Recueil, s. I-11), ze dne 29. 4. 2004, *Orfanopoulos a Oliveri* (C-482/01, Recueil, s. I-5257), ze dne 10. 3. 2005, *Komise proti Španělsku* (C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097), ze dne 7. 6. 2007, *Komise proti Nizozemí* (C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383), ze dne 10. 7. 2008, *Jipa* (C-33/07, Sb. rozh., s. I-5157), ze dne 25. 7. 2008, *Metock* (C-127/08, Sb. rozh., s. I-6241), a ze dne 5. 5. 2011, *McCarthy* (C-434/09).

Věc: Cherif A. proti Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2008 správní orgán I. stupně žalobci uložil správní vyhoštění v souladu s § 119 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 a § 119 odst. 1 písm. c) body 2 a 3 zákona o pobytu cizinců. Dobu, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území České republiky, stanovil na

5 let. Zároveň rozhodl, že na žalobce se nevztahuje důvod znemožňující vycestování. Správní orgán dospěl k závěru, že žalobce v důsledku opakovaného protiprávního jednání závažným způsobem narušil veřejný pořádek na území České republiky.

*^o Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 4/2004, s. 246.

**^o Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 3/2005, s. 209.

Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2009 žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl. Uvedl, že narušení veřejného pořádku závažným způsobem spatřuje v opakovaném porušování zákonů České republiky (opakovaný vědomý neoprávněný pobyt na území před a po ukončení řízení ve věci žádosti o azyl, rozhodnutí o správním vyhoštění, maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, uvádění nepravdivých skutečností s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu). Žalovaný konstatoval, že veřejným pořádkem lze označit stav, kdy jsou dodržována pravidla chování výslovně vyjádřená v právních předpisech, jakož i pravidla výslovně nevyjádřená právními předpisy, pokud je jejich zachování podle obecného přesvědčení většiny lidí třeba chápat jako obecně uznávané závažné narušení veřejného pořádku. Podle žalovaného byl předmětem posouzení celkový způsob jednání žalobce a jeho přístup k dodržování českého právního řádu. Z jednání žalobce je zřejmé, že z území České republiky nehodlá vycestovat a činí všechny kroky k tomu, aby je nemusel opustit. Žalovaný rovněž hodnotil soukromé vazby žalobce, ať již se jednalo o jeho vztah s manželkou Janou F., přítelkyní Petrou F. či jeho strýcem. Ačkoli žalovaný zdůraznil, že „*správní orgán I. stupně nezpochybnil vztah pana A. Cheríf s paní Petrou F. a z důvodu splnění podmínek v ustanovení § 15a zákona č. 326/1999 Sb. bylo na jeho osobu pohlíženo jako na rodinného příslušníka občana Evropské unie*“, nelze žádný ze soukromých vztahů žalobce považovat za natolik hluboký a trvalý, aby bylo podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců upuštěno od vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť by mohlo představovat nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.

Dne 18. 4. 2009 žalobce uzavřel sňatek s Petrou F. (po uzavření sňatku Petra A.).

Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 22. 9. 2009. Soud mimo jiné odmítl tvrzení žalobce, že z jeho strany nedošlo k narušení veřejného pořádku zvláště závažným způsobem. Soud v této souvislosti uvedl, že

správní orgány dospěly mj. k závěru, že žalobce uzavřel účelové manželství s Janou F. Soud přitom vyšel z výkladu pojmu „*narušení veřejného pořádku zvláště závažným způsobem*“, jak byl proveden v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 As 78/2006-64, č. 1335/2007 Sb. NSS, podle něhož při posuzování, zda v konkrétním případě takové nebezpečí je dáno, musí být souběžně zvažováno, jednak do jaké míry je určité jednání obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti a jednak do jaké míry narušuje právě zájmy chráněné zákonem o pobytu cizinců, tedy fungování takového režimu vstupu cizinců na české území a jejich pobytu zde, který bude jak v souladu se zájmy ČR jako celku, tak bude respektovat lidská práva těchto cizinců. Podle soudu se tak v případě žalobce jedná o porušení veřejného pořádku právě v té části vymezeného heterogenního normativního systému, která má chránit zájmy, na nichž je postavena zákonná úprava pobytu cizinců v ČR. „*Ze dvou kritérií, jež mají být při zvažování narušení veřejného pořádku brána v potaz, je tak kritérium blízkosti porušené normy k zájmům chráněným zákonem o pobytu cizinců splněno v tak značné míře, že žalobcovo jednání je nutno považovat za porušení veřejného pořádku. V daném případě totiž žalobce jednak uzavřel fiktivní manželství, což sice v době jeho uzavření nebylo možno kvalifikovat jako trestný čin ani přestupek, nicméně kromě toho se žalobce dopustil dalšího jednání, jež má znaky přestupku (pobyt na území bez víza). Žalobce kromě toho uváděl nepravdivé (vzájemně rozporné) informace i v samotném řízení o správním vyhoštění.*“

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V prvé řadě nesouhlasil se skutkovými zjištěními jak žalovaného, tak městského soudu. Městský soud krom toho, že se ztotožnil se skutkovými zjištěními žalovaného, závažné narušení veřejného pořádku nad rámec důvodů uvedených žalovaným spatřoval také v tom, že stěžovatel uzavřel fiktivní manželství. Stěžovatel dále uvedl, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav, když neprokázaly,

že se dopustil maření výkonu úředního rozhodnutí ve smyslu § 119 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, ani že v tvrzeném období pobýval na území ČR. V daném řízení totiž nenese důkazní břemeno stěžovatel, ale je na správních orgánech, aby uvedené skutečnosti jednoznačně a bez důvodných pochybností prokázaly. Skutkový závěr městského soudu o údajném uzavření fiktivního manželství stěžovatel považoval za nepřezkoumatelný. K závěru o uzavření fiktivního manželství totiž správní orgány vůbec nedospěly, tuto skutečnost ani nelze dovodit z materiálů založených ve spisu.

V souvislosti s pojmem veřejný pořádek stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, čj. 5 As 51/2009-68, podle něhož je třeba tento pojem vykládat eurokonformně. Měl za to, že eurokonformní výklad pojmu veřejného pořádku v žádném případě neumožňuje vyslovit závěr o tom, že jeho konkrétní jednání, které mu bylo prokázáno (stejně jako i jednání, které nesprávně městský soud i žalovaný považují za prokázané), naplnilo tuto skutkovou podstatu. I kdyby však bylo možné dojít k závěru, že stěžovatel závažně narušuje veřejný pořádek, bylo vydání rozhodnutí o správním vyhoštění vyloučeno s ohledem na § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán se touto otázkou nijak podrobně nezabýval a neprováděl k ní žádné další dokazování.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu při posuzování věci dospěl k závěru, že výklad pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ není v judikatuře Nejvyššího správního soudu jednotný. V zásadě lze vysledovat tři různé přístupy lišící se rozdílnou mírou „přísnosti“ vůči narušiteli.

První, nejprísnejší přístup, spatřuje závažné narušení veřejného pořádku již v pouhém obcházení zákona a je zakotven ve výše citovaném rozsudku čj. 2 As 78/2006-64. V tomto případě bylo jako závažné narušení veřejného pořádku kvalifikováno uzavření účelového manželství stěžovatelkou, která žádala o povolení trvalého pobytu v ČR v souladu s § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu

cizinců. Na toto rozhodnutí pak navázaly další rozsudky (např. rozsudky ze dne 17. 10. 2007, čj. 2 As 63/2006-63, či ze dne 30. 7. 2009, čj. 2 As 65/2008-69).

Druhá kategorie rozhodnutí považuje za závažné narušení veřejného pořádku přímé nerespektování platných právních norem, např. vyhýbání se vyhoštění, nelegální pobyt na území, neoprávněné překročení státní hranice, prokazování se dokladem cizí osoby apod. (srov. rozsudky ze dne 17. 12. 2008, čj. 4 As 66/2008-124, ze dne 18. 12. 2008, čj. 6 As 31/2008-80, či ze dne 30. 10. 2009, čj. 2 As 40/2009-63).

Nejvíce benevolentní přístup, reprezentovaný výše citovaným rozsudkem čj. 5 As 51/2009-68, dovozuje závažné narušení veřejného pořádku teprve tehdy, je-li spáchán zvlášť závažný trestný čin.

Největší rozpor třetí senát přitom spatřoval mezi rozsudkem čj. 2 As 78/2006-64 (a rozsudky na něj navazujícími) a rozsudkem čj. 5 As 51/2009-68. Za problematické pak v posledně zmiňovaném rozsudku považoval navázání pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ přímo na rozhodnutí o vině za spáchání zvlášť závažného trestného činu. Zdůraznil, že právo Evropské unie klade důraz pouze na nezávislost a samostatnost obou řízení, tedy trestního řízení a řízení podle zákona o pobytu cizinců, která obsahují každé vlastní kritéria hodnocení jednání cizince, a výsledky tohoto hodnocení se tak mohou, ale nemusejí, překrývat. Třetí senát však souhlasil s pátým senátem, že eurokonformní výklad vychází primárně ze zájmu na volném pohybu osob, nikoli ze zájmu na zachování veřejného pořádku.

Třetí senát se pak přiklonil k interpretaci druhého senátu, která podle něj ponechává větší prostor pro úvahu aplikujícího orgánu a nabízí kritéria, podle kterých je třeba naplnění pojmu narušení veřejného pořádku vykládat. Umožňuje také zohlednit i další individuální okolnosti jednotlivých případů, zejména pak to, zda cizinec vůbec využil právo volného pohybu, a zda by se tedy na danou věc měla vztáhnout také unijní legislativa a judikatura Soudního dvora.

Stěžovatel se rovněž vyjádřil k postoupení věci rozšířenému senátu. Uvedl, že pojem závažného narušení veřejného pořádku je nutno vykládat výhradně eurokonformně, přičemž tomuto výkladu odpovídá právě právní názor vyjádřený ve výše uvedeném rozsudku čj. 5 As 51/2009-68. Stěžovatel poukázal také na důsledky rozsudku čj. 2 As 78/2006-64 a předcházejících rozhodnutí Městského soudu v Praze, která podle jeho názoru v souvislosti s výkladem pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ založila výrazné a nepřipustně rozsáhlé správní uvážení správních orgánů. Interpretační praxi správních orgánů stěžovatel doložil také několika rozhodnutími cizinecké policie, v nichž byl vyložen pojem „závažné narušení veřejného pořádku“. Stěžovatel měl za to, že z těchto rozhodnutí vyplývá, že „*institut veřejného pořádku využívají správní orgány jako generální nástroj, který má postihovat porušování právních předpisů a obcházení zákona bez individualizace těchto jednání*“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že (I) při výkladu pojmů „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“, používaných v různých kontextech zákona o pobytu cizinců, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity; (II) narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (viz čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.

Z odůvodnění:

III.

Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je oprávněn ve věci rozhodovat a dospěl k závěru, že jeho pravomoc ve smyslu § 17 s. ř. s. je dána, neboť judikatura Nejvyššího správního soudu není co do výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ jednotná. Rozšířený senát však musí zároveň nad rámec odůvodnění usnesení, kterým byla věc postoupena rozšířenému senátu, úvodem předeslat, že tato jednotlivá rozhodnutí se jednak zabývala výkladem daného pojmu v souvislosti s různými ustanoveními zákona o pobytu cizinců, jednak si činila různé nároky na obecnou platnost svých závěrů.

[15] Ačkoli třetí senát při předkládání otázky uvedený pojem nevztahuje k žádnému konkrétnímu ustanovení zákona o pobytu cizinců a upozorňuje na rozpory v chápání tohoto pojmu u rozhodnutí, která pojem vykládala v kontextu různých ustanovení zákona o pobytu cizinců (zejm. § 87h a § 87k, dále také § 119), sám největší rozpor shledává mezi výkladem provedeným rozsudkem čj. 2 As 78/2006-64 a rozsudkem čj. 5 As 51/2009-68. V obou věcech se přitom jednalo o výklad tohoto pojmu v souvislosti s právní normou upravující důvody pro **zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie**.*)

[16] Podle rozsudku druhého senátu důvodné nebezpečí, že by mohl být závažným způsobem narušen veřejný pořádek, založilo jednání stěžovatelky, která uzavřela účelové manželství sloužící k obejití pravidel zákona o pobytu cizinců. Veřejný pořádek tak mělo narušit nejen samotné jednání v podobě uzavření účelového manželství před podáním žádosti stěžovatelky o trvalý pobyt, ale stěžovatelka měla podle druhého senátu veřejný pořádek narušit také „*jednáním v souvislosti*

*) Ve znění účinném do 26. 4. 2006 stanovil § 87h odst. 1 písm. b) cizineckého zákona, že se žádost o vydání pobytového povolení zamítne, jestliže „je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“. S účinností od 27. 4. 2006 byla zákonem č. 161/2006 Sb. tato norma přesunuta do § 87k odst. 1 písm. b). Ve znění účinném ke dni vydání tohoto rozhodnutí je obsažena v § 87k odst. 1 písm. a).

s touto žádostí, jehož účinky by trvaly i do budoucna“.

[17] Druhý senát se navíc pokusil provést obecný výklad pojmu „veřejný pořádek“. Uvedl, že veřejný pořádek je „*normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy. V podmínkách současné České republiky coby demokratického právního státu se tak jedná o ty normy, které umožňují fungování společnosti v duchu principů vyláčených v úvodních ustanoveních Ústavy České republiky a její preambule [...]*“.

[18] Z rozsudku dále vyplývá, že, ať je veřejný pořádek aplikován v souvislosti s kterýmkoli zákonem či právním odvětvím, vzpírá se jasnému vyjmenování norem, jež by do něj pro daný účel spadaly. Na druhou stranu druhý senát zdůrazňuje, že tento pojem nelze vnímat odtrženě od souvislosti, v nichž je vykládán, a označit za jeho porušení nesoulad s jakoukoli normou, jež je jeho součástí. Při posuzování, zda je nějaké jednání porušením veřejného pořádku ve vztahu k danému právnímu předpisu, je tak potřeba souběžně posoudit blízkost porušení normy k zájmům chráněným tímto předpisem a intenzitu porušení normy. Konkrétně pak již ve vztahu k § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je potřeba zkoumat, jednak do jaké míry je jednání cizince obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti a jednak do jaké míry narušuje zájmy chráněné zákonem o pobytu cizinců, tedy fungování takového režimu vstupu cizinců na české území a jejich pobytu zde, který bude jak v souladu se zájmy ČR jako celku, tak bude respektovat lidská práva těchto cizinců. Druhý senát pak

ještě doplnil, že ačkoli v době rozhodování žalovaného ještě ani neuplynula lhůta k implementaci směrnice 2004/38/ES do českého právního řádu, rozhodování žalovaného by obstálo i při konfrontaci s pravidly obsaženými v této směrnici.

[19] Podle pátého senátu naopak pojem „veřejný pořádek“ není až tak neurčitým právním pojmem. V kontextu tzv. cizineckého práva jej naopak adekvátně vymezuje směrnice 2004/38/ES a navazující judikatura Soudního dvora. Z té podle pátého senátu vyplývá, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně. Předpokladem uplatnění konceptu veřejného pořádku je pak nejen porušení práva samo o sobě, ale zároveň existence skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. Ani opakované porušení zákonů ČR tak přitom nemusí samo o sobě ještě znamenat porušení veřejného pořádku. Pátý senát shrnul, že „*za narušení veřejného pořádku je třeba považovat takové protiprávní jednání, které přinejmenším jednoznačně překračuje intenzitu jednání popsaného v některých ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně*“.

[20] Dále pak výše citovaný rozsudek čj. 6 As 31/2008-80, který vyšel z rozsudku druhého senátu, spatřoval ve vztahu k § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, v jednání stěžovatele, který neoprávněně mimo hraniční přechod, bez cestovního dokladu a bez českého víza, navíc poté, co mu bylo uloženo správní vyhoštění, vstoupil na území ČR a následně se při kontrole prokazoval dokladem cizí osoby.

[21] Podle výše citovaného rozsudku čj. 2 As 40/2009-63 lze zase mj. pod pojem „*narušení veřejného pořádku závažným způsobem*“ pro účely řízení o udělení zvláštního pobytového povolení, resp. řízení o povolení k trvalému pobytu, zařadit „*především vědomé nezákonné překročení státní hrani-*

ce ČR, vědomý neoprávněný pobyt na území ČR, nerespektování uloženého správního vyhoštění, účelové uznání otcovství či účelové uzavření manželství“, jakož i „vědomé uvádění nesprávné totožnosti, neboť toto jednání nabourává důvěru mezi přijímacím státem a cizincem, bez které systém vstupu a pobytu cizinců na území ČR nemůže fungovat“. V dané věci mělo být důvodné nebezpečí, že žadatelka o trvalý pobyt závažným způsobem naruší veřejný pořádek, založeno jejím jednáním spočívajícím v tom, že „vědomě delší dobu pobývala na území ČR, ačkoli k tomu nebyla oprávněna, po dobu dvou let vystupovala pod falešnou identitou a byla uznána vinnou ze spáchání přestupku v souvislosti s uvedením nepravdivých údajů ohledně adresy, na které by pobývala v případě povolení trvalého pobytu“. Ke stejnému závěru druhý senát dospěl např. i v rozsudku ze dne 5. 11. 2009, čj. 2 As 55/2009-60.

[22] Přestože uvedený výčet jistě není vyčerpávající, již z něj je zřejmá nejednotnost výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v judikatuře Nejvyššího správního soudu, a to minimálně v souvislosti s ustanoveními upravujícími zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie.

[23] V nyní předložené věci se však jednalo o případ zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU a o výklad uvedeného pojmu v souvislosti s tímto ustanovením, nýbrž byl pojem použit na základě § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle něhož lze rozhodnutí o správním vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka vydat pouze v případě, že tato osoba „závažným způsobem narušuje veřejný pořádek“. V daném případě se tak jednalo: o výklad pojmu v souvislosti s ukládáním správního vyhoštění cizinci.

[24] Jak již však bylo uvedeno, mnohá rozhodnutí vykládající pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ sice v kontextu konkrétního ustanovení dovozovala přesto širší platnost svých závěrů, tedy i možnost vztáhnout své závěry na jiná ustanovení operující

s tímto pojmem. Tak se stalo, že tyto závěry byly řadou rozhodnutí převzaty, mj. také rozhodnutími týkajícími se právě § 119 zákona o pobytu cizinců.

[25] Nejčastěji rozhodnutí vycházela z definice pojmu „veřejný pořádek“, resp. „narušení veřejného pořádku“, obsažené v rozsudku čj. 2 As 78/2006-64. Jedná se např. o výše citovaný rozsudek čj. 2 As 65/2008-69, jenž se pojmem zabýval ve vztahu k § 119 odst. 2 písm. b) [a potažmo k § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2]. Rozhodující senát konstatoval, že vymezení podané v dříve vydaném rozsudku považuje za „plně použitelné, neboť nespatřuje racionální důvod pro to, aby stejné právní pojmy (užité navíc ve stejném zákoně, v normách sledujících stejné cíle) byly vykládány různým způsobem“. Závažné narušení veřejného pořádku pak v dané věci spatřoval v účelovém prohlášení otcovství cizincem. Dále argumentaci zmiňovaného rozhodnutí převzal rozsudek ze dne 29. 7. 2009, čj. 6 As 19/2009-75, podle něhož nic nenasvědčuje rozdílnému obsahu pojmu v jednotlivých ustanoveních (tedy v § 87h a § 119). Rozhodující senát posuzoval situaci cizince, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Narušením veřejného pořádku závažným způsobem bylo shledáno jednání cizince, který „nejprve pobýval na území bez platného víza, uváděl správním orgánům v řízení o správním vyhoštění cizí jméno, krátce po uložení správního vyhoštění původním správním rozhodnutím uzavřel sňatek s občankou České republiky, který lze považovat za účelový [...], vyhýbal se výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, konečně pak velmi krátce po nabytí právní moci nyní přezkoumávaného správního rozhodnutí (22. 2. 2007) podal dne 6. 4. 2007 žádost o udělení mezinárodní ochrany [...]“.

[26] Pro úplnost lze dodat, že na závěrech rozsudku čj. 2 As 78/2006-64 svou argumentaci založil také rozsudek ze dne 14. 5. 2009, čj. 2 As 14/2009-50. Sám se pojmem zabýval pro účely výkladu § 73 odst. 4 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v souvislosti s nepovolením vstupu na území ČR žadatelci

o mezinárodní ochranu umístěnému v přijímacím středisku na mezinárodním letišti. Možnost ohrožení veřejného pořádku soud v souladu s názorem žalovaného správního orgánu spatřoval v tom, že cizinec nedisponoval právním titulem, který by ho opravňoval ke vstupu na území ČR, a existovala možnost, že v případě povolení vstupu na území ČR by cizinec pokračoval do dalších zemí schengenského prostoru.

[27] Tím však výčet ustanovení zákona o pobytu cizinců, v nichž judikatura Nejvyššího správního soudu pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ interpretovala, nekončí. Nejvyšší správní soud se pojmem „závažné narušení veřejného pořádku“ zabíral také ve vtahu k § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, podle kterého policie nebo ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince (výše citovaný rozsudek čj. 4 As 66/2008-124). Za závažné narušení veřejného pořádku zde rozsudek označil nelegální pobyt stěžovatele na území České republiky.

[28] Dále se jednalo o § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravující zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Podle rozsudku ze dne 19. 11. 2009, čj. 9 As 23/2009-65, stěžovatel tím, že se opakovaně pokusil obejít realizaci rozhodnutí o správním vyhoštění, vyvolal důvodné podezření, že by mohl závažným způsobem narušovat veřejný pořádek. Naopak z rozsudku ze dne 25. 4. 2006, čj. 4 As 235/2005-60, vyplynulo, že hrozící nebezpečí narušení veřejného pořádku nelze dovodit ze skutečnosti, že žalobkyně vstoupila na území České republiky mimo hraniční přechod, pobývala na území České republiky bez cestovního dokladu a platného víza a že nedisponovala finančními prostředky. K tehdy účinnému znění tohoto ustanovení se rozsudek vyjádřil v tom smyslu, že to „zřetelně míří především na případy, kdy cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále na případy, kdy je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob, nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států“.

bem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále na případy, kdy je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob, nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států“.

[29] Rozšířený senát shrnuje, že z uvedeného výčtu (přestože jistě není úplný) jasně vyplývá, že judikatura Nejvyššího správního soudu co do výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ není jednotná. Ať již jde o chápání pojmu v souvislosti s jednotlivými ustanoveními či širší otázkou obecné platnosti a použitelnosti případné definice pojmu.

[30] Rozšířený senát dodává, že si je vědom toho, že některá rozhodnutí (konkrétně např. rozsudek čj. 2 As 78/2006-64, i dalšími rozhodnutími tak často zmiňovaný) byla vydána ještě před uplynutím transpoziční lhůty směrnice 2004/38/ES (30. 4. 2006) či před jakýmkoli provedením směrnice, na základě níž by byla založena povinnost eurokonformního výkladu českého právního předpisu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, č. 741/2006 Sb. NSS). Nicméně i uvedená rozhodnutí své závěry považují za slučitelné s danou směrnicí a platné pro znění zákona o pobytu cizinců po transpozici směrnice. Rozšířený senát proto neviděl důvod vyloučit je z výše předestřených úvah.

IV.

Posouzení předložené právní otázky

IV.1 Pojem „veřejný pořádek“

[31] Je zřejmé, že o nejširší výklad pojmu „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“, se pokusil rozsudek čj. 2 As 78/2006-64 (srov. bod [17] shora). Na jednu stranu lze jistě souhlasit s jeho obecným závěrem, že veřejný pořádek nerovná se pouze určité normy, ba ani normy jediného normativního systému, a že naopak pojem veřejného pořádku předpokládá krom norem právních užití také norem morálních, sociálních, politických, případně náboženských. Na stranu druhou se však již rozšířený senát nemůže ztotožnit s tím, že veřejný pořádek představuje takovou obecně existující kategorii, aby se dalo hovořit o „veřejném pořádku v současné ČR“, jak to činí právě druhý se-

nát (srov. devátou stranu citovaného rozsudku). Jednotlivé zákony, jež užívají pojmu „*veřejný pořádek*“ (druhý senát zmiňuje např. § 5 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 2 s. ř. s. či § 4 a § 22 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví), se podle rozšířeného senátu nevztahují k jednomu pojmu a neodkazují na jediný „*veřejný pořádek*“ českého právního řádu, resp. nějaký faktický stav společnosti, jak tento pojem také popisuje druhý senát.

[32] Navzdory této výhradě se ale rozšířený senát ztotožňuje s druhým senátem v tom, že veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu. Nic nelze namítat ani proti obecnému návodu druhého senátu, jak postupovat při posuzování typickým právě pro ustanovení zákona o pobytu cizinců, zda nějaké jednání veřejný pořádek narušilo. Podle druhého senátu je potřeba souběžně zohlednit jak blízkost porušené normy k zájmům chráněným daným předpisem, tak intenzitu porušení normy.

[33] Ačkoli lze tedy některé obecné principy zacházení s pojmem „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“, vyjádřené druhým senátem respektovat, přehled stavu judikatury k výkladu uvedeného pojmu, právě v souvislosti se zákonem o pobytu cizinců, a právě a hlavně té, která s argumenty druhého senátu pracovala, ukazuje, že tato obecná kritéria nebyla v konkrétních v minulosti posuzovaných věcech dostatečně nápomocným vodítkem, jež by zajišťovalo jednak jednotný výklad daných ustanovení, či dokonce soulad takového výkladu s platným právem.

[34] Za problémové lze rovněž označit, že obecnější závěry o hodnocení „*závažného narušení veřejného pořádku*“ byly přebírány bez ohledu na ustanovení, jehož se týkaly. Rozšířený senát se přitom nedomnívá, že by i ke všem ustanovením zákona o pobytu cizinců, jež se zmiňují o veřejném pořádku, bylo možno přistupovat jednotně. Při výkladu pojmu „*veřejný pořádek*“ je tak nutné na ten-

to pojem nahlížet nejen v kontextu určitého zákona a jeho účelu, ale rovněž v kontextu daného ustanovení, a zkoumat účel přímo dotčeného ustanovení, okolnosti jeho vzniku a původu apod. Konkrétní závěry učiněné v souvislosti s jedním ustanovením pak nelze bez dalšího přebírat a použít v případech ustanovení jiných.

[35] Při výkladu pojmu „*závažné narušení veřejného pořádku*“, je tak třeba vzít v úvahu také specifika každé jednotlivé normy. Nelze hledět vedle intenzity porušení určité normy pouze na „*blízkost porušené normy k zájmům chráněným předpisem*“, jak to vyžaduje druhý senát. S použitím argumentu *ad absurdum* by pak totiž bylo možné považovat každé porušení normy zákona o pobytu cizinců za narušení veřejného pořádku, neboť každá norma v daném zákoně obsažená sleduje jeho účel. Tak by např. mohlo být vnímáno i jednání cizince, který v souladu s § 98 včas nenahlásí změnu místa pobytu na území, neboť i tato norma je jistě blízka účelu zákona regulovat a dohlížet na pohyb cizinců na našem území. Z narušení veřejného pořádku by tak mohlo být považováno i nesplnění čistě formální povinnosti, kterou cizinci ukládá zákon o pobytu cizinců. Rozšířený senát má pak za to, že takový výklad by byl zjevně nepřiměřený.

IV.2 Pojem „*veřejný pořádek*“ v § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců

[36] V nyní posuzované věci správní orgány rozhodly o správním vyhoštění stěžovatele podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že § 119 odst. 2 dopadá pouze na případy vyhošťování občanů EU a jejich rodinných příslušníků, stanoví, na rozdíl od odstavce 1, který se uplatní u všech zbývajících osob z tzv. třetích států, pouze velmi úzce vymezený okruh důvodů, jež mohou vést k uložení správního vyhoštění cizinci. Jedním z těchto důvodů je také důvod obsažený pod písmenem b) uvedeného ustanovení, na základě něhož lze rozhodnutí o správním vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka vydat mj. v případě, že tato osoba závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Správní orgány dospěly k závěru, že stěžovatel „*závažným způsobem na-*

rušuje veřejný pořádek, neboť se dopustil opakovaně protiprávního jednání, s nímž zákon rozhodnutí o správním vyhoštění spojuje". Správní orgán tak dané ustanovení užil v návaznosti na § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 (ten umožňuje vydat správní vyhoštění s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, až na 10 let, jestliže cizinec opakovaně úmyslně porušuje právní předpisy nebo maří výkon soudních nebo správních rozhodnutí) a § 119 odst. 1 písm. c) body 2 a 3 [správní vyhoštění se vydá a doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanoví až na 3 roky, pokud cizinec pobývá na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu (bod 2), nebo uvedl-li v řízení podle zákona o pobytu cizinců nepravdivé informace s úmyslem ovlivnit rozhodování správních orgánů (bod 3)], kdy právě v tomto jednání cizince, které podřadil pod uvedená ustanovení § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, která se však již nevztahují na občana EU či jeho rodinného příslušníka, ale na všechny ostatní cizince z tzv. třetích zemí, spatřoval narušování veřejného pořádku závažným způsobem.

[37] Městský soud se pak ztotožnil se závěrem správních orgánů, že stěžovatelovo jednání je nutno považovat za porušení veřejného pořádku. Soud zopakoval důvody ústící v takový závěr. Těmito důvody jak podle správních orgánů, tak podle soudu bylo to, že žalobce pobýval na území ČR neoprávněně, mařil výkon rozhodnutí o správním vyhoštění či ve správním řízení uváděl nepravdivé skutečnosti s cílem ovlivnit rozhodování správních orgánů. Mimo tyto důvody však městský soud dovodil narušování veřejného pořádku žalobcem také ze skutečnosti, že žalobce uzavřel účelové manželství.

[38] Zde však musí rozšířený senát podotknout, že ve správním řízení žádná taková skutečnost, tedy zda stěžovatel uzavřel účelové manželství, zjišťována nebyla, správní orgány k takovému závěru nedospěly, a tudíž takovou skutečnost neoznačily ani jako důvod pro konstatování porušení veřejného pořádku stěžovatelem. Žalovaný správní orgán závažné narušování veřejného pořádku žalob-

cem dovodil z tvrzeného opakovaného porušování zákonů ČR (opakovaný vědomý neoprávněný pobyt na území, rozhodnutí o správním vyhoštění, uvádění nepravdivých skutečností s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu). Žalovaný, jak vyplývá z odůvodnění jeho rozhodnutí, naopak sám dospěl k závěru, že na základě vztahu žalobce s Petrou F. a z důvodu splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců je žalobce nutno považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie. Správní orgán pouze konstatoval, že se žalobci nepodařilo prokázat existenci dostatečně hluboké a trvalé soukromé vazby, která by na základě § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců znemožňovala správním orgánům vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě manželky žalobce, Jany F., se podle žalovaného nejedná o rodinné soužití, neboť manželé žijí odděleně a probíhá řízení o rozvodu manželství, v případě vztahu s Petrou F. podle správního orgánu žalobce neprokázal existenci dostatečně hlubokého a intenzivního vztahu, aby mohly nastoupit účinky zmiňovaného § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[39] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud soud své rozhodnutí opírá o skutečnosti v rozhodnutí nezjišťované a nezjištěné, je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudky ze dne 21. 4. 2005, čj. 1 Afs 149/2004-44, č. 1249/2007 Sb. NSS, ze dne 17. 6. 2004, čj. 1 Ads 12/2003-42, č. 387/2004 Sb. NSS, či ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Rozšířený senát tak uzavírá, že v části, v níž městský soud dovozuje narušení veřejného pořádku stěžovatelem na základě skutečnosti, že ten uzavřel účelové manželství, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť nemá dostatečně pevný skutkový základ, a nelze na něj tedy v tomto ohledu navázat. Tato částečná nepřezkoumatelnost nicméně neznemožňuje zabývat se nadále jinými skutkovými či právními otázkami, které mají význam pro následné řízení a rozhodnutí ve věci (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Stále tak rozšířenému senátu zbývá vyložit, zda i ostatní okolnosti

stěžovatelova jednání, jak je popsaly správní orgány či městský soud, lze podřadit pod „*narušení veřejného pořádku závažným způsobem*“ ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[40] V souladu s argumenty předestřeny mi v části IV.1 tohoto rozsudku je potřeba pečlivě prozkoumat samotnou konstrukci uvedené normy. Jak již bylo uvedeno, § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se vztahuje na správní vyhoštění občana EU či jeho rodinného příslušníka a oproti ustanovením odstavce 1 upravujícím správní vyhoštění u ostatních cizinců z třetích zemí stanoví pouze omezený výčet důvodů, na základě nichž lze občana EU či jeho rodinného příslušníka vyhostit. Tomu odpovídá také formulace důvodu uložení správního vyhoštění spočívajícího v narušení veřejného pořádku. Zatímco obecně u cizinců z tzv. třetích zemí postačí existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek, u občana EU či jeho rodinného příslušníka je uložení správního vyhoštění podmíněno tím, že ten veřejný pořádek závažným způsobem již aktuálně narušuje. Na stěžovatele pak bylo dané ustanovení použito, jelikož správní orgány dospěly k závěru, že ten je v souladu s § 15a zákona o pobytu cizinců na základě vztahu s Petrou F. (dříve přítelkyní, v době posuzování věci rozšířeným senátem již manželkou stěžovatele Petrou A.) rodinným příslušníkem občana EU.

[41] Pokud jde o vývoj § 119, ten začal rozlišovat mezi vyhoštěním občana EU, případně jeho rodinného příslušníka, a cizince z tzv. třetího státu s účinností od 1. 5. 2004. Zákonem č. 217/2002 Sb. byl do § 119 vložen nový odstavec 2 (bod 87 novely) týkající se právě vyhoštění občana EU a jeho rodinného příslušníka, a to v návaznosti na vstup ČR do Evropské unie a transpozici unijního práva. Uvedeným zákonem mělo být transponováno mj. nařízení Rady 1612/68/EHS o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (to ve své preambuli předpokládalo právo pracovníků ve Společenství volně se pohybovat uvnitř Společenství za účelem zaměstnání

„*s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo veřejným zdravím*“), dále směrnice Rady 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků přijatých z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (směrnice se týkala sjednocení některých postupů v souvislosti s realizací opatření přijatých členskými státy z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, krom jiného také v návaznosti na vyhošťování z území členských států), směrnice Rady 73/148/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti podnikání a pohybu služeb (čl. 8 směrnice umožňoval členským státům odchýlit se od směrnice, resp. omezit pohyb a pobyt příslušníků členských států, příp. jejich rodinných příslušníků, pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví), směrnice Rady 75/34/EHS o právu státních příslušníků členského státu zůstat po skončení výkonu samostatné výdělečné činnosti na území jiného členského státu (rovněž čl. 9 směrnice umožňoval členským státům odchýlit se od směrnice, resp. omezit pohyb a pobyt příslušníků členských států, pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví) či 3 směrnice o právu pobytu (směrnice 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS; ty rovněž možnost odchýlení se od jejich ustanovení podmiňovaly mj. také výhradou veřejného pořádku).

[42] Zásadní změnu § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců přinesla až novela provedená zákonem č. 161/2006 Sb. Jak se lze dozvědět z důvodové zprávy k tomuto zákonu (*Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců na území České republiky* ze dne 8. 9. 2005, tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu 1107/0), i tato změna představovala reakci na unijní legislativu, a to v podobě transpozice směrnice 2004/38/ES. Ta nahradila směrnicí 64/221/EHS a rovněž jako ona umožnila členským státům EU omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů

veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. V době rozhodování správních orgánů v nyní posuzované věci byla přitom již tato novela platná a účinná, z čehož pramení také povinnost vykládat dané ustanovení v souladu s unijním právem, tedy nejen v souladu s uvedenou směrnicí, ale také na ni navazující judikaturou Soudního dvora.

[43] Rozšířený senát nemůže přitom souhlasit se třetím senátem (srov. usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu), že eurokonformní výklad bude namíště pouze v případě, pokud cizinec využil právo volného pohybu, neboť unijní legislativa i judikatura jsou adresovány pouze skupině občanů členských států EU, kteří migrují se svými rodinnými příslušníky v rámci EU (srov. čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES).

[44] Na stranu jednu je sice pravdou, že směrnice 2004/38/ES se vztahuje na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky (srov. čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice). Ostatně i Soudní dvůr potvrdil, že právo pobytu v členském státě přísluší na základě směrnice 2004/38/ES nikoli všem státním příslušníkům třetích zemí, ale pouze těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice rodinnými příslušníky občana Unie, který využil své právo volného pohybu. Pobyt, který uvedená směrnice upravuje, je tak v prvé řadě spojen s využitím práva volného pohybu osob. Pokud tedy občan Unie nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 citované směrnice, stejně tak ani jeho rodinný příslušník (srov. bod 73 rozsudku Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Metock*, C-127/08, Sb. rozh., s. I-6241, a body 35 až 43 rozsudku ze dne 5. 5. 2011, *McCarthy*, C-434/09).

[45] Na stranu druhou však rozšířený senát podotýká, že na základě přijetí § 15a odst. 5 (a to rovněž zákonem č. 161/2006 Sb.) ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (dnes se jedná o odstavec 4), podle

kteřího se ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takovýto úmysl zákonodárce je ostatně zřejmý i z výše citované důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb.

[46] Situace, kdy se právní řád členského státu EU snaží zrovnoprávnit své občany s občany jiných členských států, resp. rodinné příslušníky svých občanů s rodinnými příslušníky občanů jiných členských států, není situací nijak výjimečnou či dokonce nepřipustnou. V rámci právního řádu členského státu může totiž docházet k diskriminaci vlastních státních občanů, a to vlivem paralelního použití unijní úpravy, která míří především na odstranění překážek volného pohybu a která se vztahuje zejména na migrující občany jiných členských států a jejich rodinné příslušníky, a vnitrostátního práva, které se vztáhne na státní občany daného členského státu. Členské státy přitom mohou tuto diskriminaci vlastních státních občanů odstranit tím, že rozšíří působnost unijního práva čistě na základě přijetí vnitrostátní normy, jak tomu bylo právě v případě § 15 odst. 5 zákona o pobytu cizinců v tehdy účinném znění.

[47] Takový postup přitom aprobovalo již samotné unijní právo, např. rozsudkem Soudního dvora ze dne 18. 10. 1990, *Dzodzi*, C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763. Z něj jasně vyplývá, že unijní právo může být použitelné nepřímou, tedy pouze na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu. Vnitrostátní norma tak může „aktivovat“ unijní právo, které by se jinak na daný případ nepoužilo, když by daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z faktorů podmiňujících jeho použití. Členský stát tak může vztáhnout unijní právo na situace, které nespádají do oblasti působnosti unijního práva.

[48] Z daného tak vyplývá, že § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je nutno vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech pří-

padech. Tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu. K výkladu souladnému s unijním právem je tak nutné přistoupit i v případě stěžovatele.

[49] Způsob a meze použití opatření z důvodu veřejného pořádku upravuje směrnice 2004/38/ES obecně zejm. ve svém čl. 27. Z odstavce 2 daného ustanovení vyplývá, že taková opatření musí být provedena v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat „skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“, přijetí opatření nelze odůvodnit okolnostmi nesouvisejícími s dotyčnou osobou nebo generální prevencí. Směrnice přitom ještě upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření ještě neodůvodňuje.

[50] Uplatnění výhrady veřejného pořádku formou rozhodnutí o vyhoštění pak směrnice dále zvláště konkretizuje v čl. 28. Jedná se zejména o zpřesnění použití zásady přiměřenosti, když odstavec 1 stanoví, že před samotným rozhodnutím o vyhoštění z důvodu veřejného pořádku je nutné vzít v úvahu skutečnosti, jakými jsou délka pobytu osoby na území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě a intenzita vazeb na zemi původu (k tomu srov. také bod 23 odůvodnění směrnice). Článek 28 pak u některých skupin cizinců ještě zpřísňuje kritéria, za nichž lze o vyhoštění rozhodnout, když u těchto skupin předpokládá závažnější formy možného narušení veřejného pořádku (odstavce 2 a 3).

[51] Soudní dvůr se při výkladu použití výhrady veřejného pořádku rovněž omezil spíše na konstatování obecnějších principů a mezi užití této výhrady členskými státy, aniž by hodnotil konkrétní okolnosti skutkového stavu jednotlivých případů, a konečně posouzení věci ponechal v kompetenci vnitrostátních soudů. Uvedl, že zatímco zásada volného pohybu osob by měla být vykládána extenziv-

ně, u výhrady veřejného pořádku je naopak nutné použít výklad restriktivní (srov. bod 18 rozsudku ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74, Recueil, s. 1337; bod 23 rozsudku ze dne 19. 1. 1999, *Calfa*, C-348/96, Recueil, s. I-11; bod 64 rozsudku ze dne 29. 4. 2004, *Orfanopoulos a Oliveri*, C-482/01, Recueil, s. I-5257; bod 45 rozsudku ze dne 10. 3. 2005, *Komise proti Španělsku*, C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097; bod 23 rozsudku ze dne 10. 7. 2008, *Jipa*, C-33/07, Sb. rozh., s. I-5157).

[52] Soudní dvůr stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který „předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“; tedy, (1) nestačí pouhé porušení práva, ale (2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba (3) dotýkající se základního zájmu společnosti (srov. bod 35 rozsudku ze dne 27. 10. 1977, *Bouchereau*, 30/77, Recueil, s. 1999; bod 21 rozsudku ve věci *Calfa*; bod 66 rozsudku ve věci *Orfanopoulos a Oliveri*; bod 46 rozsudku ve věci *Komise proti Španělsku*; bod 43 rozsudku ze dne 7. 6. 2007, *Komise proti Nizozemí*, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383; bod 23 rozsudku ve věci *Jipa*). Tento závěr se ostatně nyní promítá i do znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

[53] Soudní dvůr uznává, že různé státy mohou mít různé zájmy, jejichž sledování spadá pod pojem veřejného pořádku a pojem veřejného pořádku se může měnit i v čase (srov. bod 18 rozsudku ve věci *Van Duyn*; bod 26 rozsudku ze dne 28. 10. 1975, *Rutili*, 36/75, Recueil, s. 1219; bod 34 rozsudku ve věci *Bouchereau*); nicméně v kontextu Společenství je nutno chápat pojem veřejného pořádku tak, aby jeho působnost nemohla být stanovena jednostranně členským státem bez možnosti kontroly ze strany Společenství (srov. bod 27 rozsudku ve věci *Rutili*). Také se státy mohou dovolávat pouze svých vlastních důvodů veřejného pořádku, nikoli důvodů jiného členského státu (bod 25 rozsudku ve věci *Jipa*).

[54] Judikatura Soudního dvora však není jednotná co do posouzení diskriminačního jednání s vlastními občany a občany jiných států. Jednoznačný je postoj Soudního dvora, že opatření vyhoštění může stát vůči cizím státním příslušníkům uplatnit i přesto, že na své vlastní příslušníky toto opatření vztáhnout nemůže. Judikatura Soudního dvora se však rozchází, pokud jde o posouzení, zda je vůbec možné toto opatření uskutečnit v případě, že stát za určité jednání své občany nepostihuje vůbec.

[55] Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že jednání cizince je narušením veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců v první řadě tehdy, pokud je jeho jednání skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti. V řadě druhé však rozšířený senát připomíná, že toto kritérium je v souladu se směrnicí 2004/38/ES (srov. čl. 27 odst. 2) stále pouze obecným kritériem posouzení možného použití výhrady veřejného pořádku. Při použití § 119 je tak nutné rovněž zohlednit, že v tomto případě se jedná o v podstatě nejvážnější možný zásah do práv cizince. Z toho důvodu je nezbytné dané ustanovení aplikovat pouze v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy pouze s ohledem na danou situaci cizince, konkrétně tedy s ohledem na stupeň integrace cizince, jeho osobní a rodinné poměry, věk, délku pobytu na území, zdravotní stav či vazby na zemi původu (srov. bod 23 odůvodnění a čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES).

[56] Rozšířený senát má pak za to, že skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti již není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR. Natož aby takové jednání samo o sobě představovalo důvody pro tak vážný zásah do práv jedince, jako je vyhoštění z území, a to v situaci, kdy se jedná o rodinného příslušníka ob-

čana EU, resp. rodinného příslušníka občana ČR (k tomu srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *Jipa*). Na druhou stranu se rozšířený senát nemůže ztotožnit se závěrem pátého senátu učiněným v jeho rozsudku čj. 5 As 51/2009-68, že za narušení veřejného pořádku je třeba považovat pouze takové protiprávní jednání, které přinejmenším jednoznačně překračuje intenzitu jednání popsaného v některých ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně.

[57] Ačkoli je rozhodnutí městského soudu v části, v níž tento soud shledává, že stěžovatel narušil závažným způsobem veřejný pořádek mimo jiné proto, že uzavřel účelové manželství, nepřezkoumatelné (srov. bod [39] shora), je z něho patrné přinejmenším to, že uvedené jednání má městský soud po právní straně za jednání v rozporu s veřejným pořádkem. Proto je nezbytné, aby se rozšířený senát rámcově vyslovil i k této otázce. Již sama směrnice 2004/38/ES rozlišuje důvody, na základě nichž je možné omezit právo vstupu a pobytu. Tyto důvody spočívají na jedné straně v ochraně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví (srov. zejm. kapitolu VI směrnice) a na straně druhé ve zneužití práv nebo podvodu, např. účelovém sňatku (srov. čl. 35 směrnice). Rovněž text zákona o pobytu cizinců vedle sebe v některých ustanoveních*) staví samostatně existující důvody veřejného pořádku a důvody, jež tkví v obcházení zákona, zejména pak v účelovém uzavření manželství či účelovém prohlášení otcovství (ve znění účinném do 20. 12. 2007 se jednalo pouze o důvod účelového uzavření manželství, text zákona byl přizpůsoben textu směrnice až novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 379/2007 Sb.).

[58] Krom toho, že již samotné texty směrnice i zákona zavdávají dostatečnou příčinu k tomu, aby byl odmítnut výklad, podle něhož by účelové uzavření manželství splývalo s důvody veřejného pořádku, použití dal-

*) Srov. zejm. § 87k - zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu občana EU a jeho rodinných příslušníků; § 87l - zrušení povolení k trvalému pobytu občana EU a jeho rodinných příslušníků. Stejná situace pak nastává i v případě dalších ustanovení, jež se však již netýkají výlučně občana EU a jeho rodinného příslušníka - např. § 46a - zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny; § 77 - zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.

ších kritérií posuzování narušení veřejného pořádku vymezených jak směrnici, tak judikaturou Soudního dvora, tento prvotní dojem pouze potvrzuje. Rozšířený senát má totiž za to, že samotný fakt účelového uzavření manželství nelze považovat za narušení veřejného pořádku, neboť zpravidla nejde o skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, který by navíc sám o sobě odůvodňoval tak vážný zásah do cizincových práv, jakým je vyhoštění z území České republiky. Tím spíše pak obvykle nepůjde o „závažné“ narušení veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

IV.3 Závěr

[59] Rozšířený senát shrnuje, že při výkladu pojmů „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ pro účely výkladu ustanovení zákona o pobytu cizinců, je

třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.

[60] Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pak může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. I v takovém případě je však potřeba zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.

2421

Pobyt cizinců: vyznačení zániku platnosti víza; doručování rozhodnutí o kasační stížnosti

k § 42 odst. 2 soudního řádu správního

k § 78b odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 217/2002 Sb., č. 350/2005 Sb. a č. 165/2006 Sb.

Povinnost dostavit se k vyznačení zániku platnosti víza za účelem strpění pobytu (§ 78b odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) není povinností „něco osobně vykonat“ ve smyslu § 42 odst. 2 s. ř. s., která by byla založena rozhodnutím o kasační stížnosti. Rozhodnutí o kasační stížnosti proto nemusí být doručováno účastníkovi řízení (cizinci), nýbrž postačí, pokud je doručeno jeho zástupci (§ 42 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 40/2011-90)

Prejudikatura: č. 726/2005 Sb. NSS; č. 1/2001 Sb. NS.

Věc: Xuan T. T. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, o zajištění za účelem správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Plzeň, Odbor pátrání a kontroly pobytu Plzeň, uložila rozhodnutím ze dne 21. 3. 2006 žalobci správní vyhoštění z území České republiky

s dobou platnosti 3 roky. Současně v rozhodnutí stanovila dobu k vycestování 30 dnů ode dne ukončení zajištění s modifikací pro případ, že by byl stěžovatel vyňat z působnosti zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na

území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu uvedeného v § 2 tohoto zákona. Za takové situace by doba k vycestování počala běžet ode dne odpadnutí tohoto důvodu.

V průběhu této lhůty k vycestování bylo žalobci uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území s platností do 12. 12. 2006. V poslední den této lhůty projevil žalobce úmysl požádat o poskytnutí mezinárodní ochrany, čímž byl vyňat z působnosti zákona o pobytu cizinců, a rozhodnutí o správním vyhoštění se tak stalo dočasně nevykonatelným. Řízení o udělení mezinárodněprávní ochrany dospělo až do fáze projednání před Nejvyšším správním soudem, který usnesením ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 Azs 22/2008-70, kasační stížnost ve věci udělení mezinárodní ochrany odmítl. Toto usnesení nabylo právní moci dne 2. 7. 2008.

Dne 4. 8. 2008 se žalobce dostavil na Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno, oddělení povolování pobytu (dále jen „správní orgán“). Oznámením ze dne 5. 8. 2008 bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění žalobce a rozhodnutím ze stejného dne správní orgán rozhodl podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění. V odůvodnění uvedl, že v souladu s § 78b odst. 3 zákona o azylu ke dni nabytí právní moci usnesení o odmítnutí kasační stížnosti zanikla platnost víza vydaného žalobci za účelem strpění pobytu s původní platností do 16. 8. 2008. Správní orgán dále doplnil, že žalobce měl zároveň povinnost dostavit se do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti na policii za účelem vyznačení zániku platnosti víza. Správní orgán dovodil, že existovaly důvody pro zajištění žalobce, neboť tento nerespektoval rozhodnutí o správním vyhoštění a od 2. 7. 2008 se na území České republiky zdržoval bez platného víza.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Brně, jenž ji rozsudkem ze dne 12. 11. 2010 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud uvedl, že usnesení Nejvyššího správního soudu

o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost je rozhodnutím, z něhož žalobci nevyplývá žádná povinnost něco vykonat, a tudíž muselo být doručeno zástupci žalobce, a nikoli přímo žalobci. Správnímu orgánu nepříslušelo přezkoumávat, zda rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nabylo právní moci, či nikoli; správní orgán vycházel z údajů uvedených a vyznačených na rozhodnutí. V daném případě byly naplněny všechny podmínky § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobci bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění po předchozím pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění a žalobce ve stanovené lhůtě z území České republiky nevycestoval.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž za stěžejní označil posouzení okolností týkajících se právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 4 Azs 22/2008-70 a související otázky zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, přičemž se neztotožnil s právním posouzením provedeným krajským soudem.

Stěžovatel uvedl, že podmínkou pro vydání rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je skutečnost, že nevycestoval ve lhůtě stanovené v předchozím pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění. Tato lhůta byla stěžovateli stanovena v rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Plzeň, odboru pátrání a kontroly pobytu, ze dne 21. 3. 2006, a to v délce 30 dnů ode dne ukončení zajištění; v případě, že by došlo k vynětí žalobce z působnosti zákona o pobytu cizinců z důvodu uvedeného v § 2 tohoto zákona, počala by doba k vycestování běžet až po odpadnutí tohoto důvodu. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel stal účastníkem řízení o udělení mezinárodní ochrany, byl počátek běhu této lhůty svázán s okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany. Stěžovatel měl za to, že toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu doposud právní moci nenašlo, neboť nebylo řádně doručeno, a tím pádem nezačala běžet lhůta k vycestování.

S nabytím právní moci rozhodnutí soudu ve věci kasační stížnosti o žalobě proti rozhodnutí soudu ve věci žádosti o mezinárodní ochranu spojuje § 78b zákona o azylu povinnost stěžovatele dostavit se k vyznačení výjezdního příkazu na policii. Jak § 42 odst. 2 s. ř. s., tak § 34 odst. 2 správního řádu předpokládají, že má-li účastník řízení povinnost v řízení něco vykonat, nastávají účinky doručení účastníkovi až v okamžiku, kdy je mu doručeno osobně, nikoli prostřednictvím zástupce. Z tohoto důvodu se stěžovatel domníval, že usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 4 Azs 22/2008-70 mělo být doručováno jemu osobně, což se nestalo, a nemohla tak začít běžet lhůta uvedená v rozhodnutí o správním vyhoštění, a tudíž ani nebyly splněny podmínky dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že správním orgánům nepřisluhuje zkoumat, zda rozhodnutí kasačního soudu v azylové věci bylo pravomocné, či nikoli. Nerozuměl argumentaci krajského soudu v tom, že pro správní orgán je podstatný den právní moci vyznačený na rozhodnutí a pokud se stěžovatel domníval, že tomu tak není, měl učinit příslušné právní kroky. Stěžovatel namítl, že jiné kroky než podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu učinit nemohl, neboť se o existenci předmětného usnesení Nejvyššího správního soudu dozvěděl až ve chvíli, kdy správní orgán vydal rozhodnutí o zajištění.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s argumentací stěžovatele neztotožnil. Měl za to, že klíčová je skutečnost, kdy, resp. zda vůbec, uplynula doba k vycestování z území České republiky stanovená stěžovateli v rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 21. 3. 2006, které nabylo právní moci v den vydání. V tomto rozhodnutí byla doba pro vycestování vázána na propuštění stěžovatele ze zajištění a modifikována jeho případným vynětím z působnosti zákona o pobytu cizinců pro některý z důvodů podle § 2 tohoto zákona. Stěžovatel byl ze zajištění propuštěn dne 27. 3. 2006, třicetidenní lhůta pro vycestování tedy počala běžet dne 28. 3. 2006 a uplynula dne 27. 4. 2006. Po celou tuto do-

bu podléhal stěžovatel působnosti zákona o pobytu cizinců (žádný z důvodů podle § 2 tohoto zákona se na něj nevztahoval, neboť žádost o mezinárodní ochranu podal až 15. 12. 2006). Žalovaný proto považoval námitku nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele z důvodu nenačnění podmínek podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců za neoprávněnou.

Okolnost, zda usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008 nabylo právní moci, či nikoli, měla vliv pouze na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, ne však na lhůtu k vycestování z území České republiky, která v době podání žádosti o mezinárodní ochranu již marně uplynula. Žalovaný pro úplnost doplnil, že mu jako správnímu orgánu nepřisluhuje přezkoumávat, komu a jakým způsobem má Nejvyšší správní soud oznamovat svá rozhodnutí. Správní orgán vycházel z doložky právní moci, ze které je zřejmé, že usnesení se stalo pravomocným dne 2. 7. 2008, čímž se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo opět vykonatelným a bylo možné přikročit k jeho realizaci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Zásadní je v nyní projednávaném případě otázka, zda má být usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost v azylových věcech doručováno nejen zástupci stěžovatele, ale i stěžovateli samotnému, pokud tento v době rozhodování o kasační stížnosti pobývá na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území podle § 78b zákona o azylu. Stěžovatel dovozuje povinnost soudu doručovat v takovém případě rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovateli z § 78b odst. 3 zákona o azylu ve spojení s § 42 odst. 2 s. ř. s., podle něhož „[m]á-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jím“. Zákon o azylu v § 78b odst. 3 stanoví, že „[p]latnost víza za účelem strpění pobytu zaniká dnem nabytí právní

moci rozhodnutí soudu o kasační stížnosti nebo vycestováním z území. Policie vyznačí zánik platnosti víza za účelem strpění pobytu uděleného cizinci a udělí mu výjezdní příkaz s platností nejdéle na dobu 1 měsíce. Cizinec je povinen se za účelem vyznačení zániku platnosti víza za účelem strpění pobytu dostavit na policii bez zbytečného odkladu nejpozději do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti“ (zvýrazněni provedl soud). Stěžovatel z těchto ustanovení vyvozuje, že povinnost podle § 78b odst. 3 zákona o azylu spadá pod pojem povinnosti *něco osobně vykonat* ve smyslu § 42 odst. 2 s. ř. s., a proto mělo být usnesení o odmítnutí kasační stížnosti ve věci udělení mezinárodní ochrany doručováno nejen zástupci stěžovatele, ale i stěžovateli samotnému. S takovým výkladem se zdejší soud nemůže ztotožnit.

[14] Ustanovení § 42 odst. 2 s. ř. s. věty druhé stanoví zvláštní pravidlo pro doručování v případě, že má účastník povinnost něco osobně vykonat. K výkladu pojmu úkonu, který má účastník osobně vykonat zaujal Nejvyšší správní soud (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, čj. 2 Afs 187/2004-69, č. 726/2005 Sb. NSS) shodně s Nejvyšším soudem (srov. rozhodnutí ze dne: 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, č. 1/2001 Sb. NS) názor, že těmito úkony lze rozumět jen takové, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný, tedy jde o tzv. jednání nezastupitelné, charakteristické svým osobním prvkem, který se upíná právě a jen na osobu jednajícího, a to tak, že jiná osoba, odlišná od konkrétního účastníka řízení, nemůže, právě proto, že je charakterizován osobou jednajícího, takový úkon vykonat. Pod takovým jednáním si lze v praxi představit např. výslech účastníka, strpění ohledání, vydání určité věci apod. Stejně tak lze dle názoru kasačního soudu pod tímto pojmem rozumět i povinnost dostavit se k vyznačení zániku platnosti víza ve smyslu § 78b odst. 3 zákona o azylu.

[15] Je však třeba mít na paměti, že se musí vždy jednat o úkon, který má účastník vykonat v rámci probíhajícího řízení, přičemž

uložení povinnosti takový úkon provést musí být obsaženo v písemnosti, o jejíž doručování podle § 42 odst. 2 s. ř. s. se jedná.

[16] Dovozuje-li tedy stěžovatel, že usnesení NSS nemělo být doručováno pouze jeho zástupci, ale i jemu samotnému, muselo by toto usnesení naplňovat výše uvedené tři kumulativní znaky – **ukládat povinnost**, jež je úzce navázána **na osobu** stěžovatele a jež má být provedena **v rámci probíhajícího řízení**. Dle názoru kasačního soudu nelze tyto tři znaky v usnesení NSS identifikovat. Shodně s krajským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že usnesením o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost bylo ukončeno řízení o kasační stížnosti. Toto usnesení nebylo v žádném případě rozhodnutím, které by ukládalo stěžovateli povinnost něco osobně vykonat v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem (jak ostatně shodně uvádí i sám stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti), a proto nemohlo být podrobena režimu doručování stanovenému v § 42 odst. 2 s. ř. s. větě druhé.

[17] Povinnost stěžovatele něco osobně vykonat totiž nevyplývala z předmětného usnesení NSS, nýbrž přímo ze zákona, a to z § 78b zákona o azylu, který ukládá povinnost dostavit se k vyznačení skončení platnosti víza. Navíc tento úkon, k jehož provedení byl žalobce ze zákona povinen, nevykonával v rámci řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, nýbrž v řízení o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců. Proto, ačkoli zde existovala povinnost stěžovatele něco osobně vykonat, nebyly ani v tomto případě naplněny výše uvedené tři kumulativní znaky.

[18] Na základě výše uvedeného lze tedy uzavřít, že předmětné usnesení Nejvyššího správního soudu mělo být doručováno pouze zástupci stěžovatele, k čemuž také došlo, a usnesení proto nabylo právní moci dne 2. 7. 2008. Z toho také vyplývá, že byly naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o zajištění podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tedy že bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a existovalo pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění,

v jehož rámci marně uplynuly lhůty pro vycestování.

[19] Nedůvodná je i námitka stěžovatele, že nelze souhlasit s názorem krajského soudu, podle něhož nepřísluší správním orgánům zkoumat, zda je rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti pravomocné, či nikoli. Nejvyšší správní soud se naopak s tímto názorem krajského soudu ztotožňuje. Správní orgán vychází z presumpce správnosti doložky právní moci vyznačené na předmětném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a není jeho povinností zkoumat *ex offio* správnost údajů v doložce obsažených. K prověřování, zda rozhodnutí soudu skutečně nabylo právní moci, by mohl přistoupit až k námitce účastníka správního řízení. Ze správního spisu

ovšem neplyne, že by jakékoli podání stěžovatele směřovalo k popření správnosti doložky právní moci. Nepřípadným je i tvrzení stěžovatele, že se o usnesení NSS dozvěděl, až když bylo vydáno rozhodnutí o zajištění stěžovatele. Předmětné usnesení bylo řádně doručeno jeho zástupci, jehož prostřednictvím měl možnost se s ním seznámit. Skutečnost, že zástupce stěžovatele svého klienta z jakéhokoli důvodu s usnesením neseznámil, nelze přičítat k tíži správního orgánu.

[20] Krajský soud tedy posoudil otázku způsobu doručování a nabytí právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 4 Azs 22/2008-70 správně, a proto Nejvyšší správní soud musí v nyní projednávaném případě kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

2422

Zaměstnanost: povinnost oznámit práci cizinců

k § 536 a násl. obchodního zákoníku

k § 3 odst. 2, § 87 odst. 1 a § 98 a) – e) a j) – m) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákonů č. 428/2005 Sb. a č. 161/2006 Sb. *)

Smlouva o dílo uzavřená podle § 536 a násl. obchodního zákoníku není smlouvou o vyslání k výkonu práce dle § 87 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Objednatel díla proto nestihá povinnost oznámit jako zaměstnavatel práci cizinců [občanů EU dle § 3 odst. 2 citovaného zákona nebo cizinců dle § 98 a) – e) a j) – m) téhož zákona] příslušnému úřadu práce.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2011, čj. 9 Ca 237/2008-47)

Věc: Akciová společnost ŽPSV proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o uložení pokuty.

Mezi žalobcem jako zadavatelem a společností ŽPSV, Ltd., se sídlem v Sofii, Bulharsko, jako zhotovitelem byla uzavřena dne 31. 8. 2007 smlouva o dílo, jejímž předmětem byl závazek zhotovitele vyrobit pro objednatel železobetonové výrobky – pražce v celkovém objemu 26 000 ks. Zhotovitel měl zhotovovat dílo ve výrobním objektu objednatel – v závodě Nové Hrady v České republice v období od 3. 9. 2007 do 21. 12. 2007. Dne 1. 10. 2007, tj. v době realizace díla, byla u žalobce provedena společná kontrola Úřadu práce v Čes-

kých Budějovicích a Oddělení cizinecké policie v Českých Budějovicích zaměřená na kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů. Při ní bylo zjištěno, že na pracovišti při výrobě pražců pracuje 19 občanů Bulharska. Zástupce žalobce k tomu uvedl, že se nejedná o jeho zaměstnance, ale pracují zde na základě shora citované smlouvy o dílo.

Úřad práce nebyl o nástupu těchto 19 občanů EU informován, a proto rozhodnutím ze dne 6. 11. 2007 uložil žalobci jako zaměstnavateli podle § 140 odst. 4 písm. c) zákona o za-

*) S účinností od 1. 1. 2009 byly § 87 odst. 1 a § 98 změněny zákonem č. 382/2008 Sb., s účinností od 1. 1. 2011 zákonem č. 427/2010 Sb. a s účinností od 1. 4. 2011 byl § 87 odst. 1 změněn zákonem č. 73/2011 Sb.

městnanosti pokutu ve výši 19 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 2 písm. d) téhož zákona. Tohoto deliktu se měl žalobce dopustit tím, že nesplnil oznamovací povinnost o zaměstnávání občanů Evropské unie podle citovaného zákona, konkrétně podle § 87 odst. 1 tohoto zákona.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí úřadu práce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 4. 2008.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že z výkladu § 87 odst. 1 a 2, § 102 odst. 2 a § 91 odst. 1 písm. a), b), c) a e), jakož i § 14 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti je patrno, že § 87 ukládající informační povinnost vůči příslušnému orgánu státní správy na úseku zaměstnanosti dopadá na případy, kdy zaměstnavatel sám zaměstnává občany EU nebo využívá pracovní síly zahraničního zaměstnavatele se sídlem na území EU na základě smlouvy o pronájmu pracovní síly. V případě žalobce se však ani o jednu z těchto možností nejednalo. Žalobce uzavřel se smluvním partnerem společností ŽPSV, Ltd., se sídlem v Bulharsku smlouvu o dílo, v níž se tato společnost zavázala na vlastní odpovědnost a s využitím své odbornosti provést pro žalobce konkrétní ve smlouvě určené dílo, k provádění tohoto díla použít vlastní zaměstnance, jejichž práci bude sama řídit a kontrolovat, a zhotovené dílo po částech předat žalobci jako objednateli díla. Zaměstnanci společnosti ŽPSV, Ltd., tedy nespádali ani pod jednu z hypotéz právní normy, která ukládá oznamovací povinnost.

Požadováním a shromažďováním osobních údajů zaměstnanců smluvního partnera, tak jak je má na mysli § 102 zákona o zaměstnanosti, by pro účely konkrétního smluvního vztahu žalobce porušil zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Závěry, které žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí učinil, by při jejich správnosti pro žalobce i tisíce dalších podnikatelů v ČR musely znamenat, že při zadávání jakékoli zakázky smluvnímu partnerovi by byli vázáni povinností zjišťovat jakými zaměstnanci, včetně určení jejich státní příslušnosti, bude smluvní partner zakázku zajišťovat, což jim však v obchodních vzta-

zích nepřísluší. Napadené závěry o porušení zákona o zaměstnanosti nepřipustně rozšiřují smysl a účel předmětných ustanovení zákona, které mají chránit trh práce před neoprávněným zaměstnáváním cizí pracovní síly na úkor zaměstnávání zaměstnanců z ČR, a nikoli evidovat a hlásit jakoukoli osobu, která se při výkonu práce pro jiného zaměstnavatele při plnění své smluvní povinnosti pohybuje v prostorách provozoven zaměstnavatelů.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že oznamovací povinnost se nevztahuje jen na případ pronájmu pracovní síly, jak se mylně domnívá žalobce, ale vztahuje se na všechny případy vysílání pracovní síly dle § 87 citovaného zákona. Splnění oznamovací povinnosti žalobcem v žádném případě nemůže být považováno za porušení zákona o ochraně osobních údajů, protože povinnost žalobce oznámit úřadu práce dle § 87 uvedeného zákona údaje o fyzických osobách z EU vykonávajících práce na území ČR je povinností vyplývající ze zákona. V daném případě nelze argumentovat, že je vylučně věcí smluvního partnera, jak zakázku provede. Příslušné ustanovení zákona o zaměstnanosti má účinně chránit domácí trh pracovních sil před nekontrolovaným, případně neoprávněným zaměstnáváním cizinců na území ČR.

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

Z odůvodnění:

(...) Podle stanoviska soudu žalobce v projednávané věci nebyl v postavení zaměstnavatele ve smyslu § 140 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 7 zákoníku práce, neboť cizince nezaměstnával jako fyzické osoby v pracovněprávním vztahu, nevystupoval v takových pracovněprávních vztazích svým jménem a nenesl odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Žalobce se tak jako zaměstnavatel nemohl dopustit správního deliktu nesplnění oznamovací povinnosti podle zákona o zaměstnanosti nebo nevedení evidence v tomto zákoně stanovené ve smyslu shora citovaného § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

Žalobce nestíhala oznamovací povinnost ve smyslu § 87 odst. 1 citovaného zákona ani

jako právnickou či fyzickou osobu, neboť k němu nebyli cizinci zahraničním zaměstnavatelem na základě smlouvy vysláni k výkonu práce. Žalobce proto nebyl povinen o této skutečnosti písemně informovat příslušný úřad práce nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. Je tomu tak proto, že smlouva o dílo, která byla mezi žalobcem a bulharskou společností ŽPSV, Ltd., uzavřena, není smlouvou o vysláni k výkonu práce, ale je typickou smlouvou o dílo ve smyslu § 536 a násl. obchodního zákoníku se všemi náležitostmi, tedy se závazkem zhotovitele provést určité dílo a závazkem objednatel zaplatit cenu za provedení díla, přičemž dílem se rozumí zhotovení určité věci, zde výroba pražců, a byla stanovena cena díla. O uzavření smlouvy o dílo není mezi účastníky řízení sporu a této skutečnosti odpovídá i zjištěný skutkový stav. Podle obsahu smlouvy o dílo mezi žalobcem a společností ŽPSV,

Ltd., je zřejmé, že dílo zhotovuje společnost ŽPSV, Ltd., svými zaměstnanci na vlastní odpovědnost, samostatně a není při určení způsobu provedení díla vázána pokyny objednatele ve smyslu § 537 odst. 1 a 3 obchodního zákoníku. Zaměstnanci společnosti ŽPSV, Ltd., tedy nepracovali pro žalobce jako pro svého zaměstnavatele, neboť pro něj nevykonávali práci jako zaměstnanci, nepracovali podle pokynů žalobce, za mzdu od žalobce, nebyli od něj řízeni ani nebyla jejich práce žalobcem organizována. Lze tak uzavřít, že žalobce v projednávané věci nevystupoval jako zaměstnavatel cizinců a oznamovací povinnost ve smyslu § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jej proto nestíhala. Žalovaný proto nemohl žalobci za porušení této oznamovací povinnosti uložit pokutu za správní delikt ve smyslu § 140 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 140 odst. 4 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

2423

Regulace reklamy: zřetelnost výzvy k pročtení příbalové informace

k § 5a odst. 5 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění zákona č. 138/2002 Sb.

Posouzení, zda v televizi vysílaná reklama na humánní léčivé přípravky zaměřená na širokou veřejnost obsahovala zřetelnou výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace [§ 5a odst. 5 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy] lze v případě, že výzva měla povahu textu vysílaného spolu s reklamním spotem, učinit pouze na základě zhlédnutí předmětného reklamního spotu v takové technické kvalitě obrazu, v jaké byl prezentován ve vysílání televiznímu divákovi. Pouze za těchto podmínek lze posuzovat všechny aspekty mající vliv na zřetelnost výzvy (zejména typ písma či kontrast textu a pozadí, ale i délku textu a složitost sdělované informace).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, čj. 7 As 12/2011-65)

Prejudikatura: č. 1772/2009 Sb. NSS a č. 2220/2011 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Ogilvy & Mather Morava proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná uložila žalobkyni rozhodnutím ze dne 8. 9. 2009 pokutu dle § 8a odst. 3 písm. f) a odst. 7 písm. a) zákona o regulaci reklamy ve výši 400 000 Kč za skutek spočívající v tom, že jako zpracovatel reklamy po-

rušila povinnost stanovenou v § 5a odst. 5 písm. d) téhož zákona. Reklama na humánní léčivý přípravek ProntoFlex Spray (mutace 3), premiérově vysílaná dne 24. 3. 2008 ve 12:50:35 hodin na programu Nova, obsahova-

la nezřetelný text výzvy k pečlivému pročtení příbalové informace, neboť požadovaná informace byla psána malým písmem a byla součástí delšího celkového textu, což v kontextu trvání uvedení výzvy mělo za následek nedostatečné splnění zákonné podmínky.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 20. 4. 2010 zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítala, že k porušení zákona o regulaci reklamy předmětným reklamním spotem nedošlo. Výzva k pečlivému přečtení příbalové informace byla v reklamním spotu zobrazena zcela zřetelně, znatelně, očividně a v souladu s ustálenou reklamní praxí. Podle stěžovatelky je technická kvalita vysílaného reklamního spotu naopak velice důležitá, a to již s ohledem na závěr městského soudu (se kterým se však stěžovatelka plně neztotožňuje), podle kterého bude divák „*moci při shlédnutí reklamního spotu jasně a srozumitelně rozpoznat*“ výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace. Žalovaná při uložení sankce předmětný spot posuzovala v technické kvalitě, ve které nebyl nikdy vysílán. Sama žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že reklamní spot posuzovala v technické kvalitě odpovídající systému VHS. Jak je i naprostým laikům známo, systém VHS je již po delší dobu považován za systém značně zastaralý a především se nikdy nepoužíval a nepoužívá pro TV vysílání. Analogové i digitální vysílání je technicky a především právě co do kvality zobrazení mnohonásobně kvalitnější. Předmětný reklamní spot byl vždy vysílán v technické kvalitě, kterou předložila na CD stěžovatelka. Při zhlédnutí tohoto reklamního spotu je výzva k přečtení příbalové informace zcela „*jasně a srozumitelně rozpoznatelná*“ po dostatečně dlouhou dobu, a to i na monitoru běžného osobního počítače. Pokud žalovaná a městský soud interpretovaly pojem „*zřetelný*“ jako „*vlastnost, která umožňuje divákovi vstřebati informaci – zaznamenat ji zrakem a v mysli*“, pak podle stěžovatelky, ačkoliv se domnívá, že se nejedná o správný výklad pojmu „*zřetelný*“, umožňuje

předmětný reklamní spot divákovi vstřebati výzvu, tj. zaznamenat ji zrakem a v mysli, pokud však bude chtít. V každém případě je výzva zobrazena tak, že každý průměrný spotřebitel má možnost ji přečíst a vnímat. V této souvislosti se proto nelze ztotožnit se závěry žalované a městského soudu, že nesplnění povinnosti zobrazení zřetelné předmětné výzvy má dopad na zdraví spotřebitele. Průměrný spotřebitel je značně obezřetný při jakémkoliv léčení svých nemocí a bez porady s lékařem nebo lékárníkem samoléčbu neprovádí. Navíc léčivý přípravek Prontoflex není možné koupit volně, ale vždy je vydáván minimálně lékárenským personálem.

Stěžovatelka také považovala za nesprávný závěr žalované a městského soudu, že nebylo v řízení prokázáno, že by stěžovatelka porušení povinnosti zabránila či odvrátila. Stěžovatelka se domnívá, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby porušení povinnosti zabránila, neboť v reklamním spotu uvedla zřetelný text výzvy k pečlivému pročtení příbalové informace (s ohledem na nejasnost až neurčitost pojmu „*zřetelný*“ a neexistenci jakéhokoliv závazného výkladu tohoto pojmu), prozkoumala způsob zobrazení výzvy v jiných reklamách, které nebyly žalovanou sankcionovány, a obdobným způsobem příslušný text výzvy do předmětného reklamního spotu umístila. V řízení před městským soudem příklady obdobného zobrazení výzvy předložené stěžovatelkou městský soud zamítl. I kdyby stěžovatelka správní delikt způsobila, neodpovídala by za něj v souladu s § 8b odst. 1 a 2 zákona o regulaci reklamy, protože vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že použila záznam odpovídající běžné kvalitě televizního přijímače. V tomto případě byl rozhodujícím argumentem pro posouzení zřetelnosti textu zejména časový interval vyobrazení textu, který nepřesáhl 3,5 sekundy. Televizní divák má při získání informací o výrobku obdržet zákonem stanovené informace, v tomto případě výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace. Zákon po-

žaduje zřetelnost, tedy takovou vlastnost, která umožní divákovi informaci zaznamenat zrakem a v mysli. Uvedená výzva nebyla zřetelná, neboť divák se musel během cca 3,5 sekundy zorientovat v ději, zachytit výzvu a přečíst ji. Žalovaná k tvrzení o likvidačním charakteru pokuty uvedla, že se nemusí zakládat na racionálním úsudku a nemusí mít opodstatnění v reálném finančním obraze stěžovatelky.

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

Z odůvodnění:

(...) Problematikou veřejnoprávní regulace v oblasti reklamních sdělení určených běžným spotřebitelům a uveřejněných ve sdělovacích prostředcích se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již opakovaně zabýval. V rozsudcích ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 48/2008-72, č. 1772/2009 Sb. NSS, a ze dne 17. 2. 2010, čj. 1 As 6/2010-61, č. 2220/2011 Sb. NSS, se zabýval i aspektem zřetelnosti informací, jež reklama na určité výrobky musí ze zákona obsahovat. K závěrům uvedeným v citovaných rozsudcích dospěl Nejvyšší správní soud zejména za použití výkladu gramatického a teleologického. Z gramatického hlediska pojem „zřetelný“ znamená „smysly (zvl. zrakem a sluchem) dobře poznatelný, zřejmý, jasný“ (srov. Filipec, J. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha: Academia, 2001, s. 580). Účelem zajištění zřetelnosti informace je zajištění ochrany práv slabšího subjektu (spotřebitele) jako příjemce reklamy. K výkladu pojmu „zřetelný“ použitému žalovanou pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „pojem ‚zřetelný‘ je neurčitým právním pojmem, který musí být orgánem státní správy, případně následně soudem interpretován. Neurčité právní pojmy ‚zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 82). *Neurčitými práv-*

ními pojmy tak zákonodárce ponechává na orgánu aplikujícím danou právní normu, aby neurčitý pojem sám interpretoval, přičemž klade důraz na odbornost rozhodujícího orgánu. Žalovaná v napadeném rozhodnutí interpretovala pojem zřetelný za použití synonym jako ‚viditelný, výrazný, jasný, srozumitelný, patrný, nepochybný‘. Následně dospěla k závěru, že zákon o regulaci reklamy ‚požaduje zřetelnost, tedy takovou vlastnost, která umožní divákovi vstřebat informaci – zaznamenat ji zrakem a zaznamenat ji v mysli‘. Žalovaná při výkladu pojmu ‚zřetelný‘ [...] učinila závěr o tom, že není-li adresátovi reklamy umožněno zaznamenat zrakem a mysli, že inzerovaný přípravek je doplňkem stravy, došlo k porušení povinnosti vyplývajících z § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy“ (citováno z rozsudku NSS čj. 1 As 6/2010- 61). S těmito závěry, z nichž vyplývá, že zákonem požadovaný text musí být průměrným spotřebitelem bez obtíží postřehnutelný, se Nejvyšší správní soud ve vztahu k dané věci plně ztotožňuje. Čitelnost, jež se odvíjí zejména od velikosti a typu písma, proložení textu, pozadí obrazovky, případně i dalších faktorů, je spolu s dobou umístění požadovaného textu a působením dalších informací (znaků, zvuků, objektů) na obrazovce nedílnou součástí zřetelnosti jako komplexní vlastnosti sdělení. Ta je ovlivněna současným a navzájem provázaným spolupůsobením těchto dílčích faktorů, jejichž účinky na celkový efekt (míru zřetelnosti) se mohou podle okolností někdy navzájem kompenzovat nebo naopak zesilovat.

Rozhodujícím pro posouzení toho, zda došlo k porušení zákonem stanovené povinnosti, je posouzení obsahu reklamního spotu tak, jak byl prezentován spotřebiteli – televiznímu divákovi, neboť za toto jednání byla stěžovatelka sankcionována. Stěžovatelka v této souvislosti vznesla zásadní námitku zákonosti, a to, že žalovaná hodnotila reklamní spot v jiné kvalitě obrazu, než jak byl prezentován televiznímu divákovi. Mezi účastníky přitom není sporu o tom, že verze na CD, jež je součástí správního spisu a kterou žalovaná posuzovala a popisovala ve svém rozhodnutí,

je verzí nižší technické kvality. Podle městského soudu však ostrost obrazu (technická kvalita) nemohla mít na posouzení zřetelnosti vliv, protože závěr žalované stojí nikoli na tom, že text byl nečitelný (písmo rozostřené), ale na tom, že text, jehož součástí byla výzva, byl obsažen ve spotu velmi krátkou dobu a tak malým písmem, že výzvu uprostřed dalších v textu uvedených informací nebylo možno řádně zaznamenat. Tento závěr je však podle Nejvyššího správního soudu nesprávný.

Součástí správního spisu je CD, které obsahuje předmětný reklamní spot, posuzovaný žalovanou. Tento reklamní spot v rozhodnutí ze dne 8. 9. 2009 žalovaná popsala tak, že se jedná o reklamní spot na humánní volně prodejné léčivý přípravek Prontoflex Spray, reklamní spot (mutace 3, délka spotu 20 s), který byl vysílán premiérově dne 24. 3. 2008 ve 12:50:35 hod. na programu Nova, reprízován byl opakovaně na programech ČT1, ČT2 a Nova do 20. 4. 2008 včetně. Žalovaná popsala spot následujícím způsobem: lahvička přípravku Prontoflex Spray, muž praví: *„Když mě bolí záda, klouby nebo namožené svaly, neztrácím čas nanášením gelů a mastí. Chci, aby bolest zmizela úplně. Vím, že vysoce koncentrovaný spray Prontoflex pomáhá proti bolesti už po pár stříknutích. Takže, když je malý ... je vlastně velký.“* V obraze muž uchopí lahvičku a ukazuje ji na kameru. V dalším stříhu krabička a lahvička Prontoflex, logo Prontoflex, pod ním text *„Velký proti bolesti“*, v dolní části obrazovky drobné logo a nápis Medicom International s. r. o., pod tímto jednořádkový nečitelný text, který končí větším písmem s odkazem na www.prontoflex.cz. Žalovaná spot posoudila tak, že jednořádkový text v dolní části obrazovky, který by měl obsahovat výzvu k přečtení příbalové informace, je nečitelný, a od tohoto popisu dále odvíjela hodnotící závěry týkající se délky umístění předmětného nečitelného textu v reklamním spotu.

Z uvedené rekapitulace je zřejmé, že žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí hodnotila reklamní spot tak, že po dobu cca 3,5 sekundy byl v dolní části obrazovky uveden nečitelný text, a takto popsany reklamní

spot pak posuzovala z hledisek zřetelnosti. Není však zřejmé, k jakému závěru by žalovaná dospěla, pokud by sledovala reklamní spot v TV kvalitě, jak jej sledoval televizní divák, tedy zda by i zde byl text stejně nečitelný a zda by i poté dospěla k totožným závěrům týkajícím se zřetelnosti. Žalovaná tak subsumovala pod § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy zjištění, jež bylo skutkově podloženo sledováním záběru horší technické kvality, než v jaké byl skutečně televiznímu divákovi prezentován. Stěžovatelka byla tak *de facto* postižena za jednání, o němž si žalovaná nemohla udělat stejnou představu jako televizní divák. Nemohla tak na tomto skutkovém základě učinit právní závěr, zda došlo ke splnění zákonné povinnosti či nikoliv. Pro tento závěr je zcela klíčová kvalita záznamu, na němž žalovaná ve správním řízení spot shlédla a který hodnotila, neboť čitelnost je jedním z klíčových aspektů zřetelnosti, jak již bylo výše zdůrazněno.

Podle Nejvyššího správního soudu je tak i čitelnost textu kritériem pro posouzení toho, zda se předmětný text objevil ve spotu pro televizního diváka zřetelně, anebo nezřetelně, a zda jej tedy divák stačil spatřit. Nelze totiž vyloučit variantu, že po zhlédnutí reklamního spotu v kvalitě, jež se může od žalovanou posuzovaného podstatně lišit, by závěr o zřetelnosti mohl být odlišný. Je obecně známo, že televizní vysílání sleduje průměrný spotřebitel v kvalitě, která je charakterizována zejména rozlišením obrazovky (počtem obrazovkou zobrazovaných bodů) a frekvencí obnovování obrazu (počtem vykreslení obrazu za 1 sekundu). Tyto jednoznačně zjistitelné technické parametry posuzovaného záznamu na CD bylo tedy třeba k námitce stěžovatelky porovnat s kvalitou skutečného televizního vysílání reklamního spotu a z ní plynoucími obvyklými poměry, za kterých se uvedené vysílání zobrazí na televizním přístroji průměrného spotřebitele. Jen tak by bylo možno dojít k závěru, zda žalovaná při posuzování reklamního spotu, kdy při této činnosti nahlíží na reklamní spot prizmatem průměrného spotřebitele, byla ve stejné situaci, jako právě tento spotřebitel – televizní di-

vák. Doba umístění a velikost a typ písma jsou podstatné prvky, které mohou být televizním divákem zaznamenány zcela odlišným způsobem, bude-li sledovat rozostřený obraz, anebo naopak obraz s ostrými konturami, a mohou tedy mít vliv na zřetelnost textu. Závěr, že doba cca 3,5 sekundy zobrazení textu nemožná spotřebiteli text bez obtíží postřeh-

nout, je proto možné učinit až poté, co bude shlednut předmětný reklamní spot v takové kvalitě, v jaké byl prezentován televiznímu divákovi, a v této kvalitě budou posouzeny všechny aspekty mající vliv na zřetelnost výzvy (zejména typ písma či kontrast textu a pozadí, ale i délka textu a složitost sdělované informace). (...)

2424

Veřejné zakázky: kontrola zadavatele; stanovení dílčích hodnotících kritérií

k § 45 odst. 3 a § 112 odst. 2 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách*)

I. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neobsahuje nástroj, prostřednictvím něhož by mohl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zasahovat do zadavatelem stanovených dílčích hodnotících kritérií, tedy zadavatele „opravovat“ v jeho představách o tom, jakou nabídku má on sám považovat za nabídku nejlépe odpovídající jeho potřebám. Na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však je posoudit, zda konkrétní dílčí hodnotící kritéria jsou kritérii určitými (musí být zřejmé, co zadavatel zamýšlí preferovat), jednoznačnými (dílčí kritéria nesmějí připouštět dvojitý výklad), schopnými být předmětem hodnocení za předem jasně stanovených pravidel a nediskriminačními.

II. Jestliže zadavatel sice zadávacími podmínkami připustil několik alternativ technického řešení, avšak lépe hodnocena měla být nabídka vycházející z jednoho z těchto technických řešení, musí se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v řízení o přezkumu úkonů zadavatele zabývat otázkou, zda ke „konkurenční výhodě“ a vzniku „překážky hospodářské soutěže“ ve smyslu § 45 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nemohlo dojít ve stadiu hodnocení nabídek.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2010, čj. 62 Ca 10/2009-113)

Prejudikatura: č. 1771/2009 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným GTS NOVERA proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti Českého hydrometeorologického ústavu, příspěvková organizace, o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele.

Zadavatel (Český hydrometeorologický ústav, příspěvková organizace) zadal veřejnou zakázku na „*Služby elektronických komunikací*“, část „*A – Hlasové a datové služby prostřednictvím stacionárních sítí elektronických komunikací*“, v otevřeném řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Po oznámení veřejné zakázky si dvanáct dodavatelů vyžádalo zadávací dokumentaci, jedním z nich byl i žalobce. Ten proti zadávacím podmínkám nejprve podal námitky zadavateli

a následně návrh na přezkoumání úkonů zadavatele k žalovanému.

Žalovaný nejprve dne 25. 10. 2007 rozhodl o zastavení správního řízení; proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, na základě něhož bylo dne 4. 2. 2008 toto rozhodnutí zrušeno. Následně vydal žalovaný dne 4. 6. 2008 nové rozhodnutí v I. stupni.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 10. 12. 2008 rozklad žalobce zamítl. Do-

*) S účinností od 1. 1. 2010 byl § 112 odst. 2 změněn zákonem č. 417/2009 Sb.

spěl k závěru, že jsou dány důvody pro zastavení správního řízení podle § 118 zákona o veřejných zakázkách, neboť zadavatel tento zákon neporušil.

Žalobce podal proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně. V žalobě mimo jiné namítal, že tím, že v rámci dílčího kritéria Technologie přípojných vedení mělo být nejlépe hodnoceno řešení přípojných vedení prostřednictvím optických nebo metalických kabelů a nejhůře přípojky zřízené rádiovou cestou, měl zadavatel zaručit konkurenční výhodu a vytvořit neodůvodněné překážky hospodářské soutěže. Tím byla ze strany zadavatele porušena zásada zákazu diskriminace. Dále byla podle jeho názoru porušena i povinnost hodnotit nabídky podle ekonomické výhodnosti vymezením dílčích kritérií a jejich váhových koeficientů, jež neodpovídají jejich objektivnímu dopadu na ekonomickou výhodnost nabídky. Žalobce tvrdil, že žalovaný se s podrobnou argumentací týkající se shora uvážených pochybení zadavatele, přestože takto žalobce již argumentoval ve správním řízení, v napadeném rozhodnutí nevypořádal, zákon o veřejných zakázkách byl žalovaným aplikován nesprávně, navíc argumentace žalovaného vykazuje podle žalobce trhliny z hlediska logiky a žalovaný překročil v napadeném rozhodnutí meze správního uvážení.

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

Z odůvodnění:

(...)

IV. b)

(...) Podle § 45 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách nesmí být technické podmínky stanoveny tak, aby určitým dodavatelům zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely neodůvodněné překážky hospodářské soutěže. Jestliže tedy žalobce zpochybňoval upřednostnění jednoho technického řešení před jiným (bez ohledu na váhu, jaká měla být tomuto dílčímu kritériu přisouzena - 10 %), pak přestože lze obecně souhlasit s částí konstatování žalovaného (a sice že je nezbytné,

aby nabízené řešení odpovídalo co nejvyšší kvalitě, a že nelze zadavateli stanovovat, jakému technickému řešení má ve veřejné zakázce dát přednost), žalovaný se ve skutečnosti nijak nevyjádřil k tomu, zda technické podmínky byly skutečně stanoveny tak, aby určitým dodavatelům zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely neodůvodněné překážky hospodářské soutěže, což bylo podstatou argumentace žalobce. Zdejší soud především má za to, že není důvodu omezovat se při zkoumání možné „konkurenční výhody“ a „překážky hospodářské soutěže“ pouze na posouzení toho, kdo mohl nabídku podat, ale též na to, zda nabídka vycházející z konkrétního technického řešení může být za férových podmínek hodnocena. Jestliže tedy zadavatel sice připustil několik technických řešení, avšak hodnocena měla být lépe nabídka vycházející z jednoho z těchto technických řešení, je namísto zabývat se otázkou, zda ke „konkurenční výhodě“ a vzniku „překážky hospodářské soutěže“ ve smyslu § 45 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách nemohlo dojít ve stadiu hodnocení nabídek. Přestože tu tedy žalovaný ve vztahu k právě posuzované otázce není od toho, aby detailně hodnotil kvalitu různých přípojných řešení, musí se zabývat tím, zda zadavatelem upřednostněné příjinné řešení není projevem diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách a zda není v rozporu s pravidlem vyplývajícím z § 45 odst. 3 tohoto zákona.

Jestliže tedy zadavatel měl při hodnocení nabídek rozlišovat mezi typy přenosového média, pak je zapotřebí vycházet z předpokladu, že takové rozlišení mohlo mít vliv na hodnocení - a tedy potenciálně na pořadí úspěšnosti nabídek. Pak je tedy zapotřebí posoudit, zda rozlišení mezi typy přenosového média je odůvodněné a zda dodavatelé, kteří by použili různá technická řešení související s použitím přenosových médií, by byli schopni plnění pro zadavatele realizovat srovnatelným způsobem. Jestliže žalobce namítal, že není důvodu k takovému rozlišení a že zadavatelem preferovanou přenosovou technologii je schopen splnit pouze jeden z dodavatelů (dodavatel „O2“), pak bylo třeba zabývat se

touto otázkou podrobně, a sice ve vztahu k tomu, zda je mezi jednotlivými technologiemi rozdílu odůvodňujícího preferování jedné z nich, tedy jaké technologie jednotliví dodavatelé používají a zda skutečně preference jedné z technologií při hodnocení nabídek je ve skutečnosti skrytou preferencí jednoho (jediného) z dodavatelů, zaručující mu výhodu při hodnocení nabídek. Pokud by se zaručení této konkurenční výhodyjevilo jako neodpovídající technické povaze preferovaného řešení a pokud by preferovanému řešení mohl skutečně nabídnout pouze jediný dodavatel, a tedy ten by tak požíval této konkurenční výhody, pak by byly § 6 a § 45 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách porušeny.

Žalovaný tedy ve správním řízení nestál před otázkou, jakému technickému řešení měl ve veřejné zakázce dát zadavatel s ohledem na svoje potřeby přednost, ale před otázkou, zda technické podmínky byly skutečně stanoveny tak, aby určitým dodavatelům zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely neodůvodněné překážky hospodářské soutěže. Tuto otázku však žalovaný neposoudil.

Zdejší soud tak nemůže závěr žalovaného, že ani v této otázce zadavatel zákon o veřejných zakázkách neporušil, přezkoumat. I v této otázce je tedy napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a tato skutečnost je dalším důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. (...)

IV. e)

Pro další průběh řízení před žalovaným se zdejší soud ještě musí vyslovit k poslednímu žalobnímu bodu, který mívá na údajné pochybení zadavatele (a nesprávný závěr žalovaného) v otázce hodnocení nabídky podle ekonomické výhodnosti vymezením dílčích kritérií a jejich váhových koeficientů, jež neodpovídají jejich objektivnímu dopadu na ekonomickou výhodnost nabídky.

Jestliže zadavatel zvolí za základní kritérium ekonomickou výhodnost nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému

plnění veřejné zakázky. Tato pravidla vyplývají z § 78 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách. Zatímco tedy kritérium nejnižší nabídkové ceny předpokládá hodnocení a srovnávání nabídek pouze z pohledu ceny obsažené v nabídce, kritérium ekonomické výhodnosti vyžaduje stanovení více dílčích kritérií, podle nichž je tato ekonomická výhodnost zkoumána.

Žalovanému je třeba přisvědčit v tom, že volba dílčích kritérií je ponechána na zadavateli (s jedinou výjimkou: jedním z více dílčích kritérií totiž podle § 78 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách musí vždy být i nabídková cena). Aby bylo hodnocení na základě více dílčích kritérií vůbec možným a aby bylo případně přezkoumatelným, musí zadavatel jednotlivým dílčím kritériím přiřadit rovněž jejich váhu. Váhou dílčího kritéria je třeba rozumět její relativní význam ve vztahu k ostatním dílčím kritériím. Váhy jednotlivých dílčích kritérií musí být vyjádřeny v procentních bodech, přičemž součet vah jednotlivých kritérií vyjádřený v procentech pak činí 100 %. Rovněž prisouzení váhy dílčím kritériím je ponecháno na zadavateli, který tímto způsobem předem a napevno určuje, kterým složkám nabídky bude přiřazovat při jejich hodnocení větší význam, a kterým naopak přiřadí význam menší. I v tomto ohledu je závěr žalovaného správný a odpovídající zákonu o veřejných zakázkách, který nestanoví množství dílčích kritérií, která by musel zadavatel stanovit a posléze při hodnocení nabídky zohlednit. V každém konkrétním případě musí jít vždy nejméně o dvě dílčí kritéria (přičemž jedním z nich musí být nabídková cena), maximum není stanoveno. Zákon o veřejných zakázkách neobsahuje a ani nemůže obsahovat vyčerpávající katalog dílčích hodnotících kritérií, která by připadala v úvahu. Tato nemožnost vyplývá z rozmanitosti potřeb zadavatelů, jakož i z různé složitosti jednotlivých veřejných zakázek, rozdílných charakteristik jejich předmětů apod. I tato otázka je ponechána na rozhodnutí zadavatele. Zákon o veřejných zakázkách totiž zadavateli umožňuje, aby volbou dílčích kritérií, ať již v § 78 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách demonstrativně uvedených nebo jiných, rea-

goval na své vlastní potřeby a představy o předmětu veřejné zakázky a podmínkách její realizace.

Je sice pravdou, že důsledkem nevhodné volby dílčích kritérií může být rozhodnutí zadavatele o zadání veřejné zakázky, které nebude vycházet ze zásady optimálního vynakládání veřejných prostředků, resp. získání co největší užitné hodnoty za vynaložené peněžité prostředky. Totéž může nastat v případě, kdy zadavatel zvolí sice odpovídající dílčí kritéria, přiřadí jim však váhy, které neodpovídají jeho skutečným potřebám. Stejně jako žalovaný ovšem ani zdejší soud nenalézá v zákoně o veřejných zakázkách nástroj, prostřednictvím něhož by mohl žalovaný proti takto stanoveným dílčím kritériím zasáhnout, tj. jak by zadavatele mohl „opravit“ v jeho představách o tom, jakou nabídku má on

sám považovat za nabídku nejlépe odpovídající jeho potřebám. Na žalovaném však je, aby posoudil, zda konkrétní dílčí kritéria jsou kritérii určitými (musí být zřejmé, co zadavatel zamýšlí preferovat), jednoznačnými (dílčí kritéria nesmějí připouštět dvojí výklad), schopnými být předmětem hodnocení za předem jasně stanovených pravidel a nediskriminativními. Předmětem posouzení ze strany žalovaného je tak otázka, zda zadavatel stanovil taková dílčí kritéria, z nichž je patrné, co se jimi jednoznačně myslí, resp. jak má nabídka vypadat, aby tomuto kritériu vyhověla a mohla být hodnocena, a v jakých ohledech a jak bude hodnocena. Nedodržení tohoto požadavku totiž může vést k nejednotnému pochopení významu a povahy takového kritéria a k podání nabídek, jež nejsou vzájemně porovnatelnými. (...)

2425

Kompetenční spory: telekomunikace; zaplacení ceny za služby obsahu. Telekomunikace: služby obsahu

k § 2 písm. n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)
k příloze 1 bodu 7 vyhlášky č. 117/2007 Sb., o číslovacích plánech sítí a služeb elektronických komunikací, ve znění vyhlášek č. 231/2008 Sb. a č. 267/2009 Sb.

Umožní-li poskytovatel služby elektronických komunikací uživateli objednat a konzumovat službu s vyjádřenou cenou (příloha 1 bod 7 vyhlášky č. 117/2007 Sb., o číslovacích plánech sítí a služeb elektronických komunikací), jejíž obsah je uživateli sdělen prostřednictvím sítě a služeb elektronických komunikací, jde o výjimku předvídanou § 2 písm. n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích; spor o zaplacení ceny za takovou službu (službu obsahu) přísluší rozhodnout soudu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 20. 4. 2011, čj. Konf 4/2011-12)

Prejudikatura: č. 1994/2010 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Okresním soudem v Karlových Varech, za účasti žalobkyně akciové společnosti Telefónica O2 a žalované Jolany M., ve věci platby za služby obsahu.

Žalovaná založila smluvní vztah o poskytování služeb elektronických komunikací se žalobkyní na základě Předávacího protokolu na zřízení hlavní telefonní stanice ze dne

18. 3. 2008 a stala se účastnicí telefonní stanice číslo (...). Žalobkyně vystavila žalované faktury ze dne 20. 4. 2008 (za období 18. 3. 2008 - 16. 4. 2008) a ze dne 20. 5. 2008 na celko-

vou částku 27 750 Kč. Vzhledem k tomu, že žalovaná dobrovolně částku neuhradila, podala žalobkyně dne 9. 8. 2010 žalobu k Okresnímu soudu v Karlových Varech, v níž se domáhala, aby soud uložil žalované povinnost zaplatit částku 7 084 Kč s příslušenstvím včetně nákladů řízení.

Žalobkyně uvedla, že požadovaná částka 7 084 Kč odpovídá poskytnutým službám třetích stran nebo též službám obsahu, jež nejsou službami elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Tyto služby umožňuje objednat a využít žalobkyně svým účastníkům na základě svých Všeobecných podmínek pro poskytování veřejně dostupných služeb elektronických komunikací prostřednictvím pevných sítí vydaných v souladu s § 273 odst. 1 obchodního zákoníku; služby samotné však nabízejí svým jménem společností, kterým jsou navrhovatelem přidělena příslušná telefonní čísla (zejména 901, 902, 906, 909) zpoplatněná zvláštní sazbou zřetelnou i z čísla samotného. Žalovaná tyto služby využila, u poskytovatelů je nereklamovala; cena za dané vyúčtované období je uvedena v samostatné části pravidelného vyúčtování za služby oddělené od služeb elektronických komunikací; dle čl. 11.3 Všeobecných obchodních podmínek žalovaná souhlasila s oprávněním žalobkyně k výběru ceny za tyto služby. Poskytovatelé služeb třetích stran (Telekom Austria Czech Republic, a. s., MEDIA SUPPORT, s. r. o., a GTS NOVERA, a. s.) dali souhlas a oprávnění žalobkyni, aby platby od účastníků vybírala. Žalovaná jakožto poukázána byla vůči poskytovatelům služeb třetích stran (poukazatelům) povinna plnit ve prospěch žalobkyně jakožto poukazníka. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaná neuhradila ani vyúčtování za služby elektronických komunikací, které jí žalobkyně poskytla za stejné období; navrhovatel zavázal žalovanou k úhradě těchto částek ve svém rozhodnutí ze dne 15. 6. 2009.

Okresní soud v Karlových Varech usnesením ze dne 20. 9. 2010 rozhodl o zastavení ří-

zení s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena navrhovateli. V odůvodnění popřel pravomoc soudu k rozhodování dané věci. Konstatoval, že kdykoli za řízení přihlíží k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé. Jednou z podmínek řízení, a to takovou, jejíž nedostatek nelze odstranit, je pravomoc soudu. Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení soudy projednávají a rozhodují spor a jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Soud poukázal na to, že zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích,^{*)} byl zřízen Český telekomunikační úřad, který podle § 95 odst. 1 písm. c) citovaného zákona v rámci všeobecné působnosti rozhoduje spory o povinnosti účastníka k finančnímu plnění, vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb.

Navrhovatel po postoupení věci odmítl svou kompetenci k rozhodnutí tohoto sporu a návrhem doručeným dne 28. 1. 2011 se domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl kompetenční spor vzniklý podle § 1 odst. 1 citovaného zákona mezi ním a Okresním soudem v Karlových Varech týkající se zaplacení částky 7 084 Kč s příslušenstvím.

Rekapituloval ustanovení zákona o elektronických komunikacích, které definují podmínky pro založení jeho pravomoci rozhodnout spor [zejména § 108 odst. 1 písm. g), § 129 odst. 1, § 64 odst. 1]; zdůraznil, že podle § 2 se službou elektronických komunikací rozumí „*služba obvykle poskytovaná za úplat, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové a televizní vysílání a v sítích kabelové televize, s výjimkou služeb, které nabízejí obsah prostřednic-*

^{*)} S účinností od 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

tvím sítí a služeb elektronických komunikací [...]“. Navrhovatel uvedl, že žalobkyně požaduje uhradit částku ve výši 7 084 Kč s příslušenstvím za tzv. služby třetích stran nebo též služby obsahu, které nejsou službami elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, nýbrž službami, které nabízí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací. Tyto služby nabízejí svým jménem společnosti, kterým jsou navrhovatelem přidělena příslušná telefonní čísla (většinou začínající na 9xx), žalobkyně není poskytovatelem služeb třetích stran, ale pouze umožňuje přístup k těmto službám, zajišťuje provoz mezi volajícím v jeho síti a poskytovatelem služeb třetích stran, zajišťuje pro poskytovatele výběr plateb za jimi poskytnuté služby, přitom neodpovídá za obsah a kvalitu těchto služeb.

Navrhovatel uzavřel, že služby, ohledně jejichž úhrady je veden tento spor, nejsou službami elektronických komunikací a úhrada za tyto služby pak není povinností uloženou § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, a proto nemá dle § 129 odst. 1 citovaného zákona pravomoc o této povinnosti rozhodnout a k rozhodnutí je příslušný Okresní soud v Karlových Varech. Navrhovatel dále odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 5. 2010, čj. Konf 99/2009-7, týkající se platby za službu třetích stran na lince 900 950 966, kdy zvláštní senát konstatoval, že se nejedná o službu elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) téhož zákona, nýbrž o službu, která nabízí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací, a proto je zde založena pravomoc soudu rozhodnout o věci.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci platby za služby obsahu je soud, a usnesení Okresního soudu v Karlových Varech zrušil.

Z odůvodnění:

(...) Navrhovatel je zřízen dle § 3 zákona o elektronických komunikacích jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených tímto zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro pod-

nikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb.

Ustanovení § 108 odst. 1 písm. g) zákona o elektronických komunikacích zakládá pravomoc navrhovatele rozhodovat ve sporech tam, kde tak stanoví tento zákon; pravidla pro rozhodování účastnických sporů obsahuje zákon v § 129 odst. 1: „*Úřad rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě.*“

S účinností od 1. 7. 2010 byla novelou provedenou zákonem č. 153/2010 Sb. vložena do § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích druhá věta: „*Úřad rovněž rozhoduje spory v případech, kdy na straně osoby vykonávající komunikační činnost (§ 7) nebo účastníka, popřípadě uživatele, došlo ke změně na jinou osobu, zejména z důvodu postoupení pohledávky, převzetí dluhu, přistoupení k závazku.*“

Podle ustáleného výkladu zvláštního senátu (srov. např. usnesení ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 38/2009-12, č. 1994/2010 Sb. NSS) je třeba současného naplnění dvou podmínek k tomu, aby byla dle výše citovaných pravidel první věty § 129 odst. 1 založena pravomoc navrhovatele rozhodnout účastnický spor.

První podmínkou je osobní předpoklad spočívající jednak na straně osoby, která musí vykonávat komunikační činnost, již se podle § 7 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích rozumí „*a) zajišťování sítí elektronických komunikací, b) poskytování služeb elektronických komunikací, c) provozování přístrojů dle § 73 citovaného zákona*“, službou elektronických komunikací se rozumí dle § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích „*služba obvykle poskytovaná za úplatu, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové a televizní vysílání a v sítích kabelové televize, s výjimkou slu-*

žeb, které nabízejí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací nebo vykonávají redakční dohled nad obsahem přenášeným sítěmi a poskytovaným službami elektronických komunikací; nezahrnuje služby informační společnosti, které nespočítávají zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací". Osoba účastníka musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích (účastníkem se rozumí „každý, kdo uzavřel s podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací smlouvu na poskytování těchto služeb“), popřípadě osoba uživatele musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. b) zákona o elektronických komunikacích (uživatelem se rozumí „každý, kdo užívá nebo žádá veřejně dostupnou službu elektronických komunikací“); veřejně dostupnou službou elektronických komunikací se dle § 2 písm. o) citovaného zákona rozumí „služba elektronických komunikací, z jejíhož využívání není nikdo předem vyloučen“.

Druhou nezbytnou podmínkou je věcný předpoklad, jenž vychází z ustanovení „pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě“, přičemž zaplacení ceny je podle § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích jednou ze základem povinností účastníka, popř. uživatele veřejně dostupné služby elektronických komunikací.

Podle druhé věty § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích je pravomoc navrhovatele rozhodnout spor založena rovněž v případech, ve kterých sice budou účastníky osoby odlišné od osob uvedených ve větě první této ustanovení, k jejichž účastenství však dojde na základě změny závazku v osobě věřitele či dlužníka; to vše za předpokladu, že spor mezi původními účastníky sporu byl oprávněně rozhodnout navrhovatel.

Zvláštní senát zkoumal naplnění podmínek rozhodovací pravomoci navrhovatele ve smyslu věty první i druhé § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

Z výpisů vycházejících z databáze navrho-

vatele a z obchodního rejstříku je zřejmé, že žalobkyně je osobou vykonávající komunikační činnost; osoba žalované naplňuje charakteristiku účastníka podle § 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích.

Pravomoc navrhovatele rozhodnout spor v této věci by byla dána, šlo-li by o spor o zaplacení ceny za služby elektronických komunikací; jak vyplývá z definice § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, nelze však službou elektronických komunikací rozumět každou službu, která bude přístupná účastníkovi osobou vykonávající komunikační činnost prostřednictvím její sítě a služeb elektronických komunikací; výjimkou patrnou z formulace citovaného ustanovení jsou služby, jejichž užívání resp. přístup k jejich obsahu poskytovatel (osoba vykonávající komunikační činnost) zprostředkuje sice svou sítí a prostřednictvím služeb elektronických komunikací, nicméně obsah samotné služby závisí na poskytovateli takové služby.

Zvláštní senát při úvahách o povaze dotčených služeb vycházel z všeobecných podmínek žalobkyně ze dne 1. 2. 2007, kterými mj. žalobkyně pro účastníky upravila postup pro přístup ke službám třetích stran (bod 11.3) a pro vyúčtování za užití služeb třetích stran (body 11.1 a 11.4). Z těchto ustanovení vyplývá, že sama žalobkyně se nepovažovala za poskytovatele těchto služeb a v souladu s tím i vyúčtování vystavila odděleně od vyúčtování služeb elektronických komunikací, jejichž byla poskytovatelem.

Z podkladů přiložených žalobkyní k žalobnímu návrhu [faktury ze dne 20. 4. 2008 (za období 18. 3. 2008 – 16. 4. 2008) a ze dne 20. 5. 2008 na celkovou částku 27 750 Kč a k nim přiloženého podrobného rozpisu hovorů] vyplývá, že žalované byly účtovány částky za uskutečněná spojení na telefonní čísla počínající kombinací 906, resp. 909.

Telefonní číslo je podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 117/2007 Sb. (prováděcí vyhlášky k zákonu o elektronických komunikacích) „část mezinárodního čísla, která následuje po kódu země a která stanovuje v národním formátu adresu koncového bodu sítě uvede-

ných v § 3 pro přístup [...] ke službám elektronických komunikací poskytovaným prostřednictvím těchto sítí". Podle § 5 odst. 3 a bodu 7 přílohy č. 1 citované prováděcí vyhlášky počáteční číselná trojkombinace charakterizuje telefonní čísla pro přístup ke službám elektronických komunikací s vyjádřenou cenou; pro počáteční trojčíslí 906 se takovými službami rozumí zejména obchodní, odborné, inzertní a soutěžní služby, pro trojčíslí 909 hlasové služby a zábavné služby pro dospělé.

Navrhovatel kompetenčního sporu vydává podnikatelům oprávnění k telefonním číslům v souladu se zákonem o elektronických komunikacích; z úřední činnosti je mu tak známo, jaký druh služby je u konkrétního čísla poskytován. Jak z databáze navrhovatele vyplývá, volaná čísla počínající kombinací 906 a 909 nebyla přidělena žalobkyni, ale tato čísla byla navrhovatelem přidělena odlišným, tj. třetím osobám [v posuzovaném případě mj. společností MEDIA SUPPORT, Telekom Austria Czech Republic, GTS NOVERA a dalších (dále jen „poskytovatel služby obsahu“)].

Ve věci jde o spor o zaplacení ceny za využití služeb, které byly žalobkyní účastníkovi zpřístupněny po zadání příslušného telefonního čísla přiděleného navrhovatelem třetím osobám odlišným od žalobkyně, po zpřístupnění zvolené služby byl její obsah účastníkovi (žalované) sdělen prostřednictvím sítě žalobkyně a jí poskytnutých služeb elektronických komunikací, žalobkyně „služby obsahu“ sama neposkytla, pouze jejich užití zprostředkovala. Je zřejmé, že pohledávka plynoucí z neuhrazení ceny za poskytnuté služby primárně vznikla mezi žalovanou a poskytovatelem služby obsahu.

Zvláštní senát z výše uvedených důvodů shledal žalovanou využití služby za odpovídající službám obsahu ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, kte-

ré dle stejného ustanovení nejsou službami elektronických komunikací; spor o zaplacení ceny za takové služby pak není sporem o plnění povinností uložených na základě zákona o elektronických komunikacích. Tento závěr je stěžejní pro úvahu zvláštního senátu o rozhodovací pravomoci navrhovatele, neboť vzhledem k charakteru služby nemohou být ve vzájemném vztahu žalobkyně, žalované a poskytovatele služby obsahu splněny podmínky stanovené větou první a příp. též druhou § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

Výhradní oprávnění žalobkyně požadovat po žalované zaplacení pohledávky namísto poskytovatele služby obsahu (výběr ceny dle bodu 11.1 všeobecných podmínek) je předmětem právního vztahu mezi poskytovatelem služby obsahu a žalobkyní, jak žalobkyně ostatně sama uvádí v žalobním návrhu, v němž svou aktivní legitimaci dále dovozuje z právní úpravy poukázky dle § 535 a násl. občanského zákoníku, žalobkyně se považuje za poukazníka, žalovanou považuje za poukázaného a poskytovatele služby obsahu za poukazatele.

V posuzovaném případě poskytnuté služby obsahu nejsou službou elektronických komunikací, z pravomoci soudů se tato věc nevymyká, neboť podle § 7 odst. 1 o. s. ř. soudy rozhodují „spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány“.

Z vyložených důvodů zvláštní senát rozhodl, že příslušným rozhodnout o nároku je soud (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.), a současně tak potvrdil dřívější judikaturu zvláštního senátu (výše citované usnesení čj. Konf 99/2009-7), od níž neshledal důvodu se odchýlit. Podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zvláštní senát zrušil rozhodnutí okresního soudu, které výroku zvláštního senátu odporuje a kterým pravomoc soudu k jednání popřel.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2426

Řízení před soudem: přezkum výzvy daňovému ručiteli k uhrazení daňového nedoplatku

k § 65 soudního řádu správního

k § 57 odst. 5 a § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*)

Došlo-li v obnoveném daňovém řízení u daňového dlužníka ke zrušení rozhodnutí ukládajícího mu zaplatit daň z převodu nemovitostí a k vydání nového rozhodnutí stanovujícího jinou výši této daně a přitom nedošlo ve vztahu k daňovému ručiteli k vydání nové výzvy podle § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je výzva daňovému ručiteli podle § 73 odst. 1 citovaného zákona vyzývající jej k zaplacení splatného nedoplatku na takto nově stanovené dani v náhradní lhůtě rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 7 Afs 50/2008-89)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS a č. 1754/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 43/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 198/99), č. 147/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 358/99), č. 148/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 595/99), č. 138/2001 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 446/2000), č. 33/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 445/2000) a č. 232/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 78/2005).

2427

Daňové řízení: rozsah přezkumu rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek

k § 31 odst. 5 a § 50 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb.)*

Při zkoumání zákonných podmínek pro stanovení daně podle pomůcek ve smyslu § 50 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, musí odvolací orgán a následně k žalobní námitce rovněž správní soud brát v úvahu i to, jaké pomůcky ke stanovení daně byly správcem daně skutečně použity. Pokud správce daně použije jako pomůcky přímo své poznatky týkající se zdaňování dotčeného daňového subjektu za předmětné zdaňovací období, je třeba, aby prokázal nesplnění právě těch povinností daňového subjektu při dokazování jím uváděných skutečností (§ 31 odst. 5 téhož zákona), které mají přímou souvislost s použitými pomůckami.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2007, čj. 8 Afs 8/2006-157)

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

2428

Horní právo: úprava nerostů

k § 2 písm. m) a n) vyhlášky č. 51/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů

Úprava nerostů, spočívající v očištění nerostů; jejich drčení a síťování, směřující k získání frakcí nerostů o různé zrnitosti, je úpravou nerostů podle § 2 písm. m) vyhlášky č. 51/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů, a nikoliv zušlechťování nerostů podle § 2 písm. n) této vyhlášky, neboť kvalita nerostů se nemění a vlastnosti nerostů zůstávají stejné.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, čj. 9 Ca 19/2007-48)

2429

Myslivost: uznání honitby; přiřčení pozemků k honitbě

k § 17 a § 18 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 59/2003 Sb.

Pokud návrh na uznání honitby splňuje podmínky stanovené v § 17 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, musí mu orgán státní správy myslivosti vyhovět v rozsahu honebních pozemků, které jsou ve vlastnictví navrhovatele (jde-li o honitbu vlastní) či členů navrhovatele (jde-li o honitbu společenstevní). To, zda správní orgán přiřčení podle vůle navrhovatele k uznávané honitbě i honební pozemky jiných vlastníků (§ 18 odst. 4 citovaného zákona), je naproti tomu věcí jeho správního uvážení; lze-li přitom přiřčenit konkrétní pozemek ke kterékoli ze sousedících honiteb, přihlíží správní orgán při rozhodování i k vůli vlastníka pozemku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 1 As 43/2007-95)

Prejudikatura: náleží Ústavního soudu č. 49/2007 Sb.

2430

Myslivost: účastenství v řízení o přiřčení honebních pozemků

k § 30 odst. 1 a § 32 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Účastníkem správního řízení dle § 30 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, o přiřčení honebních pozemků, které tvoří vlastní nebo společenstevní honitbu, je rovněž nájemce honitby dle § 32 odst. 3 téhož zákona, která má s přiřčovanými honebními pozemky společnou hranici.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 9. 2008, čj. 30 Ca 147/2007-101)

Prejudikatura: č. 1587/2008 Sb. NSS.

2431

Nejvyšší kontrolní úřad: rozsah kontrolní činnosti; kontrolovaná osoba

k § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 220/2000 Sb.

I. Kontrolovanou osobou ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, je ta, kterou za takovou označí Nejvyšší kontrolní úřad v plánu kontrolní činnosti či v jeho doplněních.

II. Plán kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je věcné a časové vymezení jednotlivých kontrolních akcí pro následující rozpočtový rok, jehož obsahem je předmět a cíl kontroly, určení kontrolovaných subjektů (tzv. kontrolovaných osob) a časového průběhu kontroly.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 Aps 3/2008-125)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS a č. 1382/2007 Sb. NSS.

2432

Loterie: správní poplatek za provozování ostatních sázkových her

k položce 21 písm. b) přílohy (sazebník správních poplatků) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích

k zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

Základem správního poplatku dle položky 21 písm. b) přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, je rozdíl mezi celkovou výší vsazených částek u příslušné hry a celkovým součtem výplat výher z příslušné hry bez ohledu na to, v kolika provozovnách či zařízeních je tato hra provozována a na základě kolika povolení je tato hra provozována, pokud se stále jedná o tutéž hru ve smyslu zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2008, čj. 5 Afs 38/2008-139)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 83/1996 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 186/95).

2433

Zaměstnanost: zaměstnávání cizinců; nesplnění oznamovací povinnosti

k § 5 písm. e) bodu 2, § 92 a § 93 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*)

Nesplnění oznamovací povinnosti dle § 93 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (povinnost předem písemně oznámit vyslání cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce uvedené v jeho povolení k zaměstnání v rozsahu 7 až 30 kalendářních dnů), je porušením zákona ze strany zaměstnavatele. Nelze je přičítat k tíži zaměstnance, ani nelze dovozovat, že se v takovém případě jedná o zaměstnávání (výkon práce cizincem) bez povolení k zaměstnání.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, čj. 9 Ca 32/2008-34)

*) S účinností od 1. 1. 2009 byl § 93 zrušen zákonem č. 382/2008 Sb.