

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

12^{2011 / IX. ročník / 29. 12. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

- 2434.** Řízení před soudem: kompetenční výluka
Správní řízení: závazné stanovisko 1035
- 2435.** Řízení před soudem: přezkum podkladových rozhodnutí
Zdravotnictví: souhlas s personálním a věcným vybavením a s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením 1045
- 2436.** Řízení před soudem: kompetenční výluka
Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: rozkaz velitele vojenského útvaru 1049
- 2437.** Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání
Školství: rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání 1057
- 2438.** Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zadržení zboží
Cla: rozhodnutí o zadržení zboží 1063
- 2439.** Řízení před soudem: přezkum závazné informace o sazebním zařazení zboží
Cla: závazná informace o sazebním zařazení zboží 1066
- 2440.** Správní řízení: podání v elektronické formě 1069
- 2441.** Daňové řízení: přezkoumatelnost rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti ve správním soudnictví 1075

- 2442.** Důchodové pojištění: zařazování zaměstnání do pracovních kategorií; snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod 1080
- 2443.** Opatření obecné povahy: negativní vymezení; sazebník úhrad za poskytování informací 1086
- 2444.** Opatření obecné povahy: negativní vymezení; rámcový vzdělávací program
Školství: rámcový vzdělávací program 1090
- 2445.** Opatření obecné povahy: změna územního plánu; schvalování územního plánu 1100
- 2446.** Přestupky: přestupek proti občanskému soužití; schválnost . 1112
- 2447.** Hospodářská soutěž: zakázané dohody; samostatný produkt relevantního trhu
Telekomunikace: povaha dobíjecích kupónů; telekomunikační činnost 1115
- 2448.** Horní právo: odnětí oprávnění k výkonu činnosti technického vedoucího odstřelů 1123

II. PRÁVNÍ VĚTY

- 2449.** Pozemkové úpravy: schválení návrhu pozemkové úpravy 1128
- 2450.** Stavební řízení: stavební povolení; zachování původní stavby 1128

I. JUDIKÁTY

2434

Řízení před soudem: kompetenční vyluka

Správní řízení: závazné stanovisko

k § 67 a § 149 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 65 a § 75 odst. 2 soudního řádu správního

k čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113)

Prejudikatura: č. 809/2006 Sb. NSS, č. 837/2006 Sb. NSS, č. 886/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 1792/2009 Sb. NSS a č. 2381/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 123/1996 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 200/96) a č. 291/1999 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným Větrná energie Morava proti Městskému úřadu Bruntál, za účasti 1) Občanského sdružení Potůček a 2) Občanského sdružení Nízký Jeseník, o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný vydal dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny shora označené nesouhlasné závazné stanovisko týkající se stavby „*Větrný park Rudná pod Pradědem*“.

Žalobce následně podal žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Odkazoval na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, a usnesení z téhož dne čj. 6 As 7/2005-97, která závazná stanoviska pokládají za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona s. ř. s.

Žalovaný k přípustnosti žaloby uvedl, že odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se vyjadřovala k situaci před účinností správního řádu z roku 2004 a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a jemu doprovodného zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Dle správního řádu z roku 2004 je závazné stano-

visko úkonem správního orgánu, který již není samostatným rozhodnutím. Zákonem č. 186/2006 Sb. byl novelizován § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny zavedením věty „[s]ouhly a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu“.

Krajský soud v Ostravě žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a), § 68 písm. e) s. ř. s. Vyšel z toho, že závazné stanovisko podle § 149 správního řádu z roku 2004 je svou povahou tzv. subsumovaným správním aktem, který nepodléhá samostatně soudnímu přezkumu. V usnesení o odmítnutí návrhu uvedl krajský soud, že na projednávanou věc nejsou aplikovatelné závěry obsažené ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu, dle nichž je závazné stanovisko samostatným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud upozornil na fakt, že rozšířený

senát posuzoval věc podle právního stavu před účinností správního řádu z roku 2004.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž naopak tvrdil, že závěry rozšířeného senátu na předmětnou věc aplikovat lze.

Spornou právní otázkou v projednávané věci je, zda závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004 podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52, dospěl k názoru, že závěry rozšířeného senátu, jimiž argumentuje žalobce v nyní projednávané věci, lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle správního řádu z roku 2004. V rozsudku uvedl, že obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle § 70 písm. a) s. ř. s. mají ústavní povahu a vycházejí z koncepce žaloby podle § 65 s. ř. s., která od nabytí účinnosti soudního řádu správního nedoznala jakýchkoli legislativních změn, a proto nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny. Přezkum správních aktů je ve správním soudnictví upraven zcela autonomně, a sice v § 65 odst. 1 s. ř. s. Právní úprava uvedená v § 149 správního řádu z roku 2004 se týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímou, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. Dle sedmého senátu je závazné stanovisko podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“), nepochybně rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a to ze stejných důvodů, pro něž za „rozhodnutí“ označil rozšířený senát souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Opačný názor zaujal druhý senát v rozsudku ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65. Zde druhý senát vyslovil, že „[d]e lege lata tedy může mít závazné stanovisko povahu samostatného, a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v pří-

padě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu“. V tomto rozsudku odkázal i na svůj předchozí rozsudek ze dne 30. 1. 2009, čj. 2 As 41/2008-77, kde konstatoval, že „[z]měna či zrušení závazného stanoviska prostředky danými správním řádem je totiž možná jen cestou odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které se o takové stanovisko opírá, ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu [...], nebo cestou přezkumného řízení (§ 149 odst. 5 v návaznosti na § 94 a násl. správního řádu) [...]“.

Druhý senát je názoru, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 47/2005-86 řešilo soudní přezkum závazných stanovisek vydaných před účinností správního řádu z roku 2004 a jeho závěry nejsou přímo aplikovatelné na případy stanovisek vydaných po jeho účinnosti.

S ohledem na to druhý senát svým usnesením ze dne 17. 3. 2010, čj. 2 As 75/2009-101, postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

(...) [12] Sedmý senát zaujal právní názor, že závěry rozšířeného senátu konstatované v usnesení čj. 8 As 47/2005-86 lze použít i na závazná stanoviska vydaná dle správního řádu z roku 2004, a závazná stanoviska jsou tedy samostatně přezkoumatelná. Oproti tomu druhý senát je toho názoru, že závěry vyplývající z výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu aplikovatelné na tyto případy nejsou. Druhý senát nepovažuje za rozhodné, že se ve srovnávaných případech jedná o závazná stanoviska vydaná podle různých právních předpisů, neboť podstatné je to, zda závazné stanovisko, vydané po účinnosti správního řádu z roku 2004, obecně může být samostatně přezkoumáváno soudem.

[13] Ačkoliv se jedná o rozdílné typy závazných stanovisek (v případě předkládajícího senátu vydaných dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; v případě sedmého senátu dle § 14 odst. 2 a 3 památkového zákona), je účel a fungování výše uvedených typů podkladových rozhodnutí obdobný: příslušnému dotčenému orgánu umožňují závazným způsobem formulovat právní názor s ohledem na daný chráněný zájem. Za této situace rozšířený senát konstatoval, že pro účely soudního přezkumu nelze mezi jednotlivými typy závazných stanovisek vydávaných na základě různých zákonů činit rozdíl.

[14] Nad rámec uvedeného rozšířený senát poznamenává, že v dané věci není podstatné, že sedmý senát při právním hodnocení pominul § 44a odst. 3 památkového zákona, který konstatuje: *„Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.“* Úkon správního orgánu, který sedmý senát posuzoval, tedy není „závazným stanoviskem“ ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004 (ačkoliv je tak nazván), avšak samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Vzhledem k judikatuře zdejšího soudu je však názor vyjádřený v rozsudku i jako *obiter dictum* názorem závazným ve smyslu § 54 odst. 6 s. ř. s.

[15] S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že byt se rozpor mezi právními názory senátů zdejšího soudu vztahuje k závazným stanoviskům vydávaným dle různých právních předpisů, jedná se o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

III.2 Důsledky derogace správního řádu z roku 1967

[16] Správní řád z roku 1967 obsahoval téměř výlučně úpravu vydávání správních rozhodnutí – jako individuálních správních aktů

zaměřených navenek vůči adresátům veřejné správy. Podrobnější úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek, stejně jako osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení atd., tedy právních aktů, které neměly povahu správního rozhodnutí, neobsahoval. V těchto případech se postupovalo jen dle základních pravidel řízení obsažených v § 3 odst. 1 až § 4 správního řádu z roku 1967.

[17] Správní řád z roku 2004 v tomto ohledu přinesl významnou změnu. Kromě obecné úpravy vydávání správních rozhodnutí upravuje i vydávání závazných stanovisek. Ustanovení § 149 odst. 1 tohoto zákona definuje závazné stanovisko jako *„úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu“*. Správní řád z roku 2004 dále zavedl zvláštní mechanismus přezkumu závazných stanovisek instančním postupem a v souladu se zásadou procesní ekonomie obsahuje ustanovení, která mají optimalizovat správní řízení, ve kterých je zapotřebí závazného stanoviska.

[18] Ačkoliv správní řád z roku 2004 již zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno od 1. 1. 2007 v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví (viz např. § 44a odst. 3 památkového zákona: *„Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem“*). Jinak je regulována problematika závazných stanovisek v § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (*„[s]ouhlasí a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanovis-*

kem podle správního řádu“) a dalších zvláštních zákonech. Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004, tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s. a v něm obsažená kritéria. V rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 1717/2008 Sb. NSS, bylo ostatně řečeno, že „[k]oncepcí citovaného ustanovení [§ 65 s. ř. s. – pozn. NSS] vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil“. Tento názor není nadále nijak zpochybněn, a tak bez ohledu na to, jak zvláštní zákon příslušný akt pojmenuje, je nutno v konkrétním případě jeho povahu zkoumat.

[19] Lze tedy učinit dílčí závěr, že uvedená definice závazného stanoviska, zvláštní mechanismus přezkumu a ustanovení, která mají optimalizovat správní řízení, se týkají pouze závazného stanoviska vydaného dle § 149 správního řádu z roku 2004.

III.3 Vývoj právního názoru Nejvyššího správního soudu

[20] Nejvyšší správní soud se otázkou samostatné soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek zabýval již ve své rané judikatuře. V usnesení ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 A 90/2001-98, č. 837/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že závazné stanovisko je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. To nastane až rozhodnutím konečným. Soud ovšem nevyloučil, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímou, zasáhnout do práv účastníků. V tomto ohledu však vycházel z možného omezení soudního přezkumu připuštěného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) na základě zákonem stanovených kompeten-

ních výluk obsažených v § 70 s. ř. s. S odvoláním na jeho písmeno a) nebyla závazná stanoviska z materiálního hlediska podřazena mezi rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jejich soudní přezkum přicházel v úvahu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. pouze v rámci konečného rozhodnutí. Obdobnou argumentaci je možné nalézt i v další rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a před ním Vrchního soudu v Praze (srov. usnesení NSS ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 A 90/2001-98, ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 A 73/2002-54, ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 A 172/2002-13, ze dne 24. 10. 2006, čj. 2 As 51/2005-34, ze dne 12. 5. 2004, čj. 3 As 53/2003-61, ze dne 13. 8. 2003, čj. 7 A 198/2000-51, a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 8. 2000, čj. 7 A 30/2000-23).

[21] Vyloučeno bylo i použití kompetenční výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s., neboť se nejedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno (srovnej rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64).

[22] Ke sjednocení rozdílných právních názorů došlo výše citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 47/2005-86 (dále též „sjednocující rozhodnutí“; obdobně usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97). Rozšířený senát vyložil hlouběji čl. 36 odst. 2 Listiny tak, že shledal jeho dvojí význam: výčtový a výkladový. „Výčtový význam znamená, že pro vyloučení věci ze soudního přezkumu je zapotřebí výslovného ustanovení zákona. Význam výše uvedené obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu jde však nad rámec prostého výčtu; stanoví také výkladové vodítko pro stanovení širší jednotlivých výjimek ze soudního přezkumu. Výjimky mají být vykládány zužujícím způsobem.“ Rozšířený senát dále v této otázce odkázal na rozsudek ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, č. 809/2006 Sb. NSS: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výlučka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu“ (srov. s usnesením NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS,

rozsudkem ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, či nálezem Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).

[23] Rozšířený senát, za právního stavu před nabytím účinnosti správního řádu z roku 2004 a novelizací speciálních zákonů, ve sjednocyjícím rozhodnutí konkrétně vyslovil, že „[z]ávazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.“ Rozšířený senát dodal, že „[a]ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“. Zdůraznil, že kompetenční výluku obsaženou v § 70 písm. a) s. ř. s. je nutno vykládat restriktivně a že žalobu je nutno připustit proti takovému úkonu, který zasahuje do právní sféry jednotlivce. Podle názoru vysloveného rozšířeným senátem v citovaném usnesení „[ž]alobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře“ (srov. též s rozsudkem NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).

[24] Po nabytí účinnosti správního řádu z roku 2004 se tedy musel Nejvyšší správní soud otázkou samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek zabývat opětovně. Vzhledem k rozdílným právním názorům byla tato otázka předložena rozšířenému senátu.

III.4 Změna právní úpravy a její vliv na přezkoumatelnost závazných stanovisek dle soudního řádu správního

[25] Jak již bylo shora nastíněno, sporná právní otázka spočívá v posouzení, zda závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004 podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 s. ř. s. S tím přímo souvisí to, do jaké míry jsou závěry sjednocyjícího rozhodnutí rozšířeného senátu aplikující a interpretující předešlou právní úpravu přenositelné na právní věci řídicí se správním řádem z roku 2004.

[26] Sedmý senát shledal závazná stanoviska samostatně soudně přezkoumatelnými právě s odkazem na sjednocyjící rozhodnutí rozšířeného senátu. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že „obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle § 70 písm. a) s. ř. s., jakož i jakýchkoli jiných důvodů pro odepření soudního přezkumu činnosti veřejné správy, a o tom, za jakých okolností může a musí být rozhodovací činnost veřejné správy podrobena soudní kontrole [...], nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny, neboť mají ve svém jádru ústavní povahu a vycházejí z koncepce žaloby podle § 65 s. ř. s., která od nabytí účinnosti s. ř. s. nedoznala jakýchkoli legislativních změn“.

[27] Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Toto ustanovení obsahuje generální klausuli – obecnou garanci přístupu k soudu vyjádřenou v první části ustanovení „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí“, současně však v druhé části tohoto ustanovení „nestanoví-li zákon jinak“ ponechává uskutečnění této garance v konkrétních případech na úvaze zákonodárce. Jak vyplývá z výše uvedené ústavní konstrukce, zákonodárce může v rámci „obyčejného“ zákona dále upravit „kdy a jak“ přezkoumávat. Nadto „zákonodárce může některá rozhod-

nutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod“ (výše citovaný nálezná pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/99).

[28] Na zákonné úrovni se tato ústavně zakotvená garance přístupu k soudu promítá především v § 2 a § 65 s. ř. s. Nelze ovšem pomíjet skutečnost, že se v tomto zákoně projevuje i druhá část konstrukce článku 36 odst. 2. Listiny, a to jak v úpravě podoby samotného uskutečnění této garance v konkrétních případech ve smyslu výše uvedeného „*kdy a jak*“, tak i ve vyloučení určitých úkonů orgánu veřejné správy ze soudního přezkumu vůbec.

[29] Druhá z výše uvedených možností úpravy garance soudní ochrany se ve správním soudnictví projevuje negativním výčtem obsaženým v § 70 s. ř. s., kde jsou uvedeny tzv. kompetenční výluky, tzn. ty úkony orgánů veřejné správy, jež soudy nepřezkouvávají. Tento výčet představuje výjimku z obecného pravidla, která je vyjádřena v myšlence tzv. (pozitivní) generální klauzule. V tomto ohledu nelze než setrvat na názoru vysloveném ve sjednocijícím rozhodnutí, že ustanovení, která vylučují soudní přezkum, je třeba vykládat obzvláště restriktivně. To zejména s ohledem na čl. 36 odst. 2 větu druhou Listiny, která zákonodárci zakazuje vyloučit ze soudního přezkumu takové akty, které se týkají základních práv a svobod.

[30] Možnost úpravy podoby samotného přezkouvání úkonů správního orgánu na úrovni podústavního práva „*kdy a jak*“ se ve správním soudnictví projevuje především v § 5 a § 68 s. ř. s. Jedná se o situaci, kdy je soudní přezkum úkonů správních orgánů zahrnut až následně v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí, např. u rozhodnutí předběžné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS). Z pohledu právní teorie se jedná o tzv. subsumované správní akty. K takovému provedení uvedené ústavní konstrukce se vyjádřil i Ústavní soud, který konstatoval že „*vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí*

předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného“ (výše citovaný nálezná pléna sp. zn. Pl. ÚS 8/99). Dále se úprava soudního přezkumu vyznačuje i tím, že jsou ze strany zákonodárce kladeny podmínky a až na základě jejich splnění může k samotnému soudnímu přezkumu dojít. V souladu s principem subsidiarity umožňuje soudní řád správní zásadně přezkum rozhodnutí správních orgánů až po vyčerpání řádných opravných prostředků v samotném správním řízení [§ 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.].

[31] Ústavní konstrukce kontroly zákonosti rozhodnutí orgánů veřejné správy je obsažena v rovině podústavního práva nejen v soudním řádu správním, v němž je možné nalézt řadu odkazů na jiné zákony. Tak žaloba je nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Ze soudního přezkouvání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkouvání vylučuje zvláštní zákon [§ 70 písm. f) s. ř. s.]. Mimo to i zvláštní zákony obsahují dále ustanovení, která mohou samotný soudní přezkum v souladu s výše uvedeným omezit či vyloučit. Příkladem je zde § 171 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky („*z přezkouvání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o neudělení víza*“).

[32] Správní řád z roku 1967 podrobněji úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek neobsahoval. Názor rozšířeného senátu ve sjednocijícím rozhodnutí se tedy vztahoval na situaci, kdy zákonodárci ani ve správním řádu z roku 1967, ani v žádném tehdy platném zákonu uskutečnění garance soudního přezkumu v konkrétním případě

závazného stanoviska dále neupravoval. Oproti tomu správní řád z roku 2004 již vydávání závazných stanovisek upravuje a dále zavedl zvláštní mechanismus jejich přezkumu instančním postupem. Závazná stanoviska dle správního řádu z roku 2004 ještě nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti jednotlivců a ani je závazně neurčují. Pokud se hovoří o jejich závaznosti, ta se týká jen správního řízení samotného a vztahu ke správnímu orgánu, který (po)vede „hlavní“ správní řízení, typicky územní řízení o umístění stavby.

[33] Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS, že „[z]měny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalí existenci judikatury.“ Obdobnou premisu vyjádřil i Ústavní soud, podle něhož „ustálenost a platnost [judikatury] jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala, v daném případě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod“ (nález ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96, č. 123/1996 Sb. ÚS).

[34] Rozšířený senát na základě výše uvedeného zastává odlišný názor od sedmého senátu. Ačkoliv čl. 36 odst. 2 Listiny i § 65 a § 70 s. ř. s. nedoznaly derogací správního řádu z roku 1967 změn, došlo k podstatné změně právní úpravy jako celku (přijetí správního řádu z roku 2004 a novelizace tzv. složkových zákonů), která může mít vliv na posouzení samostatné přezkoumatelnosti závazného stanoviska dle § 65 s. ř. s. Závěry rozšířeného senátu uvedené ve sjednocujícím rozhodnutí (viz výše bod [22]) nejsou proto přímo aplikovatelné na právní věci řídicí se správním řádem z roku 2004.

III.5 Samostatná přezkoumatelnost závazných stanovisek

[35] Rozšířený senát se tedy opětovně ve světle nové právní úpravy zabýval přezkoumatelností závazných stanovisek dle § 65 s. ř. s. Již ve výše citovaném rozhodnutí čj. 6 A 25/2002-42 sám uvedl, že „[p]ojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [srovnej § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky [...]. Koncepcí citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil.“

[36] Rozšířený senát se zabýval otázkou naplnění materiálního hlediska nutného pro uplatnění § 65 s. ř. s. V bodě [22] sjednocujícího rozhodnutí konstatoval, že „[k]líčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (tedy, založena, měněna či rušena)“.

III.5.a Předmět řízení

[37] Vymezení předmětu správního řízení se tradičně děje objektivním přístupem, tedy skrze okruh chráněných zájmů, jejichž respektování má být v rámci daného řízení

zajištěno. Lze jen podtrhnout názor vyjádřený v bodě [28] sjednocujícího rozhodnutí: *„Jak příliš široké, tak příliš úzké vymezení šíře předmětu řízení v sobě pochopitelně skýtá nebezpečí. Příliš úzké vymezení předmětu řízení a rozčlenění původně jednotného řízení do několika řízení svébytných v sobě může obnášet nebezpečí paralýzy jakýchkoliv rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy. Na druhou stranu, příliš široké vnímání předmětu řízení může vést k situaci, kdy je přezkum konečného rozhodnutí pouhou historickou judikaturou, která není s to poskytnout ochranu právům a právem chráněným zájmům v jakémkoliv smysluplném časovém rámci. Opožděný přístup k soudu je odepřeným přístupem k soudu. Z čl. 38 odst. 2 Listiny, stejně jako z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva“), plyne požadavek projednání věci bez zbytečných průtahů (srov. např., s ohledem na průtahy v řízení, náleze ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, Sb. n. u. ÚS, sv. 39, s. 369, či náleze ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 533/05, Sb. n. u. ÚS, sv. 41, s. 525). Mezi oběma přístupy je nezbytné najít rozumnou rovnováhu. Ta však v současnosti chybí. Účinná ochrana práv subjektů je opožděná a ve svém důsledku iluzorní.“*

[38] Účinností správního řádu z roku 2004 a novelizací tzv. složkových zákonů nebyla odstraněna do té doby existující diverzita pojmu závazné stanovisko. Jak bylo již výše uvedeno (viz bod [18]) závazné stanovisko je možné nalézt vydané jak ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004, tak i dle § 149 správního řádu z roku 2004.

[39] V souladu s názorem vyjádřeným ve sjednocujícím rozhodnutí není pochyb, že existují závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Ze správního řádu z roku 2004 a dalších zvláštních zákonů lze vyvodit záměr zákonodárce odlišit procesní postup vydávání a přezkumu takovýchto závazných stanovisek. Tato stanoviska jsou vydávána v rámci samostatné-

ho správního řízení ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu z roku 2004. Jedná se například o závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče týkající se rekonstrukce nemovité kulturní památky v určitém rozsahu. Takovou otázku řešil sedmý senát v posuzovaném případě. Jednalo se o přípustnost výměny oken na budově nacházející se v památkové rezervaci. V tomto případě zájem na ochraně kulturního dědictví je objektivně vymezeným předmětem řízení. Vydání pozitivního stanoviska dle § 44a odst. 3 památkového zákona samo o sobě umožňuje žadateli v daném případě okna vyměnit, a aniž by na to navazovalo jakékoliv další stavební řízení, je jím deklarovaný a požadovaný hospodářský cíl uskutečnitelný.

[40] Oproti tomu závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 jsou podkladem pro konečné rozhodnutí. Z hlediska vymezení předmětu řízení sleduje žadatel konečný hospodářský či společenský cíl, kterým je konkrétně v posuzovaném případě stavba „*Větrného parku Rudná pod Pradědem*“, tedy vybudování a provozování několika větrných elektráren. Získání kladného závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt pro uskutečnění svého cíle učinit. Z objektivního pohledu je v rámci územního řízení chráněným zájmem udržitelný rozvoj území a jeho rozvoj. Aby byl tento chráněný zájem respektován, vzhledem ke složitosti a rozličnosti dopadů konkrétních subjektivních cílů, mají orgány územní správy a stavební úřady postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Tato spolupráce se projevuje vydáváním závazných stanovisek (§ 4 odst. 2 stavebního zákona: „*Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak*“). Právě ve světle citované judikatury Ústavního soudu a Úmluvy o ochraně lidských

práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) by příliš úzké vymezení předmětu a rozčlenění původně jednotného řízení do několika svébytných a samostatně probíhajících obnášelo nebezpečí paralýzy jakýchkoliv rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy.

[41] V případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu z roku 2004, nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle. Příliš úzkým vymezením předmětu řízení by správní orgán fakticky přišel o možnost v rámci hlavního řízení jednotlivá stanoviska vzájemně koordinovat (srov. § 4 odst. 7 stavebního zákona: *„Orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu“*). Toto umělé rozčlenění by tak mohlo vést ke zhoršení podmínek pro žadatele.

[42] Dále je zapotřebí podotknout, že tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Také nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno (srov. § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona: *„Žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojí rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení“*). Možnost opatřit si jednotlivá závazná stanoviska před samotným správním řízením, pro která jsou pořizována jako podklad, je jen dispozitivním ustanovením, jehož smyslem je nabídnout subjektu v praxi rychlejší a přímou komunikaci se spe-

cializovanými správními orgány. Využití tohoto alternativního způsobu nemůže samo o sobě založit samostatný předmět řízení, neboť se stále jedná o žádost týkající se konečného subjektivního i objektivního cíle, specializovaný orgán se k tomu konečnému cíli vyjadřuje ovšem pouze v rámci své působnosti.

[43] S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení.

III.5.b Zásah do právní sféry

[44] Druhým z definičních znaků správního rozhodnutí je zásah do veřejných subjektivních práv žalobce. Soudní řád správní je svojí povahou „ochranný“ předpis, a má tedy zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (srov. výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 6 A 25/2002-42).

[45] Jak bylo výše uvedeno, závazná stanoviska vydaná dle § 67 správního řádu z roku 2004 naplňují definiční znak samostatně vymezeného předmětu řízení. Jelikož jsou v rámci takto vymezeného předmětu rozhodnutím konečným a autoritativně zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, jsou s to citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce, jako například výše zmíněné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče týkající se výměny oken na budově nacházející se v památkové rezervaci, které může výměnu znemožnit či stanovit podmínky. Tato závazná stanoviska jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Z toho vyplývá, že za splnění ostatních podmínek [např. v § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpání řádných opravných prostředků] jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví.

[46] V případě závazných stanovisek vydaných dle § 149 správního řádu z roku 2004 je však objektivně vymezený předmět řízení, v rámci kterého se tato stanoviska vydávají, výrazně širší. Toto vyplývá i z toho, že pro vydání konečného rozhodnutí je obvykle zapo-

třebí větší počet závazných stanovisek a až jejich souhrn tvoří východisko pro rozhodování správního orgánu. V takto vymezeném předmětu řízení není závazné stanovisko s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až rozhodnutím konečným.

[47] Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí. Procesní úprava uvedená v § 149 odst. 3 správního řádu z roku 2004, tedy „[j]estliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“, je jen projevem zásady ekonomie řízení. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Tuto zásadu správní řád z roku 2004 reflektuje i v ostatních řízeních (§ 51 odst. 3).

[48] Rozšířený senát tedy uzavřel, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

IV. Shrnutí

[49] Z legislativní činnosti zákonodárce lze vypořizovat snahu o komplexní řešení

problematiky vydávání a přezkumu závazných stanovisek. Novelizace právního prostředí upravující otázku závazných stanovisek zavedla kromě samotné definice závazného stanoviska a mechanismu jeho přezkumu také ustanovení, která *ex lege* konstatují, že dané závazné stanovisko je samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004.

[50] Závazná stanoviska, která jsou *ex lege* rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Ustanovení, která určují, že má správní orgán vydat závazné stanovisko v konkrétním případě ve formě samostatného rozhodnutí, jsou obsažena především v některých zvláštních zákonech (např. § 44a odst. 3 památkového zákona). Tuto legislativní činnost lze chápat jako reflexi závěrů uvedených ve sjednocujícím rozhodnutí rozšířeného senátu.

[51] Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí. (...)

Řízení před soudem: přezkum podkladových rozhodnutí Zdravotnictví: souhlas s personálním a věcným vybavením a s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením

k § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění zákona č. 121/2004 Sb.

Rozhodnutí ve věci souhlasu s personálním a věcným vybavením a s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením [§ 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních] je podkladovým rozhodnutím, které soud může přezkoumávat až v řízení o případné žalobě podané proti rozhodnutí ve věci registrace nestátního zdravotnického zařízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 4 Ads 24/2011-81)

Prejudikatura: č. 1324/2007 Sb. NSS a č. 1764/2009 Sb. NSS.

Věc: Ivana K. proti Ministerstvu zdravotnictví o udělení souhlasu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy byl vydán souhlas ve smyslu § 10 odst. 3 písm. b) ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb. s věcným a personálním vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení žalobkyně v rozsahu § 5 odst. 1 písm. a) až e), g) až i), odst. 4 a 5 vyhlášky č. 424/2004 Sb., kterou se stanoví činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků.^{*)} Současně nebyl vydán souhlas v rozsahu § 5 odst. 1 písm. f), odst. 2 a 3 téže vyhlášky.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 10. 2007 odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí se zaměřil na ty výkony zdravotní péče poskytované žalobkyní jako porodní asistentkou, k nimž nebyl správním orgánem I. stupně udělen souhlas, tedy zejména přípravu rodiček k porodu a péči o ně ve všech dobách porodních, vedení fyziologických porodů včetně případného nástřihu hráze a v neodkladných případech v poloze koncem pánevním, poskytování ošetrovatelské péče fyziologickým novorozencům a jejich první ošetření včetně případného zahájení okamžité resuscitace, jakož i asistence při komplikovaném porodu a gy-

nekologických výkonech či instrumentace na operačním sále při porodu císařským řezem pod přímým vedením lékaře specialisty. Žalovaný se ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobkyně není schopna zajistit neodkladnou péči, neboť její zdravotnické zařízení nedisponuje odpovídajícím věcným a personálním vybavením pro diagnostiku a řešení náhlých komplikací a urgentních stavů. Konstatoval též nedostatek personálního a věcného vybavení zejména pro případ patologického porodu a s ním spojených komplikací, které jsou v krajním případě způsobily ohrozit na životě či zdraví rodičku nebo její dítě.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u Městského soudu v Praze. Namítala, že správní orgány při vymezení rozsahu zdravotnických výkonů, k nimž nebyl vydán souhlas, vycházely z odborných vyjádření a posudků, které však pracují se situacemi, které by mohly nastat toliko v nejhorším případě. Argumentovala, že v případě akutního porodu je porod povinen provést kterýkoliv lékař, který rovněž nebude mít k dispozici operační sál ani potřebné přístroje a nástroje, jakož i porodní asistentka, která nedisponuje příslušným souhlasem, a dokonce i laik. Zejména pak poukazovala na specifickou pova-

^{*)} S účinností od 14. 3. 2011 nahrazena vyhláškou č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků.

hu svého zdravotnického zařízení, přičemž zdůraznila, že neposkytuje péči při porodu ve své provozovně, ale v místě, kde se rodička rozhodne přivést dítě na svět, obvykle u rodičky doma.

Městský soud usnesením ze dne 31. 1. 2011, čj. 5 Ca 378/2007-47, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) téhož zákona. V odůvodnění poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 3 Ads 144/2009-103, jímž byla v obdobné věci odmítnuta žaloba proti rozhodnutí, kterým nebyl vydán souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. Vycházejí z tohoto rozsudku dospěl k závěru, že žalobu není možno věcně projednat, neboť napadené rozhodnutí je aktem, který je vyloučen ze soudního přezkoumání. Konstatoval, že ačkoliv rozhodnutí o souhlasu jako jedna z povinných příloh žádosti o registraci nestátního zdravotnického zařízení ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., popř. změnu registrace ve smyslu § 12 odst. 2 téhož zákona je sice nepochybně rozhodnutím ve smyslu formálním (je vydáváno k žádosti účastníka ve správním řízení a obsahuje výrok, odůvodnění a poučení), nejedná se však o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka. V případě rozhodnutí o souhlasu, které podmiňuje obsah následně vydávaného rozhodnutí o registraci (popř. o změně či zrušení registrace), se jedná o tzv. subsumovaný správní akt, který může být přezkoumán podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti finálnímu rozhodnutí (zde rozhodnutí o změně registrace).

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že nežádala o souhlas s personálním a věcným vybavením, nýbrž toliko o změnu registrace z důvodu změny sídla zdravotnického zařízení. Vyjádřila své přesvědčení, že o souhlas s personálním a věc-

ným vybavením vůbec žádat nemusela, neboť tento souhlas již měla na základě dřívějšího rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 5 o registraci nestátního zdravotnického zařízení ze dne 21. 11. 1996. Již dříve o změnu sídla žádala žádostí ze dne 6. 12. 2000, přičemž tato změna byla povolena rozhodnutím Úřadu městské části Praha 5 ze dne 11. 12. 2000. Podle jejího názoru mělo být obdobně postupováno i v tomto případě, kdy podala žádost ze dne 3. 1. 2007 o změnu registrace pouze z důvodu změny adresy sídla zdravotnického zařízení. Zdůraznila, že při podání žádosti jí byla ze strany správního orgánu I. stupně účelově předložena k vyplnění též žádost o souhlas s personálním a věcným vybavením, čímž došlo ke vmanévrování stěžovatelky do současné situace.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že v případech jako je tento, kdy dochází ke změně místa provozování nestátního zdravotnického zařízení, je nutno opětovně posoudit, zda nové místo provozování splňuje podmínky věcného a technického vybavení pro požadovaný druh péče. V takovém případě jsou podmínky pro následné rozhodnutí o registraci prakticky obdobné jako v případě žádosti o vydání nové registrace. Uzavřel, že to ovšem nic nemění na správnosti závěru, že stěžovatelka napadla kasační stížností rozhodnutí, které je svou povahou předběžné a, byť vydávané v samostatném správním řízení, svou povahou vyloučené ze soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobkyně zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se zaměřil především na přezkoumání pro rozhodnutí věci klíčového závěru napadeného usnesení městského soudu, totiž zda rozhodnutí ve věci souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. je podkladovým rozhodnutím, které soud může přezkoumávat až v řízení o případné žalobě podané proti rozhodnutí ve věci registrace nestátního zdravotnického zařízení.

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil s tímto závěrem městského soudu, jakož i s vývodem z něj plynoucím, tedy že žalobu nebylo možno věcně projednat a bylo ji nutno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) a b) téhož zákona, neboť napadené rozhodnutí je aktem, který je vyloučen ze soudního přezkoumání. Rozhodnutí o souhlasu s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb. (dále jen „rozhodnutí o souhlasu“) totiž představuje toliko jednu z povinných příloh k žádosti o registraci nestátního zdravotnického zařízení ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., resp. změnu či zrušení registrace ve smyslu § 12 odst. 2 téhož zákona (dále jen „rozhodnutí o registraci“). Jak správně vyložil městský soud, jedná se sice o rozhodnutí (ve smyslu formálním), které je vydáváno na základě žádosti účastníka v rámci samostatného správního řízení a které musí obsahovat veškeré zákonné náležitosti podle § 68 odst. 1 správního řádu, tedy výrokovou část, odůvodnění i poučení účastníků. To však nic nemění na tom, že se nejedná o rozhodnutí materiální povahy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobkyně.

K odůvodnění závěru, že se v případě rozhodnutí o souhlasu nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je třeba poukázat na to, že samotné udělení (či neudělení) souhlasu nezasahuje do práv žalobkyně jako provozovatele nestátního zdravotnického zařízení, neboť samo rozhodnutí o souhlasu jí nezakládá žádná konkrétní subjektivní práva či povinnosti. Účinky v podobě zásahu do subjektivních práv a povinností žalobkyně totiž nastávají teprve v důsledku vydání finálního rozhodnutí o registraci jejího nestátního zdravotnického zařízení. Na tomto závěru nic nemění a naopak jej potvrzuje skutečnost, že rozhodnutí o souhlasu významnou měrou podmiňuje obsah následně vydávaného rozhodnutí o registraci.

Je třeba zohlednit, že dílčí rozhodnutí o souhlasu a finální rozhodnutí o registraci

vydává tentýž orgán, konkrétně orgán příslušný k registraci nestátního zdravotnického zařízení ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb. Přestože se tedy v případě řízení k vydání rozhodnutí o souhlasu formálně jedná o samostatné řízení podléhající obecným předpisům o správním řízení (§ 18 zákona č. 160/1992 Sb.), toto nelze chápat jako řízení probíhající nezávisle na hlavním řízení k vydání rozhodnutí o registraci, nýbrž toliko jako určité dílčí stadium řízení hlavního. Mimoto je třeba zohlednit, že předmět obou řízení je totožný, když v dílčím řízení k vydání rozhodnutí o souhlasu a hlavním řízení k vydání rozhodnutí o registraci jsou hájeny tytéž zájmy, zejména veřejný (objektivní) zájem na ochraně života a zdraví matky i plodu. Z důvodu ochrany těchto totožných zájmů pak vyplývá potřeba posouzení, zda konkrétní provozovatel nestátního zdravotnického zařízení disponuje odpovídajícím personálním a technickým vybavením k výkonu příslušného druhu a rozsahu zdravotní péče, o jehož registraci usiluje.

K témuž závěru přitom dospěl Nejvyšší správní soud opakovaně již dříve, když v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 3 Ads 145/2008-77, a shodně též v rozsudku ze dne 24. 3. 2010, čj. 3 Ads 144/2009-103, vyložil, že „*vyslovení nesouhlasu [podle § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb.] je ‚rozhodnutím‘ toliko formálně; nevyhovuje vymezení pojmu ‚rozhodnutí‘ podle § 65 s. ř. s. To proto, že samo udělení (nebo neudělení) souhlasu orgánem příslušným k registraci nezasahuje s konečnou platností do hmotných práv provozovatele nestátního zařízení. Takový akt provozovateli (žalobci) ještě nezakládá žádné konkrétní povinnosti ani mu neuděluje či neodnímá práva. To, co je pro účastníka řízení právem a co povinností, může založit orgán příslušný k registraci až při rozhodnutí o registraci, kdy je oprávněn ve správním řízení zakládat práva a povinnosti tímto individuálním správním aktem. [...] [K] šetření chráněného zájmu podle zákona č. 160/1992 Sb. ve věci vyslovení nesouhlasu byl novelou § 10 odst. 3 písm. b) tohoto zákona zákonem č. 121/2004 Sb. povolán ten-*

týž správní orgán jako orgán provádějící registraci samostatnou, přičemž řízení zakončené napadeným rozhodnutím – vyslovením nesouhlasu s personálním a věcným vybavením – není samostatným, objektivně vymezeným předmětem v rámci řízení o registraci nestátního zdravotnického zařízení (srov. odstavec 26 rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86), neboť typový okruh chráněných zájmů tohoto řízení je obdobný s předmětem řízení registračního.“

V případě rozhodnutí o souhlasu se jedná o tzv. subsumovaný správní akt, který může být přezkoumán podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti finálnímu rozhodnutí o registraci. V této souvislosti lze odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS, v němž zdejší soud judikoval, že „§ 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“ V rozsudku ze dne 10. 2. 2010, čj. 6 As 43/2008-472, pak Nejvyšší správní soud instruktivně vysvětlil dělení správních aktů na tzv. řetězíci se správní akty na jedné a subsumované správní akty na druhé straně, totiž že „[z]a řetězíci se správní akt je považován takový správní akt, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba více navazujících rozhodnutí podle zvláštních předpisů, které jsou samostatně napadnutelné ve správním soudnictví. Typickým příkladem řetězení je posloupnost územního a po něm – k zamýšlenému zásahu nezbytného – stavebního povolení. Zde dochází k typickému řetězení jinak samostatných – a samostatnými žalobami napadnutelných – správních rozhodnutí a zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech navazujících rozhodnutí. Za subsumovaný správní

akt bývá považován správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu, nepodléhající samostatně přezkumu ve správním soudnictví. Soudnímu přezkumu pak podléhá až finální správní akt (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Oba typy správních aktů – řetězíci i subsumované – mají charakter podkladového či podmiňujícího aktu ve vztahu k dalšímu, navazujícímu rozhodnutí.“

Toliko pro úplnost Nejvyšší správní soud rekapituluje též předpoklady přezkumu subsumovaného správního aktu, jak byly vymczeny v citovaném rozsudku čj. 4 As 37/2005-83. Podle jeho závěrů „[p]ředpokladem takového přezkumu tedy je, aby

1. existoval tzv. subsumovaný správní akt (tj. správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu),
2. finální správní akt byl ve správním soudnictví napaden projednatelnou žalobou,
3. nezákonnost subsumovaného správního aktu byla v žalobě namítnuta (zde se jedná o promítnutí dispoziční zásady; Nejvyšší správní soud tu ponechává stranou případy nicotnosti či nepřezkoumatelnosti subsumovaného správního aktu, neboť dálece překračují rámec souzené věci),
4. se nejednalo o takový subsumovaný správní akt, jímž by byl vázán i sám soud,
5. nebylo možno subsumovaný akt napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (ostatně v takovém případě by se vlastně ani nejednalo o akt subsumovaný, nýbrž o akt řetězíci se, popřípadě zcela samostatný, čili nebyla by splněna již první podmínka).“

V návaznosti na výše uvedené dělení řetězíci se a subsumovaných správních aktů je třeba poukázat na specifickou problematiku tzv. závazných stanovisek jako kvalifikovaného typu podkladových rozhodnutí, náležejících do první jmenované kategorie, tedy řetězíci se správních aktů. Městský soud v napadeném usnesení v této souvislosti správně poznamenal, že judikatura Nejvyššího správního soudu sice připouští samostatný přezkum závazných stanovisek jako speci-

fického druhu podkladových rozhodnutí, o takové závazné stanovisko se však v této věci nejedná. Na tomto místě lze poukázat na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, v němž zdejší soud judikoval, že „[z]ávazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.“ V této souvislosti je ovšem třeba poukázat rovněž na závěry aktuálního rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, ve věci „Větrná energie Morava“, v němž zdejší soud ohledně právní povahy závazných stanovisek vydaných po nabytí účinnosti správního řádu z roku 2004, tedy od 1. 1. 2006, vyslovil, že „[z]ávazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo po-

vinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“ (...)

Vzhledem k výše uvedeným závěrům se zdejší soud nemohl zabývat meritorní námitkou stěžovatelky, že předmětem její žádosti podané dne 11. 12. 2006 byla toliko změna sídla (místa provozování) jejího nestátního zdravotnického zařízení, a pouze na popud správního orgánu následně předložila též žádost o vydání souhlasu s personálním vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zdravotnickým zařízením ze dne 3. 1. 2007, když tento souhlas již měla udělen na základě dřívějšího rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 5 o registraci nestátního zdravotnického zařízení ze dne 21. 11. 1996. V minulosti přitom již o změnu sídla svého zdravotnického zařízení žádala, a této žádosti bylo vyhověno, aniž by musela o souhlas znovu žádat. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tuto námitku by bylo možno přezkoumat teprve v rámci soudního přezkumu finálního rozhodnutí o registraci jejího nestátního zdravotnického zařízení.

2436

Řízení před soudem: kompetenční výluka

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: rozkaz velitele vojenského útvaru

k § 65 soudního řádu správního

Rozkaz velitele vojenského útvaru, kterým bylo deklarováno rozdělení služeb vojáků za minulé období, nezasahuje do práv a povinností vojáka, a nelze jej tak považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. přezkoumatelné ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, čj. 3 Ads 58/2011-61)

Prejudikatura: č. 615/2005 Sb. NSS, č. 625/2005 Sb. NSS, č. 923/2006 Sb. NSS a č. 1046/2007 Sb. NSS; č. 7042/1928 Boh. A, č. 9115/1931 Boh. A, č. 9832/1932 Boh. A a č. 2092/1923 Boh. A.

Věc: Ing. Jan A. proti veliteli vojenského útvaru č. 8407 v Praze-Kbelích o příplatek za noční práci a práci v sobotu a v neděli, o kasační stížnosti žalobce.

Rozkazem č. 256 ze dne 13. 11. 2009 rozhodl velitel vojenského útvaru č. 8407 Praha-Kbely plk. Ing. Josef B. o rozdělení služeb u 243. vrtulníkové letky (dále jen „243. vrlt.“) u LZS Plzeň (letecká záchranná služba) a SAR (pátrání a záchrana) na měsíc listopad 2009. Z přílohy č. 6 vyplývá, že žalobce měl nastoupit směnu (8:00 – 21:00 hod.) a pohotovost (21:00 – 7:00 hod.) u LZS Plzeň ve dnech 5., 12., 21., 24. 11. 2009 a u SAR dne 27. 11. 2009.

Rozkazem ze dne 14. 12. 2009 č. 277 rozhodl velitel o nařízené práci a práci přesčas. V příloze č. 1 je formou tabulky rozepsána nařízená práce a práce přesčas u příslušníků 243. vrlt. U žalobce je v této tabulce uvedeno, že mu byla v měsíci listopadu 2009 nařízena pohotovost na pracovišti ve dnech 5. 11. 2009 v rozmezí od 21:00 do 24:00 (pracovní doba téhož dne proběhla od 8:00 do 21:00 hod.), 6. 11. 2009 v rozmezí od 0:00 do 7:00 hod. (pracovní doba téhož dne proběhla od 7:00 do 12:00 hod.), 12. 11. 2009 v rozmezí od 21:00 do 24:00 hod. (pracovní doba téhož dne proběhla od 8:00 do 21:00), dne 13. 11. 2009 v rozmezí od 0:00 do 7:00 hod. (pracovní doba téhož dne proběhla od 7:00 do 12:00 hod.), dne 21. 11. 2009 v rozmezí od 21:00 do 24:00 hod. (pracovní doba proběhla tento den od 8:00 do 21:00 hod.), dne 22. 11. 2009 v rozmezí od 0:00 do 7:00 hod. (pracovní doba proběhla tento den od 7:00 do 9:00 hod.), dne 24. 11. 2009 v rozmezí od 21:00 do 24:00 hod. (pracovní doba proběhla tento den od 8:00 do 21:00 hod.), dne 25. 11. 2009 v rozmezí od 0:00 do 5:00 hod. (pracovní doba proběhla od 5:00 do 12:00 hod.), dne 27. 11. 2009 od 21:00 do 24:00 hod. (pracovní doba proběhla tento den od 7:00 do 21:00 hod.) a dne 28. 11. 2009 v rozmezí od 0:00 do 7:00 hod. (pracovní doba tento den proběhla od 7:00 do 9:00 hod.).

Proti uvedenému rozkazu podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž uvedl, že rozkaz velitele je konstitutivní právní akt vydaný služebním orgánem, který nabývá účinnosti zveřejněním. Tvrdil, že byl rozkazem č. 256 ze dne 13. 11. 2009 určen k výkonu nepřetržitých 24hodinových služeb LZS a SAR ve dnech 5. 11., 12. 11., 21. 11. a 24. 11. 2009 (LZS) a výkonu služby (SAR). K výkonu

služby LZS a SAR vojáci nastupují v 9:00 hod. dne, kdy jsou do této služby určeni rozkazem, a končí následující den v 9:00 hod. Za takto vykonanou službu náleží zaměstnanci plat a příplatek za práci v noci a v sobotu a v neděli podle § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost (dále jen „zákon o platu“). Vzhledem k tomu, že žalobce v měsíci listopadu 2009 skutečně vykonával nepřetržité služby LZS a SAR, jak mu bylo nařízeno, považoval napadený rozkaz v té části, kde je určena „pracovní pohotovost“, za rozhodnutí vydané v rozporu s platným právním řádem, jelikož působí zpětně a odnímá žalobci jím nabytá práva. Jednáním žalovaného byl tedy žalobce poškozen na svých právech nevyplacením platových náležitostí v souladu se zákonem o platu, když žalobci nebyl vyplacen příplatek za noční práci a práci v sobotu a v neděli. Doba označená žalovaným v napadeném rozkazu jako pracovní pohotovost byla ve skutečnosti podle názoru žalobce výkonem služby konaným nad základní týdenní dobu služby.

Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 7. 12. 2010, čj. 11 Ad 1/2010-23. V odůvodnění uvedl, že vycházel z § 30 a § 145 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Nejprve posuzoval, zda rozkaz velitele výše uvedeného vojenského útvaru o tom, že rozkazem č. 256 nařízená a takto rovněž skutečně vykonaná nepřetržitá služba LZS a SAR v listopadu 2009 nebyla v době od 21:00 hod. dne nástupu služby do 7:00 hod. následujícího dne označena za výkon služby, ale pouze za pracovní pohotovost, bylo možno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Dospěl k závěru, že v daném případě se nejedná o rozhodnutí služebního funkcionáře ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože žalobou napadený úkon žalovaného není takovým úkonem, kterým by byl žalobce přímo dotčen na svých právech a povinnostech. K tomu městský soud dále uvedl, že napadeným rozkazem bylo deklarováno, že určité činnosti stěžovatele v určitých dnech nebyly výkonem služby, ale pracovní pohotovostí. Tímto rozkazem tedy nebylo rozhodnuto o konkrétních právech a povinnostech stěžovatele. Ve věci je

podle městského soudu zásadní, že napadeným rozkazem nedošlo ke změně služebního poměru žalobce, jelikož žalobce dále pro žalovaného vykonával služební činnost. Faktické postavení žalobce se v důsledku napadeného rozkazu nezměnilo, pokud jde o vymezení druhu činnosti, kterou byl žalobce povinen v rámci tohoto zařazení vykonávat. Pokud se jedná o samotnou konkrétní výši služebního příjmu žalobce za období, které bylo upraveno napadeným rozkazem, bylo třeba vzít v úvahu rozhodující skutečnost, že napadeným rozkazem nebylo o výši služebního příjmu žalobce bezprostředně rozhodováno.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zásadně nesouhlasil s odmítnutím žaloby, neboť podle jeho názoru je napadený rozkaz rozhodnutím ve smyslu § 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a § 65 odst. 1 s. ř. s. V první řadě poukázal na to, že v armádě se uplatňují vztahy nadřízenosti a podřízenosti (§ 3 odst. 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky) a rozkaz je podle něj projevem vůle nadřízeného, jímž se jeho adresátu závazně ukládají povinnosti [§ 24 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. stanoví, že výkonem služby se rozumí mj. plnění povinností podle rozkazů nadřízeného, a podle § 48 odst. 1 písm. a) téhož zákona je základní povinností vojáka důsledné a přesné plnění úkolů, které mu ukládají právní předpisy a rozkazy nadřízených].

Stěžovatel poukázal na skutečnost, že mu byla rozkazem č. 256 ze dne 13. 11. 2009 podle § 24 zákona č. 221/1999 Sb. uložena povinnost k výkonu nepřetržitých 24hodinových služeb LZS a SAR. Jelikož stěžovatel tyto povinnosti splnil a vykonával nařízené služby, vzniklo mu podle § 3 odst. 1 a 2 zákona o platu právo na vyplacení platu za jejich výkon. Stěžovatel dále namítl, že obsahově tento rozkaz není nařízením služební pohotovosti v souladu s § 30 zákona č. 221/1999 Sb., nýbrž rozdělením výkonu služby na dva časové úseky s rozdílným právním režimem. Takovýto „*právní akt*“ nesměřuje vůči subjektu právních vztahů (vojáku – fyzické osobě), ale vůči jeho druhotnému objektu (výkonu služby), je

aktem nicotným, právně neexistujícím, a proto se na něho hledí, jako by nebyl. Stěžovatel dále poukázal i na funkční rozměr napadeného rozkazu, neboť ze samé povahy služební pohotovosti je zřejmé, že tato není výkonem služby a lze ji naříditi pouze mimo rámec stanoveného rozvrhu služeb a základní týdenní doby služby.

Dále stěžovatel poukázal na názor Ústavního soudu vyjádřený v usnesení ze dne 27. 7. 2009, sp. zn. IV. ÚS 85/09, v němž byly posuzovány rozkazy na letové dny č. 319, 320, a 321 z listopadu 2008, kterými byl stěžovatel určen k výkonu nepřetržitých 24hodinových služeb SAR. Ústavní soud v něm vyslovil názor, že tyto rozkazy jsou přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Těmito rozkazy bylo podle názoru stěžovatele zasaženo do práva na nepřetržitý odpočinek mezi službami. Stěžovatel je však přesvědčen, že do práv vojáků lze zasáhnout přímo i rozkazem stanovujícím pouze povinnost. Přezkoumatelný ve správním soudnictví je tedy jakýkoliv rozkaz (rozhodnutí nadřízeného). Výklad § 65 odst. 1 s. ř. s., který zaujal městský soud, je podle stěžovatele nepřipustně restriktivní, přestože sám připouští, že napadeným rozkazem mohlo dojít k zásahu do stěžovatelových práv a povinností.

Závěrem stěžovatel uvedl, že celá konstrukce protiprávního jednání a úmyslného zkracování práv vojáků ve výkonu služeb LZS a SAR je založena na tom, že rozkazem je jim nařízen výkon služeb na celých 24 hodin, aby tyto služby byly zajištěny. Ke zdánlivé legalizaci tohoto protiprávního jednání pak slouží rozdělení služby na výkon „*nepřetržité služby*“ a „*služební pohotovost*“. Pro navození dojmu naprosté legality pak slouží právě vydávání retroaktivního rozkazu se závazným určením, že dotčený voják ve skutečnosti nevykonával službu, ale jen služební pohotovost.

Stěžovateli splněním povinností uložených rozkazem č. 256 ze dne 13. 11. 2009 vzniklo právo na plat, které mu bylo napadeným rozkazem odebráno. Pokud městský soud odmítl žalobu, jednal v rozporu s § 65 odst. 1 s. ř. s. a čl. 36 odst. 2 Listiny.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozkaz rozhodně nemá charakter individuálního správního aktu a není ani rozhodnutím v řízení ve věcech služebního poměru. Takové rozkazy jsou u vojenských útvarů a zařízení zcela běžnou formou aktů řízení jejich vnitřního chodu, zajišťování jejich činností a plnění úkolů, které jsou dány stanovenou působností a rovněž jsou realizací práv a povinností jejich zaměstnanců, jak vyplývají z příslušných služebních a pracovních předpisů. Nejedná se tedy o takový úkon, kterým by byl stěžovatel přímo dotčen na svých právech a povinnostech.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžovatelova argumentace proti rozhodovacímu důvodu napadeného usnesení městského soudu se zakládá na stěžejní námitce, že napadený rozkaz velitele VÚ č. 8407 splňoval znaky rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto měl být městským soudem věcně přezkoumán. Tuto námitku stěžovatel opírá o obecné přesvědčení, že každý rozkaz nadřízeného je přezkoumatelný ve správním soudnictví, a to v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Nejvyšší správní soud při posouzení této námítky nejprve považuje za vhodné připomenout východiska právní úpravy těchto právních otázek a názory relevantní judikatury.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. dále platí, že „[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl

zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“. Tím, že zákon neváže charakteristiku pojmu „rozhodnutí“ pro účely soudního přezkumu na žádnou stanovenou formu ani jiné náležitosti, podle nichž by bylo možno identifikovat úkon správního orgánu jako rozhodnutí, je třeba vycházet především z funkčního dopadu takového úkonu správního orgánu do právní sféry adresátů působení správních orgánů. Záměrem této koncepce vymezení rozsahu správních úkonů, které je možné přezkoumat v řízení před soudem, bylo nepochybně poskytnutí široké právní ochrany vůči úkonům správních orgánů, které z různých důvodů formalizovány nejsou a procesně nejsou vydávány jako „rozhodnutí“ ve smyslu obecného správního či jiného speciálního procesního režimu ve veřejné správě, avšak jejich dopad do právní sféry adresátů těchto úkonů je plně s formalizovanými rozhodnutími srovnatelný. Nejvyšší správní soud se bližšímu osvětlení obsahu a rozsahu pojmu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ve své dosavadní rozhodovací praxi vyjádřil již několikalet a ze zaujatých právních názorů vyplývá, že primární úlohu při posouzení, zda ten který úkon správního orgánu naplňuje materiální charakteristiku rozhodnutí, sehrává vždy skutkový a právní kontext posuzovaného úkonu správního orgánu. Ve své předchozí judikatuře Nejvyšší správní soud vícekrát dovodil, že kupř. přípisy, sdělení či jiné akty správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (tj. úkony méně formální či úplně neformální), mohou být za určitých okolností posuzovány jako materiální rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu např. rozsudek ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS).

Služební poměry zaměstnanců ozbrojených sil a bezpečnostních sborů jsou v souladu s doktrinárními názory i judikaturou označovány jako vztahy veřejnoprávní, a to zejména z toho důvodu, že je u nich potlačen smluvní princip (zejména již tím, že služební poměr vzniká jmenováním, a nikoliv na základě smlouvy), zaměstnanci ve služebním poměru

mají zvýšené některé povinnosti a omezená práva (např. při přeložení do jiného místa výkonu práce, omezené možnosti při podnikání, podléhají kárné pravomoci) a na druhé straně mají určité výhody proti zaměstnancům v pracovním poměru (viz k tomu Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 405). Kompetence správních soudů poskytovat ochranu ve věcech služebního poměru byla potvrzena usnesením zvláštního senátu pro řešení některých kompetenčních sporů ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 51/2004-9, č. 615/2005 Sb. NSS. Právní úprava služebního poměru, v němž stěžovatel vykonával v hodnosti kapitána službu jako pilot vrtulníku a přitom se podílel na zabezpečování služeb SAR a LZS, je obsažena v zákoně č. 221/1999 Sb. Podle § 2 odst. 2 tohoto zákona činí právní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci. Ústředním mechanismem, na němž je založen výkon služby vojáků z povolání (ale i dalších příslušníků jiných bezpečnostních sborů, jejichž činnost je upravena jinými právními předpisy), je princip subordinační. V rámci subordinačního vztahu mezi nadřízeným a podřízeným vojákem je základní povinností podřízeného vojáka přesně plnit úkoly, které mu ukládají právní předpisy a rozkazy nadřízených [§ 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 221/1999 Sb.]. Výkonem služby se rozumí plnění služebních povinností podle služebního zařazení a podle rozkazů nadřízeného (§ 24 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb.). Plnění rozkazů je tedy jednou ze základních služebních povinností vojáka, a „rozkaz“ je tak jedním z aktů, jimiž se vojákům služební povinnosti ukládají, ale také i již uložené služební povinnosti blíže konkretizují. Prostřednictvím rozkazů se tedy realizuje každodenní běžný výkon vojenské služby. Podle § 48 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. je voják povinen splnit rozkaz nadřízeného i tehdy, domnívá-li se, že je v rozporu s právním předpisem, je však povinen nadřízeného na to upozornit. V případě, že by voják splněním rozkazu spáchal

trestný čin, je povinen odepřít splnění rozkazu nadřízeného; tuto skutečnost však musí zároveň ohlásit neodkladně vyššímu nadřízenému. Ochrana před nezákonným rozkazem je tedy primárně upravena v rámci subordinačních služebních vztahů a respektuje přitom povahu rozkazu jako bezprostředního prostředku řízení výkonu vojenské služby, jejímž cílem je v první řadě obrana státu (viz § 2 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany státu). Samotný institut rozkazu však není výslovně definován žádným z aktuálně platných a účinných právních předpisů upravujících služební poměr vojáků a výkon vojenské služby.

Ustanovení § 145 zákona č. 221/1999 Sb. stanovuje, v kterých řízeních ve věcech služebního poměru vydávají služební orgány rozhodnutí, čímž je uvedeným aktům služebních orgánů poskytnuta kvalitativně vyšší forma. Jsou zde vypočteny případy, v nichž se rozhoduje ve věcech služebního poměru vojáků správním rozhodnutím, jehož vydání předchází vedení řízení ve věcech služebního poměru (§ 144 až § 158 zákona č. 221/1999 Sb.). Řízení ve věcech služebního poměru je správním řízením, což znamená, že na otázky neupravené zákonem č. 221/1999 Sb. se podřídně užije správní řád, s výjimkou § 10 až 12, § 14 části druhé hlavy XI a § 175 (viz § 144 zákona č. 221/1999 Sb.). U rozhodnutí vydaných v řízení ve věcech služebního poměru pak je výslovně zákonem předpokládána možnost soudního přezkumu na základě žaloby podané ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (§ 151 zákona č. 221/1999 Sb.). Nejvyšší správní soud se již ve své starší judikatuře zabýval problémem, zda je okruh případů, v nichž se vydává ve věcech služebních poměrů správní rozhodnutí, skutečně vymezen taxativním výčtem uvedeným ve zvláštním zákoně upravujícím služební poměr, anebo nikoliv. V rozsudku ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005-38, č. 1046/2007 Sb. NSS, dospěl při výkladu obdobného § 137 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, k závěru, že ve smyslu principu generální klausele správního soudnictví je třeba dovodit, že „*také všechna další rozhodnutí služebních funkcio-*

nářů, neuvedená v § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru, jsou přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, jestliže taková rozhodnutí jsou také materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního“ (tento názor vycházel podpůrně z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 7. 1996, sp. zn. I. ÚS 4/1996, č. 70/1996 Sb. ÚS). Při obdobné dikci § 145 zákona č. 221/1999 Sb. a obdobné povaze služebního poměru vojáka a policisty lze vycházet *per analogiam* z týchž východisek, a je tak třeba dovodit, že ani § 145 zákona č. 221/1999 Sb. není možno vykládat restriktivně tak, že v jiných případech rozhodnutí či jiných aktů služebních funkcionářů se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud tedy zcela souhlasí s názorem městského soudu, že pro kvalifikaci úkonu služebního orgánu jako „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s. není podstatná forma tohoto úkonu (tzn. zda se jedná o rozhodnutí, rozkaz či jiný akt nadřízeného), nýbrž jeho obsah a zásah do práv a povinností vojáka jako adresáta vrchnostenského působení služebního orgánu. Není rovněž podstatné, že vydání rozkazu nadřízeného nepředchází řízení ve věci služebního poměru, jako je tomu v případě vydání rozhodnutí podle § 145 zákona č. 221/1999 Sb., ani to, že zákon proti rozkazu nepřipouští žádná klasické opravné prostředky, nepočítaje v to právo vojáka upozornit nadřízeného na rozpor rozkazu s právním předpisem.

Stěžovatel se však mylí, pokud se domnívá, že by každý (jakýkoliv) rozkaz velitele měl být přezkoumatelný ve správním soudnictví jako „rozhodnutí“ správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozkaz nadřízeného služebního orgánu je třeba v prvé řadě chápat jako akt řízení výkonu služby vojáka, tedy v podstatě určitý pokyn ke splnění služebního úkolu, který má svůj prvotní právní základ ve vymezení služebních povinností vojáka (§ 48, § 99 a další ustanovení zákona č. 221/1999 Sb.). V této souvislosti lze poukázat na doktrinální názory prvorepublikové československé právní vědy, které vojenský služební rozkaz tra-

dičně nepovažovaly za správní rozhodnutí (viz k tomu Zeis, E.; Kliment, J. *Československé správní řízení*), přičemž vycházely z judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu ČSR. Konkrétně se jednalo např. o rozkaz velitele pluku, jímž se vojenskému gážístovi přiznávají určité služební příjmy (č. 9115/1931 Boh. A), přezkoušení osobního výkazu vojenského gážísty odbornou účtárnou a akty vydané hospodářskou správou vojenskou (č. 7042/1928 Boh. A a č. 9832/1932 Boh. A), povolání brance k činné službě prezenční (č. 2092/1923 Boh. A) apod. Stran soudního přezkumu těchto aktů nebylo možné stěžovat si proti vojenským kázeňským rozhodnutím, neboť nebyla přiznávána subjektivní práva vojákům, pokud šlo o uposlechnutí rozkazů nadřízených velitelů nebo kárné prostředky, jejichž použití náleželo velitelům k vynucení poslušnosti (viz k tomu Hoetzel, J. *Soudní kontroly veřejné správy*. 2. vyd. Praha : Vše- hrd, 1926, s. 29). Toto pojmání vojenského rozkazu potvrzují i německé doktrinální názory trestněprávní provenience z druhé poloviny minulého století, které rozkaz označují za určitý vrchnostenský správní akt interního charakteru, jímž se provádějí příkazy v rámci služební poslušnosti na principu nadřízenosti. Zároveň ovšem připouští, že nikoliv každý (dle svého označení) rozkaz je možno považovat za takový interní akt. Některé rozkazy (např. povolávací rozkaz) mohou mít materiálně charakter rozhodnutí [srov. k tomu Zanier, H. *Die Nichtbefolgung militärischer Anordnungen aus strafrechtlicher Sicht unter Berücksichtigung der öffentlichrechtlichen Grundbegriffe*. Přístupné na <http://www.anwalt-zanier.at/04/teil1.htm>; dále také Stratenwerth, G. *Verantwortung und Gehorsam: zur strafrechtlichen Wertung hoheitlich gebotenen Handelns*. Tübingen : J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1958, s. 52 a 143].

Nejvyšší správní soud tedy v souladu s těmito názory dovozuje, že je třeba zásadně odlišit vojenský rozkaz jako pouhý interní akt řízení v rámci principu subordinace při výkonu služby, který nemá žádný přímý dopad do práv a povinností vojáka vyplývajících z právního řádu, a rozkaz mající parametry rozhod-

nutí správního orgánu, kde je ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. materiálně zasahováno do jeho práv a povinností, zejména ve věcech služebního poměru (vznik, změna, zánik apod.).

Rozkaz nadřízeného (velitele) ve smyslu aktu řízení je přitom analogicky srovnatelný s pokynem zaměstnavatele ve smyslu pracovněprávním [srov. § 301 odst. 1 písm. a) zák. níku práce z roku 2006], jimž zaměstnavatel realizuje svou dispoziční pravomoc. Voják se tedy v takovém případě akceptací rozkazu nestává adresátem veřejnosprávního působení rozhodovací pravomoci nadřízeného jako správního orgánu, nýbrž pouze v rámci interního rámce služebního vztahu plní konkrétní úkoly náležející k výkonu služby. Takový rozkaz tedy nic nemění na jeho právech a povinnostech, neboť mu neukládá (konstitutivně) žádnou novou či další povinnost (právo), ani závazně nestvrzuje existenci či neexistenci sporného stavu (deklaratorně), ale pouze ve funkci aktu řízení konkretizuje stávající povinnosti k aktuálním potřebám výkonu služby.

Stěžovatel ve svých námitkách vztahujících se k tvrzené přezkoumatelnosti rozkazu nadřízeného rovněž poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2009, sp. zn. IV. ÚS 85/09 (v němž mimochodem bylo rozhodováno o ústavní stížnosti Mgr. Bc. Ing. M. P., stěžovatelova obecného zmocněnce v řízení před krajským soudem v této věci), kterým Ústavní soud odmítl pro nepřipustnost ústavní stížnosti podanou mj. proti třem rozkazům velitele VÚ 8407 Praha-Kbely, jimiž mělo dojít ke spojení tří 24hodinových nepřetržitých služeb v jeden celek. Ústavní soud v odůvodnění odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003 čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS, a ze dne 21. 12. 2006 (ve znění opravného usnesení ze dne 16. 1. 2007), čj. 6 As 49/2005-112, týkající se rozkazu ministra obrany a ze dne 29. 11. 2006, čj. 6 As 62/2006-57, a dovodil, že „*uvedené rozkazy, jež jsou výsledkem jednání v ústavní stížnosti jmenovaných velitelů, jsou přezkoumatelné v rámci správního soudnictví*“. Nejvyšší správní soud k tomu považuje za potřebné uvést, že Ústavní soud tímto usnesením nijak nezavázal správní soudy k tomu,

aby automaticky bez dalšího připouštěly vojenské rozkazy k soudnímu přezkumu, neboť argumentace Ústavního soudu v tomto usnesení se vůbec netýkala výkladu § 65 s. ř. s. ve vztahu k rozkazům napadeným ústavní stížností a nijak neřešila, zda tyto rozkazy konkrétně naplňují znaky rozhodnutí vymezené tímto ustanovením. Ústavní soud spíše obecně poukázal na pravomoc správních soudů k přezkumu rozhodnutí vydaných ve věcech služebního poměru jako zvláštního veřejnosprávního pracovněprávního vztahu, tuto pravomoc však správní soudy mohou vykonávat jen v zákonem stanovených případech.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že odkazovaný závěr „*uvedené rozkazy [...] jsou přezkoumatelné v rámci správního soudnictví*“ nevyplývá ani z jeho vlastních rozhodnutí citovaných Ústavním soudem v předmetném usnesení. Z nich se pouze rozsudek čj. 6 As 49/2005-112 zabýval správností usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby proti rozkazu ministra obrany o propuštění ze služebního poměru pro opožděnost. Tento propouštěcí rozkaz byl vydán ještě za účinnosti zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, účinného do 30. 11. 1999. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku přezkoumal pouze otázku včasnosti podání žaloby, přičemž se napadeným rozkazem nezabýval meritorně. V tomto ohledu je třeba poukázat na skutečnost, že ve věci propuštění ze služebního poměru se podle aktuální právní úpravy v zákoně č. 221/1999 Sb. již vede řízení o propuštění ze služebního poměru a vydává se rozhodnutí ve smyslu § 145 písm. d) tohoto zákona, které je soudně přezkoumatelné. Z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu ani stěžovatelem označeného usnesení Ústavního soudu tedy rozhodně nevyplývá, že by každý vojenský rozkaz měl být bez dalšího soudně přezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda měl napadený rozkaz žalovaného dopad do práv a povinností stěžovatele, jak jej má na mysli § 65 s. ř. s., tedy zda založil, zrušil či závazně změnil práva a povinnosti stěžovatele ve služebním poměru. Jak Nejvyšší správní soud zjistil z písemného vyhotovení napade-

ného rozkazu, není v jeho textu (články č. 1–11) žádné ustanovení či zmínka o stěžovatelem namítaném „protiprávním nařízení služební pohotovosti na dobu vykonané služby“. Stěžovatelova výkonu služby se týká pouze příloha č. 6 rozkazu č. 256 ze dne 13. 11. 2009 velitele vojenského útvaru č. 8407 s názvem „rozdělení služeb u 243. vrlt.“ u LZS Plzeň a SAR na měsíc listopad 2009, která je představována tabulkou, v níž jsou uvedeny počty hodin vykonané služby a služební pohotovosti u jednotlivých příslušníků 243. vrlt. Je zřejmé, že tento přehled má retrospektivní charakter (tzn. nesměřuje k uložení úkolu vojákům, které mají být provedeny) a jeho účelem je jednoznačně pouhý popis vykonaných služebních činností u 243. vrlt. za měsíc listopad 2009. Mohlo by se jednat tedy pouze o tzv. deklaratorní rozhodnutí, kterým by byla závazně určena stěžovatelova služební práva a povinnosti, nikoliv však konstitutivní rozhodnutí, jak tvrdil stěžovatel. Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že ani o takovéto správní rozhodnutí se u napadeného rozkazu nejedná. Příloha č. 1 napadeného rozkazu je totiž v podstatě jakýmsi přehledem odpracované doby, tedy podkladem, na základě něhož má být provedeno v následujícím měsíci zúčtování služebního platu a dalších peněžních náležitostí. Takovýto úkon služebního orgánu, byť se nepochybně týká výkonu služby i práva vojáka na odměnu za vykonanou službu, nemá sám o sobě potenciál zasáhnout do práv a povinností vojáka. Nejvyšší správní soud k tomu opět poukazuje na přílehlavou analogii s povinnostmi zaměstnavatele v režimu zákoníku práce vést evidenci odpracované pracovní doby, práce přesčas i vykonané pracovní pohotovosti (§ 96 odst. 1 zákoníku práce). Tyto úkony zaměstnavatele, v tomto případě služebního orgánu, samy o sobě nemohou zasáhnout do práva zaměstnance (resp. vojáka) na odměnu za vykonanou práci, nýbrž až sa-

motný úkon zaměstnavatele (resp. služebního orgánu) spočívající v nevyplacení odměny, který již do tohoto práva zasáhnout může. Konkrétně stěžovatelem namítané právo na spravedlivou odměnu za vykonanou práci (čl. 28 Listiny, § 66 a násl. zákona č. 221/1999 Sb.) tedy nebylo přílohou napadeného rozkazu přímo dotčeno, neboť jím stěžovatel nebyl přímo omezen ve svém právu na plat ve výši odpovídající zákonným předpisům (zákon o platu). I v tomto ohledu se tak Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem městského soudu obsaženým v jeho napadeném usnesení.

K tomu Nejvyšší správní soud ještě poznamenává, že nemůže zohlednit argumentaci stěžovatele, že takový postup soudu není efektivní, neboť stěžovatele odkazuje na jiné řízení, v němž bude stejně přezkoumáván mj. i napadený rozkaz. Jestliže je totiž žalobou napaden úkon, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., je povinností soudu takovou žalobu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. Soud se v takovém případě nemůže zabývat tím, zda by eventuálně napadený úkon byl subsumováným či podkladovým úkonem k jinému úkonu správního orgánu, který případně mohl být žalobou napaden jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož tu nejsou dány podmínky pro vedení takového řízení. Jelikož se nejednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., nebyl městský soud povinen zabývat ani jeho případnou nicotností, na kterou stěžovatel rovněž poukazoval.

Za daného stavu věci se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat dalšími námitkami stěžovatele, které již směřují k meritornímu posouzení zákonnosti napadeného rozkazu. Z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost jako důvodnou a zamítl ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání

Školství: rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání

k § 35 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

I. Rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, podléhá přezkumu ve správním soudnictví bez ohledu na zřizovatele mateřské školy.

II. Rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, vydává mateřská škola jako subjekt veřejné správy, nikoliv její ředitel, jenž je pouze vykonavatelem veřejné správy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109)

Prejudikatura: č. 1717/2008 Sb. NSS.

Věc: a) Ondřej M. a b) Monika S. proti Mateřské škole Sion o ukončení předškolního vzdělávání, o kasační stížnosti žalobců.

Mateřská škola Sion je školskou právnickou osobou ve smyslu § 8 odst. 6 a § 124 až § 140 školského zákona. Jejím zřizovatelem je v souladu s § 8 odst. 6 školského zákona ve spojení s § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion jako organizační jednotka registrované církve, již bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

Dne 1. 5. 2007 podala žalobkyně b) přihlášku svého syna – žalobce a) do Mateřské školy Sion a zároveň podepsala „*dohodu o podmínkách školky Sion*“. V dohodě potvrdila, že byla seznámena a souhlasí s křesťanským zaměřením školky Sion, v níž jsou děti vedeny k důležitým životním hodnotám jako je zájem o druhého, láska k pravdě, čestnost, upřímnost atd., které vycházejí z křesťanských hodnot. Součástí programu jsou biblické chvílky a další křesťanské prvky. Dále souhlasila s finančními podmínkami školky Sion a zavázala se je řádně dodržovat (zejména včasné a úplné placení poplatků). V dohodě rovněž po-

tvrdila, že byla seznámena s „*řádem školky Sion*“ a souhlasí s ním. Následně začal žalobce a) počínaje 1. 9. 2008 do mateřské školy docházet.

V září 2009 byli rodiče dětí navštěvujících Mateřskou školu Sion informováni o změnách ceníku s platností od 1. 10. 2009. Došlo ke zvýšení rodičovského příspěvku s možností požádat o dotovaný (nižší) příspěvek. Dne 30. 9. 2009 se ohledně této otázky konalo setkání rodičů, na něž rodiče žalobce a) nepřišli. V průběhu následujících dvou měsíců probíhala poměrně rozsáhlá písemná i ústní komunikace mezi žalovanou (její ředitelkou a zástupcem ředitelky) a rodiči žalobce a), zejména s jeho otcem. Podstatou této diskuse byl nesouhlas rodičů žalobce a) se změnou výše rodičovského příspěvku v průběhu školního roku. Dopisem datovaným 9. 12. 2009 oznámila ředitelka žalované a její zástupce rodičům žalobce a) ukončení předškolního vzdělávání žalobce a) k 31. 12. 2009. Z dopisu vyplývá, že důvodem pro tento akt byla jednak špatná komunikace a nedostatečná spolupráce mezi mateřskou školou a rodiči žalobce a), jednak neuhrazení dlužných plateb rodičovského příspěvku za měsíce říjen a listopad.

Žalobci napadli předmětný dopis jako správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Krajský soud usnesením ze dne 25. 1. 2011 žalobu odmítl dle § 46 odst. 2 s. ř. s. V odůvodnění na základě přiměřeného použití rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 3 As 39/2007-80, konstatoval, že školský zákon při definici postavení, práv a povinností ředitele školy důrazně rozlišuje, zda se jedná o ředitele školy, která má tzv. veřejného zřizovatele, a ředitele školy založené zřizovatelem neveřejným. Ustanovení § 165 odst. 2 školského zákona pak vymezuje případy, kdy je ředitel školy zmocněn vykonávat státní správu ve školství; mezi tyto případy náleží i ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona. Úprava § 165 odst. 2 školského zákona však zmocňuje k výkonu státní správy výhradně ředitele škol a školských zařízení zřízených veřejným zřizovatelem: mezi ty žalovaná nepatří. Podle názoru krajského soudu rozhodnutí ředitelky církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání dle § 35 školského zákona není rozhodnutím v oblasti státní správy. O žalobě proti takovému rozhodnutí je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Usnesení krajského soudu napadli žalobci (stěžovatelé) kasační stížností. Uvedli, že ředitelka mateřské školy postupovala dle § 35 školského zákona; ten přitom v tomto případě nijak nerozlišuje, zda jde o ředitele školy zřízené veřejným zřizovatelem či zřizovatelem neveřejným. Ve vztahu k § 4 s. ř. s. vymezujícím pravomoc správních soudů pak stěžovatelé dovozovali, že ředitel mateřské školy je fyzickou osobou, které bylo v § 35 školského zákona svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob – dětí. Toto rozhodování se rovněž závažným způsobem dotýká práv a povinností dalších osob, v tomto případě matky dítěte. Rovněž se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy, což vyplývá jak z charakteru rozhodnutí, tak i ze skutečnosti, že vzdělávání je významnou oblastí veřejného zájmu a stát podle školského zákona vystupuje jako garant úrovně vzdělání

bez ohledu na typ zřizovatele. Každá škola zapsaná do rejstříku musí splňovat zákonné standardy poskytovaného vzdělávání.

Podle stěžovatelů nebylo rozhodné, že školský zákon pravomoc ředitele ukončit předškolní vzdělávání následně v § 165 odst. 2 kvalifikuje jako výkon státní správy, přičemž tak činí v užším rozsahu jen v případě škol zřízených státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí. *Ad absurdum* by pak bylo možné tvrdit, že pokud zákonodárce na jednom místě právního předpisu založí vykonavateli veřejné správy kompetenci ukládat sankce za správní delikt, nebude se jednat o výkon veřejné správy kontrolovatelný ve správním soudnictví, pokud tentýž zákon na jiném místě uvede, že ukládání sankce za část správních deliktů není výkonem veřejné správy. Krajský soud podle stěžovatelů nesprávně z § 165 odst. 2 školského zákona dovodil, že, rozhoduje-li ředitel školy zřízené neveřejným zřizovatelem o otázkách v tomto ustanovení upravených, nejedná se o rozhodnutí v oblasti státní správy. Pro posouzení charakteru takového rozhodnutí je třeba použít kritérium vrchnostenského, resp. mocenského rozhodování, jak je vymezil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98, č. 147/1998 Sb. ÚS.

Stěžovatelé shrnuli, že rozhodnutí o ukončení vzdělávání, byť realizovaného v nestátní škole, zasahuje právo na vzdělání v jeho samé podstatě. Stěžovatel a) byl pro zbytek daného školního roku zcela vyloučen z reálné možnosti účastnit se vzdělávání v mateřské škole, a to včetně mateřských škol státních, neboť v průběhu školního roku již rodiče neměli možnost zajistit svému synovi možnost navštěvovat jinou mateřskou školu. Jeho právo účastnit se předškolního vzdělávání, byť v mateřské škole zřízené státem, se stalo právem hypotetickým a iluzorním. Podle stěžovatelů je proto rozhodnutí ředitele mateřské školy, kterým bylo ukončeno předškolní vzdělávání, rozhodnutím o veřejných subjektivních právech ve smyslu § 65 s. ř. s., a jako takové podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

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

Z odůvodnění:

(...)

IV.B Soudní přezkum rozhodnutí církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání

[26] Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je na zákonné úrovni vymezen soudním řádem správním, konkrétně v § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Pro soudní přezkum aktů správních orgánů pak podle ustálené judikatury zdejšího soudu musí být kumulativně splněny tyto tři podmínky: 1) jde o orgán moci výkonné [či jiný typ orgánu uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; 2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; 3) rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Naproti tomu pravomoc civilních soudů je specifikována v § 7 odst. 1 o. s. ř., podle něhož v občanském soudním řízení soudy projednávají a 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.

[27] Ohledně typu orgánu vydávajícího soudně napadnutelné rozhodnutí je třeba vyjít z toho, že v projednávaném případě by tímto orgánem mohla být pouze žalovaná jakožto školská právnická osoba s právní subjektivitou, nikoliv její ředitelka. V oblasti správního práva je totiž třeba rozlišovat subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy, tj. toho, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 376). Ředitel je přitom ve smyslu § 130 a § 131 školského zákona statutárním orgánem školské právnické osoby. Ředitel jedná za školskou právnickou osobu dovnitř i navenek, a je tudíž jejím výkonným orgánem. Ačkoliv školský zákon v řadě případů stanoví přímo řediteli pravomoc k rozhodování, jedná se fakticky o stanovení působnosti školské právnické osoby prostřednictvím vymezení pravomoci jejího funkčně příslušné-

ho orgánu. To plyne především z § 7 odst. 1 školského zákona, podle něž tvoří vzdělávací soustavu školy a školská zařízení a nikoliv jejich ředitelé (Vedral, J. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba*. ASPI, 2011). Z tohoto pohledu lze o subjektu veřejné správy uvažovat pouze ve vztahu ke školské právnické osobě, neboť její ředitel by mohl zastávat pozici pouhého vykonavatele veřejné správy. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatelů, že ředitel mateřské školy je fyzickou osobou, které bylo v § 35 školského zákona svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob; takové rozhodování by mohlo být svěřeno pouze samotné mateřské škole jako školské právnické osobě coby subjektu veřejné správy.

[28] Zbývá tedy posoudit, zda školská právnická osoba spadá pod rozsah orgánů vyjmenovaných v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Školská právnická osoba je zvláštním typem právnické osoby, jejíž zřízení, vznik, činnost i zánik upravuje § 124 až § 140 školského zákona a jejíž hlavní činností je poskytování vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 a školských služeb podle tohoto zákona. Z hlediska přípustnosti přezkumu aktů právnické osoby ve správním soudnictví nerozhoduje, zda se jedná o právnickou osobu založenou podle veřejného nebo soukromého práva, ani kdo je jejím vlastníkem, zřizovatelem či co je předmětem její činnosti. Z tohoto pohledu je první podmínka soudního přezkumu naplněna.

[29] Pro naplnění druhé podmínky pravomoci správních soudů je třeba posoudit skutečnost, zda rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání je rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Nejvyšší správní soud o věci uvažil takto. Předškolní vzdělávání podle § 33 školského zákona „podporuje rozvoj osobnosti dítěte předškolního věku, podílí se na jeho zdravém citovém, rozumovém a tělesném rozvoji a na osvojení základních pravidel chování, základních životních hodnot a mezilidských vztahů. Před-

školní vzdělávání vytváří základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání. Předškolní vzdělávání napomáhá vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytuje speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami.“ Přijetím dítěte do mateřské školy vzniká dítěti subjektivní veřejné právo na to, aby bylo vzděláváno v souladu s citovaným § 33 a se školním vzdělávacím programem vydaným ředitelem mateřské školy, jenž musí být v souladu s rámcovým vzdělávacím programem vydávaným příslušným ministerstvem (§ 3 odst. 2 a 3, § 4 odst. 3, § 5 školského zákona). Současně dítěti vzniká i řada povinností stanovených zpravidla školním nebo vnitřním řádem (srov. § 30 školského zákona). Rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání proto ani nemůže být vnímáno jinak, než jako rozhodnutí o právech a povinnostech dítěte jako fyzické osoby. Tento závěr podporuje též důvodová zpráva ke školskému zákonu, jež uvádí, že „[u]končení předškolního vzdělávání dítěte ze strany ředitele mateřské školy je vážným zásahem do práv dítěte i jeho zákonného zástupce, a je proto upraveno zákonem. Posouzení, zda byly naplněny podmínky pro ukončení vzdělávání v mateřské škole, náleží řediteli; vlastnímu rozhodnutí musí předcházet písemné upozornění alespoň jednoho zákonného zástupce dítěte, že tento krok ředitel hodlá učinit“ (tisk č. 602/0, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz). Nejvyšší správní soud proto shledal naplnění i druhé podmínky pravomoci správních soudů.

[30] Poslední podmínka stanoví, že rozhodování se musí dít v oblasti veřejné správy. V projednávaném případě se jedná o mateřskou školu zřízenou registrovanou církví, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy. Vzniká proto otázka, zda se v tomto případě rozhodnutí žalované o ukončení předškolního vzdělávání stěžovatele odehrálo ve sféře veřejné správy, nebo zda se jednalo o sféru soukromoprávní.

[31] Krajský soud toto dilemma ve svém rozsudku vyřešil poukazem na § 165 odst. 2

školského zákona; s tímto přístupem se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Citované ustanovení uvádí, že ředitel školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v dále vyjmenovaných případech, mezi nimiž je i rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona. Úvaha krajského soudu, že žalovaná není školou, která by byla zřízena státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, a proto se v jejím případě nemůže jednat o rozhodování v oblasti státní správy, je logickou chybou, neboť tato skutečnost z citovaného ustanovení nevyplývá. Argumentem *a contrario*, jež patrně krajský soud použil, lze dospět pouze k tomu, že o rozhodování v oblasti státní správy nejde u jiných než vyjmenovaných rozhodnutí učiněných ředitelem školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí (ke správnosti a zákonnosti této úvahy se kasační soud nijak nevyjadřuje). Žalovaná jako církevní mateřská škola však subjektem této právní normy není, a nelze ji proto na ni vztahovat ani důkazem opaku. Jinými slovy řečeno, § 165 odst. 2 školského zákona neříká nic o tom, zda se rozhodování církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání dítěte odehrává v oblasti státní (veřejné) správy.

[32] Obecně nelze přistoupit na názor, že uvede-li zákonodárce v určité právní úpravě, že některé druhy činností (rozhodování) se dějí v oblasti státní správy, implicitně tím říká, že jiné druhy rozhodování se v rámci státní (veřejné) správy neodehrávají. Pro úvahu o tom, zda se činnost určitého subjektu odehrává ve veřejné správě, je rozhodný charakter této samotné činnosti a jeho úprava v právních předpisech, nikoliv to, kdo tento subjekt zřídil. Z tohoto pohledu je možno naopak § 165 odst. 2 školského zákona použít jako podpůrný argument pro názor, že rozhodování mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání se odehrává v oblasti státní (veřejné) správy, neboť to u tohoto typu rozhodnutí zákonodárce výslovně deklaroval. Na tento závěr nemůže mít žádný vliv skutečnost, že je tato deklarace provedena u mateř-

ských škol zřízených jen některými typy zřizovatelů.

[33] Dále je třeba se zaměřit přímo na úpravu § 35 odst. 1 školského zákona: „*Ředitel mateřské školy může po předchozím upozornění písemně oznámeném zákonnému zástupci dítěte rozhodnout o ukončení předškolního vzdělávání, jestliže a) se dítě bez omluvy zákonného zástupce nepřetržitě neúčastní předškolního vzdělávání po dobu delší než dva týdny, b) zákonný zástupce závažným způsobem opakovaně narušuje provoz mateřské školy, c) ukončení doporučí v průběhu zkušebního pobytu dítěte lékař nebo školské poradenské zařízení, d) zákonný zástupce opakovaně neuhradí úplatu za vzdělávání v mateřské škole nebo úplatu za školní stravování (§ 123) ve stanoveném termínu a nedohodně s ředitelem jiný termín úhrady.*“ Nejvyšší správní soud opakuje, že tato úprava je úpravou kogentní, od níž se církevní mateřská škola nemůže odchýlit. Není proto možné přijmout názor žalované, že tímto ustanovením, resp. dle vyznění jejího vyjádření patrně jakýmkoliv ustanovením, školského zákona není vázána. Zákon zde nerozlišuje školu či školské zařízení podle jejich zřizovatele, a proto je nutno přijmout závěr, že i církevní mateřská škola je oprávněna ukončit předškolní vzdělávání pouze při naplnění zákonných důvodů uvedených v § 35 odst. 1 školského zákona.

[34] Disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o ukončení předškolní docházky podle § 35 odst. 1 školského zákona, přičemž zákonné podmínky tohoto rozhodování nelze smluvně upravit odlišně, není možné hovořit o tom, že by účastníci předmětného vztahu (mateřská škola a dítě) měli rovné postavení. Naopak mateřská škola autoritativně a mocensky určuje, co je právem a povinností dítěte, aniž dítě má možnost (prostřednictvím svých zákonných zástupců) sjednat si s mateřskou školou podrobné podmínky tohoto rozhodování, jiné důvody ukončení vzdělávání, výjimky ze zákonných důvodů nebo oboustranné a vyvážené smluvní sankce v této oblasti. Rozhodnutí mateřské školy nevyplyvá ze soukromoprávní dohody

(smlouvy) mezi mateřskou školou a dítětem a ani nemůže být předmětem takové smlouvy.

[35] Rovněž je nutno vzít v úvahu i skutečnost, že poskytování vzdělání, jímž je i vzdělání předškolní, je podle školského zákona veřejnou službou. Tato skutečnost svědčí o zvláštním charakteru činnosti škol a školských zařízení a vyplývá z vnímání vzdělání jako jednoho z veřejných statků garantovaných Listinou základních práv a svobod. Jestliže chce určitý subjekt vzdělávání jako veřejnou službu poskytovat, musí tak učinit v souladu se školským zákonem a musí být zapsán příslušným orgánem do školského rejstříku (do rejstříku škol a školských zařízení a případně též do rejstříku školských právnických osob, hodlá-li vzdělání poskytovat v této formě, viz § 141 až § 159a školského zákona). Pro zápis do rejstříku musí žadatel splnit řadu podmínek a doložit je podklady; orgán provádějící zápis přitom může žádost zamítnout též proto, že žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky a současně příslušného kraje, nebo že nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční, případně že žádost obsahuje nepravdivé údaje nebo činnost školy nebo školského zařízení by nebyla v souladu s právními předpisy (§ 148 odst. 3 školského zákona). K výmazu z rejstříku škol a školských zařízení může dojít též z úřední povinnosti např. proto, že škola nebo školské zařízení neposkytuje vzdělávání v souladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 nebo vzdělávacími programy uvedenými v § 3 školského zákona, nebo že právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, závažným způsobem nebo opakovaně poruší právní předpisy související s poskytováním vzdělávání a školských služeb. Jak již bylo zmíněno, v průběhu poskytování vzdělání je škola bez ohledu na zřizovatele vázána rámcovým vzdělávacím programem a podléhá státní kontrole České školní inspekce (§ 174 školského zákona). Uvedené dosvědčuje rozsáhlou veřejnoprávní regulaci poskytování veřejného statku, jímž vzdělávání je. Na základě této regulace

může jednotlivci vzniknout veřejné subjektivní právo; je-li mu pak toto právo ze zákoných důvodů odebráno, děje se tak nepochybně ve sféře veřejné správy. Mezi tyto případy lze podle názoru Nejvyššího správního soudu zařadit i ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona.

[36] Přílehlavým v dané věci nemůže být odkaz krajského soudu na dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 3 As 39/2007-80. V prvé řadě se tento rozsudek týkal předchozí právní úpravy [zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a správní řád z roku 1967], a jeho aplikace v projednávaném případě proto musí být již z tohoto ohledu omezená. Přesto nelze zcela pominout, že se soud v tomto rozsudku zabýval obdobnými otázkami jako v projednávaném případě. Jeho závěry ovšem nejsou s nyní vyslovenými principy v rozporu: Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí obecně nevyloučil, že by škola zřízená soukromým zřizovatelem nemohla rozhodovat v oblasti veřejné správy, nýbrž výslovně uvedl, že soukromá škola může být správním orgánem tehdy, byla-li jí zákonem svěřena pravomoc a působnost v oblasti veřejné správy. Rovněž nyní učiněné závěry nejsou v rozporu s tvrzením Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku, že ředitele soukromé školy nelze považovat za orgán státní správy (to nelze ani při současné právní úpravě). Jestliže pak Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku usoudil, že v konkrétním případě rozhodnutí o žádosti žáka o individuální studijní plán se nejedná o rozhodnutí v oblasti veřejné správy, nelze z toho dovozovat jakékoliv závěry ohledně charakteru a soudní přezkoumatelnosti typově odlišného rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání, jež je předmětem sporu v nyní řešené věci.

[37] Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah dospěl k závěru, že rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona se odehrává v oblasti veřejné správy, přičemž důvody pro tento závěr lze shrnout následovně. 1) Relativně striktní regulace poskytování vzdělávání je ústavně aprobovaná; nestátní školy ve smyslu Listiny nemohou zákonem stanovená pravidla ignorovat. 2) Rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání je upraveno veřejnoprávními normami školského zákona kogentní povahy. 3) Jednotná úprava práv a povinností škol a školských zařízení bez ohledu na zřizovatele, jež je pro školský zákon příznačná, se plně uplatňuje i na rozhodování ředitele mateřské školy podle § 35 odst. 1 školského zákona. 4) Právní úprava důvodů ukončení předškolního vzdělávání je taxativní a nelze se od ní odchýlit. 5) Mateřská škola a dítě nejsou při rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání v rovném postavení, mateřská škola rozhoduje autoritativně, mocensky. 6) Zákonodárce sám v § 165 odst. 2 školského zákona uvádí, že rozhodování podle § 35 odst. 1 téhož zákona je rozhodováním v oblasti státní (veřejné) správy; status zřizovatele v tomto ohledu nemůže hrát žádnou roli. 7) Vzdělávání včetně předškolního je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem; rozhodování o jeho ukončení proto nelze považovat za akt odehrávající se ve sféře soukromoprávní.

[38] Jelikož všechny tři podmínky přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví shledal Nejvyšší správní soud za naplněné, nemůže usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby obstát. Ochranu případnému nezákonnému zásahu do ústavně zaručeného práva na vzdělání, jež záleží v rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání, musí poskytnout správní soudy.

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o zadržení zboží**Cla: rozhodnutí o zadržení zboží**

k § 46 odst. 1 a § 70 písm. b) soudního řádu správního

k čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1383/2003 o přijímání opatření celních orgánů proti zboží podezřelému z porušení určitých práv duševního vlastnictví a o opatřeních, která mají být přijata proti zboží, o kterém bylo zjištěno, že tato práva porušilo (v textu jen „nařízení o opatřeních“)

Na rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1383/2003 v režimu čl. 1 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení nemusí navazovat konečné rozhodnutí, které by v sobě věcně zahrnovalo rozhodnutí o zadržení zboží; nejde tedy o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., a proto není vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2011, čj. 7 As 52/2011-100)

Prejudikatura: č. 886/2006 Sb. NSS a č. 1982/2010 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 291/1999 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným P. T. GROUP proti Celnímu ředitelství Brno o zadržení zboží, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 10. 7. 2009 Celní úřad Hodonín rozhodl o zadržení zboží žalobkyně (celkem 12 251 párů obuvi) z důvodu podezření z porušení práv k duševnímu vlastnictví. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala, žalovaný však odvolání rozhodnutím ze dne 10. 9. 2009 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 11. 2. 2010 odmítl. Toto usnesení bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 As 56/2010-46, zrušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

Krajský soud následně žalobu usnesením ze dne 9. 12. 2010 opět odmítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí o zadržení obuvi podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních v režimu čl. 1 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení je rozhodnutím předběžné povahy, které je podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že napadená rozhodnutí správních orgánů nejsou rozhodnutími předběžné povahy; splněna není předně časová

podmínka testu rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních nemusí předcházet rozhodnutí konečnému a sama nemá na vydání konečného rozhodnutí nárok. Rozhodnutí o zadržení zboží může být vydáno zcela mimo rámec jakéhokoliv zahájeného řízení a zákon nestanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno konečné rozhodnutí.

Žalovaný uvedl, že v daném případě jde o variantu přijetí předběžného opatření v souvislosti s ochranou duševního vlastnictví v rámci již zahájeného celního řízení. V rámci celního řízení v souvislosti s návrhem deklaranta na propuštění zboží do volného oběhu musel celní úřad přihlídnout mimo jiné i k čl. 79 nařízení Rady (EHS) 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „celní kodex“), ze kterého vyplývá, že propuštění zboží zahrnuje uplatnění obchodně-politických opatření a splnění dalších formalit. Za těmito opatřeními je nutno spatřovat nařízení o opatřeních a na něj navazující zákon č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví (dále jen „zákon o opatřeních“). Po

splnění zákonných předpokladů vydal celní úřad rozhodnutí, v daném okamžiku konečné, o nepropuštění zboží deklarovaného v celním prohlášení do navrženého režimu (přezkoumatelné soudem). Časová podmínka testu rozhodnutí předběžné povahy byla splněna a krajský soud věc vyhodnotil správně.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-63, č. 1982/2010 Sb. NSS, po podrobném shrnutí dřívější judikatury správních soudů i Ústavního soudu a předestření vývoje právní úpravy určil obecný test, pomocí něhož by bylo možné u libovolného správního rozhodnutí předvídatelným způsobem určit, zda je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Vyšel přitom z požadavků na aplikaci výluk ze soudního přezkumu, které vyplývají zejména z judikatury Ústavního soudu a kterými jsou nutnost následného „konečného“ rozhodnutí, soudně přezkoumatelného, které v sobě věcně zahrnuje i rozhodnutí předběžné, a dále zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany. Aby tedy mohlo být rozhodnutí rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., musí kumulativně splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. „Časová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy, jak tento charakter vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 [č. 291/1999 Sb]. [...] Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno [...] v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je ‚dočasnost‘ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečin-

ností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho ‚dočasnost‘ garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Pokud by takováto lhůta pro zahájení řízení před správním orgánem a vydání konečného rozhodnutí (ovšem v délce odpovídající požadavku Ústavního soudu na včasnost soudní ochrany) zákonem stanovena nebyla, nelze takové zajišťovací či mezitímní rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy [...]. Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.

Neméně důležitá je podmínka věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným. Rozhodnutí konečné musí rozhodnout mj. o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. To předpokládá i obdobné zákonem předvídané předpoklady pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.

Osobní podmínka znamená, že rozhodnutí konečné musí být adresováno (mimo jiné i) stejné osobě jako rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž opět nebylo možné, aby se osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy domohla soudního přezkumu rozhodnutí předběžného, byť zprostředkovaně pomocí žaloby proti rozhodnutí konečnému.“

Aby bylo možné vyslovit závěr, zda rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních je rozhodnutím předběžné povahy, je nutno zkoumat charakter tohoto rozhodnutí a jeho postavení a funkci v rámci dalšího postupu správních orgánů. (...)

Je-li zboží zadrženo v režimu čl. 1 odst. 1 písm. a) nařízení o opatřeních, což je případ, který nastal v posuzované věci, jsou postupy podle nařízení o opatřeních a zákona o opat-

řeních spojeny také s postupy v rámci celního řízení. Podáním celního prohlášení se totiž zahajuje celní řízení podle § 21 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 10. 2009 (dále jen „daňový řád z roku 1992“). Toto celní řízení muselo být řádně ukončeno, a to zastavením řízení podle § 27 daňového řádu z roku 1992 (po účinnosti zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, pak podle jeho § 106), nebo rozhodnutím o propuštění nebo nepropuštění (resp. zamítnutí návrhu na propuštění) zboží do navrhovaného celního režimu podle celního kodexu.

Pokud je požadováno propuštění zboží do volného oběhu a celní orgán zboží zadrží podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních, resp. pozastaví propuštění zboží, může následovat řada možností, jak bude nakonec se zbožím naloženo, nicméně vždy musí také dojít ke skončení celního řízení. Samotné zadržení zboží může být před skončením celního řízení ukončeno například uplynutím tří pracovních dnů po oznámení zadržení, pokud držitel práva duševního vlastnictví nevyvine žádnou aktivitu (čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních), uplynutím 10 pracovních dnů od přijetí oznámení o zadržení, pokud držitel práva duševního vlastnictví neoznámí celnímu úřadu podání soukromoprávní žaloby (čl. 13 odst. 1), úspěšným uplatněním zjednodušeného postupu (čl. 11), poskytnutím jistoty (čl. 14) nebo uplatněním opatření (čl. 17). V posledně uvedeném případě však zadržení může trvat až do přijetí opatření jen za předpokladu, že je přesně dodržen postup podle nařízení o opatřeních. Do tří pracovních dnů od oznámení zadržení zboží musí držitel práva duševního vlastnictví požádat Celní ředitelství Hradec Králové o přijetí opatření, které bude fakticky spočívat v tom, že v zadržení bude pokračováno; po schválení žádosti provede opatření příslušný celní úřad. Držitel práva duševního vlastnictví následně musí vyvolat řízení před civilními soudy za účelem stanovení, zda bylo porušeno jeho právo duševního vlastnictví, a o zahájení tohoto řízení musí do deseti dnů od přijetí oznámení o zadržení informovat příslušný celní úřad. V závislosti na výsledku řízení o podané žalobě je pak za-

držení ukončeno, nebo je přijato opatření podle čl. 17 nařízení o opatřeních. Je-li tento postup dodržen, pak teprve poté může být ukončeno samotné celní řízení.

Lze tedy zopakovat, že po rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních v režimu čl. 1 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení musí vždy nutně následovat rozhodnutí, jímž se končí celní řízení. Časová podmínka testu rozhodnutí předběžné povahy se tak zdá být splněna. Ačkoliv však stěžovatelka výslovně hovoří o nesplnění časové podmínky testu rozhodnutí předběžné povahy, namítá také nesplnění věcné podmínky tohoto testu, když fakticky tvrdí, že na rozhodnutí podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních nemusí navazovat žádné řízení ani rozhodnutí, které by věcně řešilo oprávněnost původního zadržení. Judikaturou nastavené podmínky spolu ostatně velice úzce souvisejí a nelze je zcela oddělit. Pokud stěžovatelka uplatňuje konkrétní argumenty ve prospěch závěru, že se nejedná o rozhodnutí předběžné povahy, není rozhodující pod jakou kategorií (typ podmínky) tuto argumentaci podřadí. Posuzování otázky, zda se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, musí být komplexní. Nakonec také judikatura do vydání výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu s pojmy „časová, věcná a osobní podmínka“ nepracovala. Například v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: „1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímne fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“

Pokud stěžovatelka namítá, že v určitých případech „*dochází k ukončení zajištění přímo ze zákona a osoba, které bylo zboží zadrženo, je tím zcela zbavena možnosti ochrany proti rozhodnutí o zadržení zboží*“, je nutno jí v této námitce dát za pravdu. (...)

Za konečné rozhodnutí, které by věčně zahrnuło rozhodnutí předběžné, nelze považovat ani rozhodnutí civilního soudu o žalobě, již se držitel práva duševního vlastnictví domáhá stanovení, že jeho právo duševního vlastnictví bylo porušeno. Tato žaloba vůbec nemusí být podána, a pokud podána je, například její zamítnutí neznamená, že celní orgány neměly „*dostatečné důvody pro podezření, že zboží porušuje právo duševního vlastnictví*.“ Rozhodnutí civilního soudu tedy nemusí následovat (není splněna časová podmínka testu) a ani v sobě věčně nezahrne rozhodnutí podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních (není splněna ani podmínka věčná).

Na rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních sice mohou

navazovat také jiná rozhodnutí, jako například rozhodnutí o schválení žádosti o přijetí opatření (čl. 5 nařízení o opatřeních) nebo rozhodnutí o zničení zboží v rámci zjednodušeného postupu (čl. 11), tato rozhodnutí jsou však závislá mimo jiné na procesní aktivitě držitele práva duševního vlastnictví, a osoba dotčená zadržením zboží tak nemá nárok na jejich vydání (není splněna časová podmínka testu).

Lze proto uzavřít, že na rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení o opatřeních v režimu čl. 1 odst. 1 písm. a) nařízení o opatřeních nemusí navazovat konečné rozhodnutí, které by v sobě věčně zahrnuło rozhodnutí o zadržení zboží. Takové rozhodnutí proto není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., a není z tohoto důvodu vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. Usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta s odůvodněním, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy, je proto nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

2439

Řízení před soudem: přezkum závazné informace o sazebním zařazení zboží

Cla: závazná informace o sazebním zařazení zboží

k čl. 4 bodu 5, čl. 12, čl. 243 a čl. 245 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (v textu jen „celní kodex“)

k části I hlavě II kapitole 2 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (v textu jen „prováděcí nařízení“)

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

I. Závazná informace o sazebním zařazení zboží je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Podléhá proto soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

II. Nařízení Rady č. 2913/92/EHS a nařízení Komise č. 2454/93/EHS obsahují samostatnou právní úpravu vztahující se k podání žádosti o vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží a k vydání této informace. Na řízení o žádosti o vydání závazné informace se správní řád nepoužije.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, čj. 6 Ca 90/2007-35)

Věc: Akciová společnost Delpharma Nutraceuticals proti Generálnímu ředitelství cel o vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží.

Celní ředitelství Praha vydalo na základě žádosti žalobce dne 5. 10. 2006 závaznou informaci o sazebním zařazení zboží žalobce (multivitamin s minerály), ve které předmětné zboží zařadilo do podpoložky 3004 50 10 kombinované nomenklatury společného celního sazebníku uvedené v příloze I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku. Žalobce podal proti závazné informaci odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 6. 2. 2007.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, v níž namítal, že nebyla dodržena procesní ustanovení stanovená v celním kodexu a ve správním řádu. Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že úprava řízení vztahující se k vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží obsažená v celním kodexu a v prováděcím nařízení je úplná a jediná možná. Celní kodex upravuje pouze některá obecná pravidla pro vydávání rozhodnutí. V hlavě II prováděcího nařízení jsou pak upraveny některé podrobnosti týkající se závazných informací, ale není zde upraven proces jako takový. V souvislosti s § 320 odst. 1 písm. b) bod 8 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, pak žalobce dovozoval, že na řízení o vydání závazné informace se uplatní správní řád.

Žalobce mimo jiné namítal, že odůvodnění závazné informace celního ředitelství neodpovídá zákonnému požadavku na náležitosti rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí žalovaného sice již odůvodnění obsahuje, ale ani z něj není zřejmé, jakými úvahami byl žalovaný veden při závěru o sazebním zařazení zboží. Dále namítal, že závazná informace neobsahovala řádné poučení o možnosti podat odvolání, neboť neuváděla lhůtu, v níž lze odvolání podat.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že při vydávání závazných informací musí postupovat ve smyslu § 320 celního zákona v návaznosti na § 1 téhož zákona dle celního kodexu a prováděcího nařízení. Z § 1 celního zákona je třeba dovodit, že tento zákon upravuje některé právní vztahy v oblasti celnictví, pokud nejsou upraveny bezprostředně závaznými předpisy Evropských společenství, me-

zi než jistě náleží i celní kodex a prováděcí nařízení. Dle § 320 odst. 1 písm. b) bod 8 celního zákona se správní řád uplatní pouze tehdy, pokud celní zákon nebo zvláštní předpis nestanoví jinak. Celní kodex a prováděcí nařízení obsahují komplexní procesní úpravu s výjimkou postupu při podávání opravného prostředku. Z čl. 245 celního kodexu pak vyplývá, že se na postup při podávání opravného prostředku použije národní právní předpis, tedy správní řád. Obsah odůvodnění a poučení je striktně vymezen celním kodexem a prováděcím nařízením a postup správních orgánů byl v souladu s těmito předpisy. Závazná informace, resp. její oznámení, se provádí na tiskopise podle vzoru uvedeného v příloze č. 1 prováděcího nařízení. V tomto vzoru je uvedeno, že oprávněná osoba má právo se proti závazné informaci odvolat. Neuvedení lhůty pro podání odvolání je výsledkem dodržení závazného postupu stanoveného prováděcím nařízením. Není-li proto možno stanovit lhůtu, ve které má oprávněná osoba podat odvolání, je třeba postupovat podle § 83 správního řádu. Žalovaný rovněž vyjádřil názor, že závazná informace o sazebním zařazení zboží nepodléhá soudnímu přezkoumání.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Soud se nejprve zabýval tím, zda je závazná informace o sazebním zařazení zboží rozhodnutím, které soudu přísluší přezkoumávat.

Podle čl. 4 bod 5 celního kodexu se pro účely tohoto kodexu „rozhodnutím“ rozumí „*správní akt vydaný celním orgánem vztahující se k celním předpisům, kterým se rozhoduje v jednotlivém případě a který má právní účinky vůči jedné nebo více určitým nebo určitelným osobám; tento pojem zahrnuje mimo jiné i závaznou informaci o sazebním zařazení zboží ve smyslu článku 12*“. Podle čl. 243 odst. 1 věta první celního kodexu „*[k]aždá osoba má právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí celních orgánů v rámci celních předpisů, jež se jí přímo a osobně dotýká*“. Podle čl. 243 odst. 2 „*[o]pravný prostředek lze podat a) v prvním stupni*

u celních orgánů určených k tomuto účelu členskými státy; b) ve druhém stupni u nezávislého orgánu, jímž může být v souladu s platnými předpisy členských států soud nebo rovnocenný zvláštní orgán“.

Z uvedených ustanovení celního kodexu je třeba dle názoru soudu dovodit, že závazná informace o sazebním zařazení zboží je rozhodnutím, proti kterému lze podat žalobu ve správním soudnictví a kterou soud projedná v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Celní kodex garantuje právo, aby dotčená osoba mohla uplatnit své námitky proti sazebnímu zařazení zboží v závazné informaci u nezávislého orgánu (soudu) a vzhledem k závaznosti této informace pro všechny celní orgány Unie i vzhledem k době platnosti takové informace, má soud za to, že takové rozhodnutí nelze považovat za úkon správního orgánu předběžné povahy, který je ze soudního přezkoumání vyloučen podle § 70 písm. b) s. ř. s. Proto se soud zabýval žalobou věcně a posoudil její důvodnost z hlediska vymezených žalobních bodů.

Pokud se jedná o námitku, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebylo postupováno podle správního řádu, k této je třeba uvést následující.

Podle § 320 odst. 1 písm. b) bod 8 celního zákona platí, že, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, platí pro řízení před celními orgány obecné předpisy o správním řízení, jde-li o řízení ve věcech vydání závazných informací a zrušení jejich platnosti. Tato právní úprava byla do celního zákona vložena zákonem č. 1/2002 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2002. Po 1. 5. 2004 zůstala beze změn, od tohoto data je třeba zkoumat, zda bezprostředně závazné předpisy Evropských společenství nestanoví v této oblasti jinak.

V celním kodexu je vydávání závazné informace o sazebním zařazení zboží upraveno v čl. 12, ze kterého vyplývá, že závazná informace je vydávána na základě žádosti způsobem stanoveným postupem projednávání ve výboru.

Prováděcí nařízení obsahuje mimo jiné v části I hlavu II s názvem závazné informace

o sazebním zařazení zboží. V kapitole 2 této hlavy je pak upraven postup pro získávání závazných informací o sazebním zařazení zboží – vydávání informací žadatelům a jejich předávání Komisi. V čl. 6 uvedené kapitoly je stanoveno, kde a s jakými náležitostmi se žádost o vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží podává. V čl. 7 je upravena lhůta pro vydání a dále je stanoveno, že závazné informace o sazebním zařazení zboží se vydávají na tiskopise odpovídajícím vzoru uvedenému v příloze 1. Na tiskopise se vyznačují údaje, jež mají být považovány za důvěrné. Na tiskopise se rovněž uvádí možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí celních orgánů podle čl. 243 celního kodexu.

Při řešení shora uvedené námitky pak nelze nepřihlédnout k čl. 245 celního kodexu, podle kterého předpisy o postupu při podávání opravného prostředku přijmou členské státy.

Ze shora citovaných ustanovení dle názoru soudu vyplývá, že celní kodex a prováděcí nařízení obsahují samostatnou právní úpravu vztahující se k podání žádosti o vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží a k vydání této informace. To znamená, že na řízení o žádosti o vydání závazné informace se správní řád jako procesní předpis nepoužije, neboť není splněna podmínka, se kterou použití správního řádu spojuje § 320 odst. 1 písm. b) bod 8 celního zákona. Vydávání závazné informace je upraveno celním kódexem a jeho prováděcím nařízením, což jsou nařízení, tedy obecně závazné akty normativní povahy s přímým účinkem, tedy je stanoveno těmito předpisy jinak. Na podporu tohoto závěru lze odkázat i na shora citovaný čl. 245 celního kodexu. Pokud by mělo být postupováno podle právních předpisů přijatých členskými státy, potom by nebylo třeba, aby tato možnost byla zvlášť upravena pro postup při podávání opravného prostředku. Dle názoru soudu je třeba přihlédnout i k rozsahu a ke způsobu, jakým je zboží, k němuž je závazná informace vydávána, posuzováno. Celní úřad vychází z podkladů předložených žadatelem a z údajů vztahujících se ke zboží pak vyhodnotí, do jaké podpoložky kombino-

vané nomenklatury má být takové zboží zařazeno. Nejedná se o řízení, ve kterém by obsahem správního spisu byla řada dokladů opatřených bez součinnosti s žadatelem, s jejichž obsahem by tento nebyl seznámen.

V daném případě nedošlo postupem Celního ředitelství Praha při vydávání závazné informace k porušení žalobcem označených ustanovení správního řádu, neboť tento procesní právní předpis se na vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží od 1. 5. 2004 nepoužije. Ze shora uvedených důvodů

má soud za to, že určitá menší podrobnost právní úpravy v případě vydávání závazné informace o sazebním zařazení zboží neznamená, že by nebylo zajištěno dostatečné respektování práv žadatelů jako účastníků řízení I. stupně. Pokud se jedná o obsah závazné informace, zejména důvody sazebního zařazení, lze vycházet z toho, že osoba žádající o vydání závazné informace je v potřebné míře obeznána s příslušnou problematikou, a proto je jí dostatečně srozumitelný i pouhý odkaz na příslušné poznámky a vysvětlivky, které byly při sazebním zařazení zboží použity. (...)

2440

Správní řízení: podání v elektronické formě

k § 11 odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění zákonů č. 226/2002 Sb. a č. 440/2004 Sb. *)
k § 37 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Z § 11 odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu (ve znění platném v roce 2007), plyne povinnost všech osob posílat datové zprávy související s výkonem veřejné moci vůči fyzickým a právnickým osobám do elektronické podatelny orgánu veřejné moci. Pokud tedy osoba učinila své elektronické podání jinak než prostřednictvím elektronické podatelny (v tomto případě prostřednictvím běžné e-mailové adresy Policie České republiky), nemohlo se jednat o podání, které by splňovalo podmínky elektronického podání podepsaného zaručeným elektronickým podpisem ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu z roku 2004. To platí bez ohledu na to, zda samo elektronické podání bylo či nebylo podepsané zaručeným elektronickým podpisem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ans 5/2010-172)

Prejudikatura: č. 2041/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 35/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 355/97), č. 89/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 319/05), č. 205/2008 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 455/06), č. 2/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 217/06) a č. 78/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1180/08).

Věc: PhDr. Hana P. proti Ministerstvu vnitra o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně požádala dopisem ze dne 6. 2. 2007 Okresní ředitelství Policie ČR Olomouc o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Proti rozhodnutí o nevyhovění žádosti ze dne 9. 3. 2007 se žalobkyně úspěšně bránila odvoláním k žalovanému, který rozhodnutí okresního ředitelství zrušil a věc mu

vrátil k novému projednání. Okresním ředitelstvím bylo dne 4. 5. 2007 následně vydáno nové rozhodnutí, kterým žádosti žalobkyně opět vyhověno nebylo. Žalobkyně opětovně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání a stížnost podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb., které tentokrát zaslala na elektronickou adresu Okresního ředitelství Policie ČR v Olo-

*) S účinností od 15. 4. 2010 byl § 11 změněn zákonem č. 101/2010 Sb.

mouci reditol@mvcr.cz. Okresní ředitelství a posléze i žalovaný žalobkyni upozornili, že odvolání neučinila zákonem předvídanou formou, totiž e-podatelnou Policie ČR posta.policie@mvcr.cz. Proto nemohla být její písemnost považována za odvolání a stížnost ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.

Žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného. Konkrétně se domáhala, aby městský soud rozhodl, že se žalovanému určuje lhůta 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku k vydání rozhodnutí o stížnosti a odvolání žalobkyně.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 24. 11. 2009 zamítl. Vyšel z úvahy, že Policie ČR zřídila v souladu se zákonem o elektronickém podpisu a vyhláškou č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelnách, elektronickou podatelnu, jejíž adresa posta.policie@mvcr.cz je zveřejněna na internetových stránkách žalovaného <http://www.mvcr.cz>. Je třeba rozlišovat podání žádosti o poskytnutí informace, kdy § 14 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. obsahuje výslovně úpravu podání takové žádosti elektronicky, a podání odvolání či stížnosti podle téhož zákona. Protože zákon č. 106/1999 Sb. neobsahuje žádnou zvláštní úpravu pro doručování odvolání či stížnosti, aplikoval městský soud na otázku řádného doručení podání žalobkyně správní řád. Podání učiněné prostřednictvím internetu, a nikoliv přes zřízenou elektronickou podatelnu, nemusí být podepsáno zaručeným elektronickým podpisem pouze za splnění podmínky, že je do 5 dnů potvrzeno prostřednictvím e-podatelny v předepsané elektronické podobě, podepsané zaručeným elektronickým podpisem, popřípadě doplněno písemně či ústně do protokolu. Žalobkyně však své podání zaslala na elektronickou adresu reditol@mvcr.cz nedoplnila, ani nezopakovala prostřednictvím e-podatelny Policie ČR.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž uvedla, že pokud povinným subjektem bylo Okresní ředitelství PČR v Olomouci, bylo vnitřní záležitostí tohoto povinného subjektu, jakým způsobem si zařídí přijímání elek-

tronických zpráv se zaručeným elektronickým podpisem. Pokud snad tento povinný subjekt nebyl s to zajistit přijímání podání v elektronické podobě podle § 37 správního řádu, měl učinit kroky k tomu, aby podání stěžovatelky učiněné v elektronické podobě formou zaručeného elektronického podpisu bylo považováno za podání ve smyslu § 16a zákona č. 106/1999 Sb. Pokud takové kroky učiněny nebyly, není dle názoru stěžovatelky povinností žadatele o poskytnutí informace zkoumat, zda a případně kdo povinnému subjektu službu ve smyslu § 37 odst. 7 správního řádu poskytuje, tedy „*kdo vede elektronickou podatelnu*“. Informace o tom, že elektronická podání je nutno adresovat do e-podatelny Policie ČR, nebyly zveřejněny ani na internetových stránkách Okresního ředitelství Policie ČR v Olomouci, ani na informační tabuli ve vestibulu jeho sídla.

V případě odůvodněnosti rozsudku městského soudu by dle stěžovatelky vznikla disproportionálnost mezi formou podání učiněného prostřednictvím poštovní přepravy a podáním učiněným elektronicky. Jestliže totiž klasické písemné podání dojde místně či věcně nepřislušnému správnímu orgánu, tento má dle § 12 správního řádu povinnost jej na základě vydaného usnesení bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu. Pokud však takovéto podání je učiněno elektronicky, došlo k tomu, že tento údajně nepřislušný orgán nepostoupil podání orgánu, který byl dle jeho názoru příslušný, ale fakticky tuto povinnost přenesl na stěžovatelku, kterou informoval, kam má své podání přeposlat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.B Účinnost podání opravného prostředku

(...) [14] Podle § 11 odst. 1 zákona o elektronickém podpisu, je „v oblasti orgánů veřejné moci možné za účelem podpisu používat pouze zaručené elektronické podpisy a kvali-

fikované certifikáty vydávané akreditovanými poskytovateli certifikačních služeb [...] To platí i pro výkon veřejné moci vůči fyzickým a právnickým osobám.“ Zaručený elektronický podpis je informace v elektronické podobě, jejímž obsahem jsou digitální data, která podepisující osoba vytváří pomocí svého soukromého klíče a zajišťuje jimi integritu a nepopiratelnost původu podepsaných dat. Jde o bezpečnější formu elektronického podpisu, která svazuje podepsaný dokument s vlastním specifikem šifrovacího klíče. Takový elektronický podpis umožňuje ověření, že odesílatel je skutečně tím, za koho se vydává, a že datová zpráva nebyla modifikována od doby svého podepsání. Zaručený elektronický podpis je tak v současné době jedním z hlavních nástrojů identifikace a autentizace osob v prostředí internetu, přičemž identifikaci lze zjednodušeně vymezit jako zjištění identity subjektu, zatímco autentizaci jako ověření, že subjekt je tím, za koho se prostřednictvím této identity vydává (takto např. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 9 As 90/2008-70, ve věci Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu proti Ministerstvu kultury, č. 2041/2010 Sb. NSS; srov. Smejkal, V. a kol. *Právo informačních a telekomunikačních systémů*. 2. vyd. C. H. Beck : Praha, 2004, s. 79).

[15] Podle § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu (ve znění platném v roce 2007) orgán veřejné moci přijímá a odesílá datové zprávy podle odstavce 1 prostřednictvím elektronické podatelny. Elektronickou podatelnou je pracoviště orgánu veřejné moci určené pro příjem a odesílání datových zpráv (§ 2 písm. y) téhož zákona]. Ustanovení § 11 odst. 3 není toliko pořádkovou normou upravující vnitřní pravidla fungování orgánu veřejné moci, ale v prvé řadě normou stanovící povinnost všech osob posílat datové zprávy související s výkonem veřejné moci vůči fyzickým a právnickým osobám (srov. § 11 odst. 1 věta druhá, cit. v bodě [14]) do elektronické podatelny orgánu veřejné moci [opačně Štědroň, B. *Občanské soudní řízení sporné a využití informačních technologií*

a právních informačních systémů (E-Justice). Linde : Praha, 2008, s. 51, pozn. č. 51]. Povinnost orgánu veřejné moci zřídit a provozovat elektronickou podatelnu je dále specifikována nařízením vlády č. 495/2004 Sb., kterým se provádí zákon o elektronickém podpisu. Podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného nařízení orgány veřejné moci k zajištění postupů uplatňovaných při přijímání a odesílání datových zpráv prostřednictvím elektronické podatelny mj. provozují jednu nebo více elektronických podatelen. Tato povinnost se považuje za splněnou „*rovněž v případě, kdy orgán veřejné moci dohodne s jiným orgánem veřejné moci, že bude přijímat a odesílat datové zprávy prostřednictvím jím provozované elektronické podatelny*“. Není tedy pravdou, jak se domnívá stěžovatelka, že každý jednotlivý orgán veřejné moci musí mít zřízenou vlastní elektronickou podatelnu. V dané době proto nebylo v rozporu s právě citovanými právními předpisy, pokud všechna okresní ředitelství Policie ČR přijímala a odesílala datové zprávy prostřednictvím elektronické podatelny provozované žalovaným.

[16] Protože o odvolání (§ 16 zákona č. 106/1999 Sb.) ani o stížnosti (§ 16a téhož zákona) nestanoví zákon č. 106/1999 Sb. žádné bližší podmínky co do formy, je nutno aplikovat správní řád. Správní řád v § 37 odst. 4 stanoví, že podání je možno učinit mj. „*v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem*“. Současně odkazuje v poznámce pod čarou na zákon o elektronickém podpisu. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu (e-mail). Podání v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem (§ 37 odst. 4 správního řádu) je možné ve vztahu k správnímu orgánu učinit pouze prostřednictvím elektronické podatelny (viz pro danou věc aplikovatelný § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu, cit. v bodě [15] shora). Pokud tedy stěžovatelka učinila toto své elektro-

nické podání jinak než prostřednictvím elektronické podatelny, v tomto případě prostřednictvím běžné e-mailové adresy Policie ČR, nemohlo se jednat o podání, které by splňovalo podmínky elektronického podání podepsaného zaručeným elektronickým podpisem ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu. To platí bez ohledu na to, zda elektronické podání bylo či nebylo podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Pokud toto své podání stěžovatelka nedoplnila způsobem a ve lhůtě uvedené v § 37 odst. 4 správního řádu *in fine*, nelze na její podání pohlížet jako na účinně podané (k tomu srov. přiměřeně rozsudek čj. 9 As 90/2008-70, cit. v bodě [14] shora).

[17] Ustálená judikatura zdejšího soudu již pro oblast daňového řízení vyložila otázku, zda podání e-mailem na jinou elektronickou adresu než adresu elektronické podatelny je řádným podáním, je-li opatřeno elektronickým podpisem. Se zřetelem ke smyslu dané úpravy a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES o zásadách Společenství pro elektronické podpisy (zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 13, sv. 24, s. 239–248) judikatura dovodila, že „*právní předpisy [...] datové zprávy směřují do elektronické podatelny, která je k tomu určena a která je schopna je po technické stránce zpracovat. [...] k tomu, aby se jednalo o datovou zprávu, zákon předpokládá i doručení elektronické podatelně. Předpokládá-li zákon podání datové zprávy se zaručeným elektronickým podpisem pouze na elektronickou podatelnu, jejíž existence a dostupnost byla řádně zveřejněna, pak jen zpráva této elektronické podatelně zasláná je datovou zprávou se zaručeným elektronickým podpisem. Jinam podaná zpráva tento charakter nemá a je třeba ji považovat za podání učiněné za použití jiné přenosové techniky. Takové podání k tomu, aby bylo považováno za doručené, musí být písemně nebo protokolárně opakováno*“ (rozsudek ze dne 11. 5. 2010, čj. 2 Afs 6/2010-105; poprvé obdobně již rozsudek ze dne 23. 10. 2008, čj. 1 Ans 8/2008-105, nebo ze dne 13. 11. 2009, čj. 5 Afs 48/2009-118 a čj. 5 Afs 61/2009-130).

Je pravdou, že tento názor byl aplikován na daňové řízení, které obsahuje výslovně formulovanou specifickou povinnost daňových subjektů komunikovat s daňovou správou elektronickou podatelnou (§ 14 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Co se týče slučitelnosti výkladu českých právních předpisů s právem evropským, jsou však právě uvedené právní závěry plně použitelné též na nyní posuzovanou věc, tedy na řízení správní.

[18] Shora podaný výklad § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu je rovněž v souladu se záměrem zákonodárce. V tomto smyslu je relevantní zejména důvodová zpráva k novele zákona o elektronickém podpisu ze dne 11. 11. 2003, přijaté jako zákon č. 440/2004 Sb. (sněmovní tisk č. 507/0, volební období 2002–2006, dostupné v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny, www.psp.cz). Tato novela do zákona nově zavedla ustanovení, podle něhož „*[o]rgán veřejné moci přijímá a odesílá datové zprávy podle odstavce 1 prostřednictvím elektronické podatelny*“ (§ 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu ve znění zákona č. 440/2004 Sb.). Důvodem tohoto ustanovení je, že „*[d]atové zprávy přijímané a odesílané orgánem veřejné moci podle [§ 11 odst. 1 zákona o elektronickém podpisu] je nutné adekvátním způsobem zpracovávat. Za tímto účelem je k zajištění správného používání elektronických podpisů v těchto orgánech možné použít pouze příslušná pracoviště – elektronické podatelny*.“

[19] Stěžovatelka argumentuje tím, že takováto interpretace je v rozporu s § 12 správního řádu (postoupení podání pro nepřislušnost). Podle tohoto ustanovení „*[d]ojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil*“. V daném případě tedy § 12 odkazuje na § 37, který závazně normuje, za jakých podmínek je možno hovořit o tom, že podání správnímu orgánu „*došlo*“. V daném případě podání správnímu orgánu účinným způsobem vůbec nedošlo, proto nebylo lze ani uvažovat o jakémkoliv postupová-

ní. To *nota bene* nebylo ani namístě, protože stěžovatelka své podání směřovala sice správně, ovšem způsobem, který účinně doručení vylučoval. Současně jí byla poskytnuta velmi snadná možnost, jak nedostatky svého podání zhojit (viz bod [25] dále).

[20] Výše podaný výklad není ani v rozporu s cílem všech právních předpisů souvisejících s elektronickou komunikací, kterým je „*usnadnit doručování podání prostřednictvím elektronické komunikace tak, aby byla v co největší míře zajištěna rovnost elektronických podání s podáními v písemné podobě na papíře*“ (náleze ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. IV. ÚS 319/05, N 89/41 SbNU 141, obdobně např. náleze ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. III. ÚS 455/06, N 205/51 SbNU 565, nebo náleze ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 217/06, N 2/52 SbNU 9), resp. „*zajistit, aby datové zprávy nebyly diskriminovány, tj. že nesmí existovat rozpor v zacházení mezi datovými zprávami a dokumenty na papíře a dále, že zaručený elektronický podpis představuje ekvivalent ověřeného podpisu na papíru a využívá takových elektronických postupů, které umožňují jednoznačnou identifikaci a autentizaci osoby, která podpis vytvořila*“ (náleze ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1180/08, N 78/52 SbNU 735). Ústavní soud hovoří o nediskriminaci datových zpráv, z čehož také plyne, že ve všech uvedených kauzách srovnává srovnatelné, totiž elektronické podání opatřené zaručeným elektronickým podpisem doručené na elektronickou podatelnu s písemným podáním opatřeným podpisem odesílatele. V nyní posuzovaném případě však nejde o elektronické podání doručené na elektronickou podatelnu, což má za důsledek neúčinnost takového podání (viz bod [16] shora). Proto je podání stěžovatelky srovnatelné s podáním učiněným telefaxem, které rovněž musí být v náležité lhůtě řádně doplněno.

[21] V souladu s právě uvedeným výkladem správního řádu ve spojení se zákonem o elektronickém podpisu je též podzákonná normotvorba, provádějící zákon o elektronickém podpisu. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelnách, „*je přijatá datová zpráva považována*

za doručenou orgánu veřejné moci, pokud je dostupná elektronické podatelně provozované podle zvláštního právního předpisu“. „*Dostupnost*“ přijaté zprávy elektronické podatelně nutno interpretovat negativně s ohledem na § 2 odst. 2 téže vyhlášky, podle níž datová zpráva „*není dostupná*“ elektronické podatelně, pokud byla datová zpráva uložena mimo elektronickou podatelnu, protože byl „*u přijaté datové zprávy zjištěn výskyt chybného formátu nebo počítačového programu, jež jsou způsobilé přivodit škodu na informačním systému nebo na informacích zpracovávaných orgánem veřejné moci*“.

[22] V neposlední řadě nutno zdůraznit též to, že měli by být závěr zdejšího soudu opačný, znamenalo by to, že elektronické podání opatřené zaručeným elektronickým podpisem by bylo ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu bez dalšího účinně doručeno, pokud by bylo zasláno na jakoukoliv elektronickou adresu v rámci určité instituce (ve prospěch takového názoru argumentuje např. Štědroň, dílo cit. v bodě [15] shora, s. 50). Například uvnitř žalovaného budou bezesporu přinejmenším tisíce, ne-li desetitisíce elektronických adres. Takový výklad by tedy vedl ke zcela absurdnímu důsledku. Nebylo by pak totiž žádného důvodu pro to, aby bylo rozlišováno mezi doručením na prostou e-mailovou adresu určenou pro styk s veřejností (o což v případě stěžovatelky jde), a na jiné e-mailové adresy téhož orgánu. Bylo by proto nutno považovat za stejně relevantní doručení datové zprávy opatřené zaručeným elektronickým podpisem nejen elektronické podatelně orgánu veřejné moci [§ 2 písm. y) zákona o elektronickém podpisu], ale též na běžnou e-mailovou adresu určené pro styk s veřejností, e-mailovou adresu řídících pracovníků orgánu veřejné moci, dokonce i na e-mailové adresy běžných „*kancelářských*“ pracovníků a pomocných technických a manuálních sil téhož orgánu.

[23] Je všeobecně známou skutečností, že počet e-mailů na jednu elektronickou adresu může denně dosahovat až několika desítek. Zvyšuje se neustále podíl nevyžádané elektronické pošty (*spam*), kterou její adresáti bez dalšího vymazávají. Klást bez rozdílu na

všechny pracovníky orgánu veřejné moci požadavky, aby každou nevyžádanou elektronickou zprávu přijatou na jejich pracovní e-mailovou adresu podrobili zkoumání, zda snad nesplňuje požadavky podání podle správního řádu, a případně takovou zprávu přeposlali na příslušnou elektronickou podatelnu, by bylo z povahy věci naprosto absurdní. To platí za situace, kdy by takovéto podání bylo bez dalšího považováno za účinně podané jeho doručením jakémukoliv zaměstnanci orgánu veřejné moci. Současně by takovýto výklad ani nezvýšil ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Paradoxně by tuto ochranu naopak snížil, protože by kladl na pracovníky orgánů veřejné moci požadavky evidentně zcela nesplnitelné. Vyvo-
lával by tím současně nereálná očekávání u uživatelů veřejné správy. Docházelo by pak k „nečinnostem“ na straně orgánů veřejné moci, kterým by tyto orgány nemohly ani při vyložení maximálního možného úsilí předejít. O „doručeném“ podání by totiž vůbec nevěděly.

[24] Nejvyšší správní soud samozřejmě nijak nezpochybňuje obecnou povinnost pracovníků institucí vyjmenovaných v § 63 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, předat dokumenty úředního charakteru příslušnému pracovníkovi, pokud byly takovéto dokumenty doručeny jako soukromé, včetně dokumentů doručených v digitální podobě přímo do e-mailové schránky adresáta (např. § 1 odst. 6 v rozhodné době platné vyhlášky č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby). Takováto povinnost však upravuje toliko vnitřní fungování orgánů veřejné moci (srov. § 1 zákona o archivnictví a spisové službě) a nijak neurčuje okamžik doručení dokumentu v digitální podobě. Ten je určen ve smyslu shora ob-
sažně rozebíraných ustanovení správního řádu a zákona o elektronickém podpisu.

[25] Podle § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 495/2004 Sb. (cit. v bodě [15] shora) „[o]rgán veřejné moci zveřejní na své úřed-

ní desce, pokud ji má zřízenou, a též způsobem umožňujícím dálkový přístup informace potřebné k doručování datových zpráv orgánu veřejné moci“. Těmito údaji jsou v první řadě „elektronická adresa elektronické podatelny a údaj o tom, zda je určena pro příjem všech datových zpráv nebo pouze datových zpráv určitého, předem stanoveného obsahu“ (§ 3 odst. 1 písm. a) citovaného nařízení]. Tato ustanovení naplňují důležitou podmínku výkonu veřejné správy, kterou představuje informovanost adresátů veřejných subjektivních práv a povinností o tom, na jakou adresu své datové podání zaslat. Bez všeobecné znalosti adresy elektronické podatelny by byla celá právní úprava elektronických podání pochopitelně zbytečná. S odstupem času je již nemožné podrobit důkaznímu přezkoumání tvrzení stěžovatelky, podle níž informace o adrese e-podatelny Policie ČR nebyly zveřejněny ani na internetových stránkách Okresního ředitelství Policie ČR v Olomouci, ani na informační tabuli ve vestibulu jeho sídla. Nebylo by to ostatně ani účelné. V dané věci je nesporné, že informace o této adrese byly zveřejněny na internetových stránkách žalovaného. To stěžovatelka nijak nezpochybnila. Pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pak bylo klíčové především to, že se správní orgán nedopustil odmítnutí spravedlnosti. Stěžovatelka totiž zcela evidentně o existenci elektronické podatelny žalovaného věděla a byla na ní opakovaně upozorňována, a to dokonce i předtím, než své podání učinila (srov. rozsudek ze dne 11. 5. 2010, čj. 2 Afs 6/2010-105; k požadavkům elementární spravedlnosti ve vztahu k ochraně ve správní justici a ve správním řízení obecně pak např. náleze ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 355/97, N 35/17 SbNU 245). V takovémto případě není ani v rozporu se zásadami spravedlivého procesu, aby stěžovatelka nesla plně následky toho, že přes poučení ze strany Okresního ředitelství Policie ČR v Olomouci i žalovaného neposlala své podání na elektronickou adresu předvídanou zákonem.

Daňové řízení: přezkoumatelnost rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti ve správním soudnictví

k § 39 odst. 1 a 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)*)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti podle § 39 odst. 1 a 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkoumání soudem.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 7 Afs 14/2010-91)

Prejudikatura: č. 1982/2010 Sb. NSS a č. 2315/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05); opačně č. 1964/2010 Sb. NSS.

Věc: MVDr. Vilma H. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Hradci Králové uložil rozhodnutím ze dne 28. 5. 2003 žalobkyni záznamní povinnost podle § 39 odst. 1 a 2 daňového řádu z roku 1992 spočívající v evidenci zákazníků provozovny, evidenci samostatného prodeje zboží a evidenci případů hospitalizace zvířete. Za závady zjištěné při kontrolách (místních šetřeních) dne 18. 5. 2007 a dne 9. 8. 2007 finanční úřad uložil rozhodnutím ze dne 8. 10. 2007 žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč. Podané odvolání žalovaný zamítl dne 17. 6. 2008.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 30. 10. 2009 zamítl. Krajský soud v rozsudku zaujal názor, že správce daně byl oprávněn uložit záznamní povinnost, jejíž nesplnění je důvodem pro uložení pokuty. V daném případě žalobkyně přijímala ve větším objemu platby v hotovosti, což vyvolávalo potřebu evidence, přičemž způsob jejího vedení měl zaručit její neměnnost. Rozsah záznamní povinnosti nebyl neúměrně zatěžující a nebyl plně nahraditelný počítačovou evidencí.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Napadený

rozsudek označila za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Dále namítla, že konkrétní požadavky na vedení zvláštních záznamů dle § 39 daňového řádu z roku 1992 sice mohou vycházet z úvahy správce daně, ovšem tato úvaha musí mít určité meze. Poukázala na zásadu přiměřenosti ve smyslu § 2 odst. 2 citovaného zákona, podle které správci daně při vyžadování plnění povinností v daňovém řízení mohou volit jen takové prostředky, které daňové subjekty nejméně zatěžují a umožňují přitom ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy. S ohledem na tuto zásadu lze dospět podle stěžovatelky k závěru, že správcem daně požadované zvláštní záznamy nejsou ve vztahu k podnikatelské činnosti stěžovatelky (celkem tři veterinární lékaři, tři ordinace), způsobu užití softwarového účetního programu majícího potřebné osvědčení z hlediska potřebných nároků na vedení účetnictví a zejména ve vztahu k účelu, pro který byla tato povinnost stanovena (tj. ke správnému zjištění základu daně proověřovaného daňového subjektu), hospodárné ani proporcionální. Proti rozhodnutí se stěžovatelka nemohla samostatně odvolat a mohla je napadnout až v souvislosti s roz-

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

hodnutím o uložení pokuty. V době mezi uložení záznamní povinnosti a uložení pokuty rovněž došlo k řadě změn v zákonech a změny doznaly i technické prostředky a programové vybavení k zachycení informací podstatných pro správné stanovení daně. Správce daně tak měl rozhodnutí o záznamní povinnosti ve světle nových předpisů a nových možností přehodnotit a zkoumat, zda evidence vedená v jiné formě požadavkům záznamní povinnosti neodpovídá. Soud pak tyto skutečnosti nehodnotil.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu, který má podle rozvrhu práce rozhodovat o této kasační stížnosti, dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, čj. 7 Afs 176/2006-38, č. 1964/2010 Sb. NSS. Zde vyslovil: „Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Pod pojmem rozhodnutí je nutno, ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s., chápat jen taková rozhodnutí (úkony správních orgánů), jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Soudnímu přezkumu tedy nepodléhají veškerá rozhodnutí (úkony) správních orgánů, ale pouze ta, jež zasahují do subjektivních práv účastníka řízení a do jeho hmotněprávní pozice – tj. možnosti chovat se způsobem garantovaným objektivním právem, resp. která jsou způsobila poruší veřejnoprávní subjektivní práva účastníka řízení. [...] Daňové subjekty jsou ex lege povinny vést celou řadu různých evidencí, např. účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb. Protože však mohou nastat situace, kdy řádné plnění povinností vyplývajících z citovaného zákona nemusí být postačující pro správné a úplné vyměření daně, opravňuje zákon o správě daní a poplatků správce daně, aby daňovému subjektu svým rozhodnutím stanovil povinnost vedení zvláštních záznamů. V § 39 zákona o správě daní a poplatků není stanoveno, jaké skutečnosti mohou nebo mají být důvodem pro stanovení záznamní povinnosti. Jediným

kritériem obsaženým v citovaném ustanovení je potřeba správného stanovení daňového základu a daně. Je tedy ponecháno zcela na úvaze správce daně, aby posoudil potřebu vedení těchto zvláštních záznamů. Není proto vyloučeno, aby rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti bylo vydáno i na základě zjištění závažných a opakujících se nedostatků ve vedení evidence vyplývajících ze zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2006, čj. 7 Afs 132/200-68). Napadené správní rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti má sice formální znaky rozhodnutí, jedná se však pouze o úkon umožňující správci daně plnění povinností uložených zákonem o správě daní a poplatků, tj. mimo jiné zajistit shromáždění potřebných podkladů pro správné stanovení daňového základu a daně. Rozhodnutím o uložení záznamní povinnosti ale nejsou zasazena subjektivní hmotná práva stěžovatelky. Rozhodnutími, jimiž by v daném případě mohla být zasazena její subjektivní hmotná práva, jsou až rozhodnutí navazující na toto správní rozhodnutí. Podanému výkladu § 65, § 70 s. ř. s. ostatně svědčí i projev vůle zákonodárce, jenž v § 39 odst. 2 větě první zákona o správě daní a poplatků stanovil, že proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 citovaného ustanovení se nelze samostatně odvolat, tj. podat řádný opravný prostředek. K zásahu do veřejného subjektivního práva (hmotněprávní pozice) stěžovatelky proto může dojít až následným rozhodnutím ve věci samé, tj. např. rozhodnutím správce daně podle ustanovení § 46 zákona o správě daní a poplatků o stanovení (dodatečném stanovení) daňové povinnosti či rozhodnutím o uložení pokuty podle § 37 citovaného zákona. Teprve při přezkoumávání těchto rozhodnutí by k námitce daňového subjektu byla přezkoumána i zákonnost a rozsah uložené záznamní povinnosti a její vztah k věci samé.“ Obsahově shodný právní závěr zaujal, byť implicitně, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 7. 2007, čj. 7 Afs 132/2005-68.

Sedmý senát má za to, že novější judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního

soudu překonala východiska, na nichž stojí výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu i rozsudky mu předcházející (zejména rozsudek ze dne 12. 7. 2006, čj. 7 Afs 132/2005-68). Rozšířený senát již v usnesení ze dne 6. 2. 2007, čj. 2 As 64/2005-108, č. 1259/2007 Sb. NSS, vyslovil názor, že „[p]rávo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky.“ Rozšířený senát se vztahem kompetenčních výluk podle § 70 písm. a) a písm. b) s. ř. s. zabýval také např. v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, v němž vyslovil, že „závažné stanovisko, jako kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s.“. Rovněž v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS, v němž byla posuzována povaha rozhodnutí o zřízení zástavního práva k nemovitostem podle § 72 daňového řádu z roku 1992, vycházel rozšířený senát z předpokladu, že „rozhodnutí správce daně o zřízení zástavního práva má po formální a obsahové stránce podobu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“. Konečně v usnesení ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 As 89/2008-80, shledal, že „[r]ozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví“.

Sedmý senát přihlédl ke skutečnosti, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou nyní považovány i úkony, které v dřívější judikatuře byly považovány za akty podkladové, samostatně soudně nepřezkoumatelné (jejichž správnost se proěřuje toliko v rámci přezkumu aktu navazujícího, tj. postupem podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.), neboť reflektuje, že se jedná o akty, které již samy o sobě zasahují do právní sféry jedince tím, že jej nějakým způsobem limitují v jeho právu podle své libosti jednat, neboť mu ukládají povinnost něco konat nebo něčeho se zdržet.

Za takový případ považuje i uložení záznamní povinnosti. Rozhodnutím o uložení záznamní povinnosti se daňovému subjektu nepochybně ukládá povinnost konat něco, co jinak podle objektivního práva konat nemusí, a sice vést nad rámec povinných evidencí, uložených přímo zákonem, též další evidencí či záznamy stanovené a po obsahové stránce specifikované rozhodnutím správce daně. Uvedenou povinnost nelze považovat za nic bagatelního či do právní sféry jedince ve skutečnosti vůbec nezasahujícího. Naopak, jde o povinnost zvyšující nezřídka velmi zásadním způsobem administrativní zátěž daňového subjektu, který je povinen konat něco, co by – nebylo-li by aktu správce daně – konat nemusel. Za nepodstatnou považuje sedmý senát skutečnost, že zákon nepředpokládá možnost podat proti tomuto rozhodnutí odvolání.

Pojetí soudní ochrany, k němuž se přiklonil Nejvyšší správní soud ve shora zmíněných rozsudcích čj. 7 Afs 176/2006-38 a čj. 7 Afs 132/2005-68, přichází až *ex post* a fakticky nutí daňový subjekt, který považuje uloženou záznamní povinnost za nezákonnou, povinnost uloženou mu státním orgánem ignorovat, neplnit ji a nechat si za její porušení uložit pokutu, a teprve v rámci řízení o přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty „zpětně“ dosáhnout toho, že uložení záznamní povinnosti bude shledáno nezákonným. Takovýto výklad soudní ochrany před uložením záznamní povinnosti podle sedmého senátu odporuje samotné dikci § 75 odst. 2 věty druhé, § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s.; navíc je i nepraktický.

Předkládající sedmý senát považuje rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., na něž nedopadá žádná z kompetenčních výluk, a které je tudíž samostatně soudně přezkoumatelné.

Jelikož však v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu specifikovaných shora již byl zaujat opačný právní názor, postoupil sedmý senát věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti podle § 39 odst. 1 a 2 daňového řádu z roku 1992 je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkoumání soudem.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Předložená právní otázka

[15] V dané věci je třeba posoudit, zda rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti podle § 39 odst. 1 a 2 daňového řádu z roku 1992 je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., na něž nedopadá žádná z kompetenčních výluk, a které je tudíž samostatně soudně přezkoumatelné.

[16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se rozhodnutím, jehož zrušení či vyslovení nicotnosti se lze domáhat žalobou, rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Z kompetenčních výluk pak v daném případě přichází v úvahu posouzení výluky uvedené v § 70 písm. a) s. ř. s., přičemž její posouzení splývá s posouzením podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., a výluky uvedené v § 70 písm. c) s. ř. s., tedy zda se nejedná o rozhodnutí předběžné povahy.

IV.2 Rozhodná právní úprava

[17] Záznamní povinnost byla uložena podle § 39 odst. 1 a 2 daňového řádu z roku 1992. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení může správce daně „uložit daňovému subjektu, aby kromě evidence stanovené obecně závaznými právními předpisy, vedl zvláštní zázna-

my, potřebné pro správné stanovení daňového základu a daně“. Povinnost vést záznamy ukládá správce daně podle odstavce 2 téhož ustanovení rozhodnutím, proti kterému se nelze samostatně odvolat. Součástí rozhodnutí musí být přesné stanovení zaznamenávaných údajů a jejich členění a uspořádání, včetně návaznosti na doklady, z nichž je záznam veden.

[18] Stranou lze ponechat § 39 odst. 3 a 4 téhož ustanovení, neboť ty upravují výslovnou evidenční povinnost v označených případech; o takovou povinnost se v daném případě nejedná.

[19] V současné době je záznamní povinnost upravena nově, a to v § 97 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád z roku 2009“); podstatný rozdíl spočívá zejména v zavedení možnosti podání odvolání proti rozhodnutí, jímž byla povinnost uložena. Zdůraznit je však třeba, že podle přechodného ustanovení uvedeného v § 264 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 rozhodnutí o záznamní povinnosti vydaná podle daňového řádu z roku 1992 zůstávají v platnosti. Jistě není vyloučeno, aby k přezkoumání záznamních povinností uložených podle daňového řádu z roku 1992 daňový subjekt využil možnosti jejich změny nebo zrušení podle § 97 odst. 3 věty třetí daňového řádu z roku 2009. To však není řešením pro případy, kdy již probíhá či proběhlo řízení, v němž jsou z nesplnění záznamní povinnosti vyvozovány důsledky.

IV.3 Podmínky soudního přezkumu rozhodnutí

[20] Daňový řád z roku 1992 výslovně předpokládá, že vedení zvláštních záznamů či evidence ukládá správce daně daňovému subjektu jako povinnost. Jedinou podmínkou, jejíž splnění musí správce daně hodnotit, je, zda je toho třeba pro správné stanovení daňového základu a daně.

[21] Záznamní povinnost má tedy veřejnoprávní charakter, má svůj zákonem předpokládaný účel a s jejím nedodržením jsou spojeny zákonné následky. Důsledkem nedodržení záznamní povinnosti může být neune-

sení důkazního břemene podle § 31 odst. 9 a stanovení daně podle pomůcek podle § 31 odst. 5 daňového řádu z roku 1992. Pokud byla záznamní povinnost uložena v souladu se zákonným účelem, pak nelze než dospět k závěru, že její nesplnění výrazně ohrožuje možnost stanovení daně dokazováním. Stanovení daně podle pomůcek pak je způsobem náhradním, a byť jde o kvalifikovaný odhad na základě vhodných pomůcek, vždy jde o stanovení daně způsobem, který může být daňovému subjektu na újmu. Neplnění záznamní povinnosti pak dále, jako v daném případě, je důvodem pro uložení pokuty podle § 37 odst. 1 téhož zákona.

[22] Rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti je úkonem správce daně, z něhož plyne pro daňový subjekt povinnost vést evidenci či jiné záznamy nad rámec zákonných povinností. Jedná se o úkon, jímž se ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládá povinnost, a tedy o úkon, který je rozhodnutím; proto podléhá soudnímu přezkumu. Nejde pouze o „procesní“ rozhodnutí zajišťující správci daně shromáždění podkladů pro správné stanovení daně, jak bylo posuzováno v předkládajícím senátu označených rozhodnutích tohoto soudu. Rozšířenému senátu je známo i usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2000, sp. zn. I. ÚS 370/99, posuzující záznamní povinnost podle daňového řádu z roku 1992 v době před vydáním soudního řádu správního. Rozšířený senát se neztotožňuje s tam vyjádřeným právním názorem, že k zásahu do hmotných práv dojde až vyměřením daně. Ve vztahu k závaznosti usnesení Ústavního soudu přitom vycházel např. z nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, body 88 a 89, či z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, čj. 8 Afs 48/2009-80, č. 2315/2011 Sb. NSS, bod 21. Záznamní povinnost je uložení konkrétních povinností, které je daňový subjekt povinen respektovat a na základě rozhodnutí je povinen něco konat. Taková povinnost je administrativně i časově zatěžující. Přitom nelze vyloučit, že její uložení neodpovídá zákonnému účelu, že je uložena evidence skutečností,

kteří daňový subjekt není oprávněn od svých zákazníků požadovat, případně, že uložena povinnost není z jiných důvodů splnitelná.

[23] Dále je třeba posoudit, zda není dána některá z kompetenčních výluk. Výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s. nepřichází v úvahu proto, že její naplnění vylučuje skutečnost, že rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti splňuje podmínky § 65 odst. 1 s. ř. s. Další v úvahu přicházející možností je, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Obecný test pro posouzení, zda určité rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy vyloučeným ze soudního přezkumu, stanovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS. Zde vyslovil: „*O rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.*“

[24] Rozhodnutí předběžné povahy tedy musí splňovat podmínky časovou, věcnou a osobní; z těchto hledisek bylo rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti zkoumáno.

[25] Časová podmínka předpokládá, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, které soudnímu přezkumu podléhá. Rozhodnutí pak jsou vydána v rámci téhož správního řízení, případně samostatná správní řízení na sebe nutně musí navazovat. Uložení záznamní povinnosti však není nutně následováno žádným dalším rozhodnutím. Daňová přiznání nikdy nemusí být zpochybněna, daňový subjekt nikdy nemusí být podroben vytýkácímu řízení či kontrole, a tudíž nikdy nemusí nastat situace, kdy by v důsledku zjištěných vad v uložení zá-

znamní povinnosti byla doměřována daň podle pomůcek. Stejně tak nemusí být daňový subjekt nikdy podroben kontrole plnění záznamní povinnosti a nemusí vůči němu být zahájeno řízení o uložení pokuty. Za takového stavu není časová podmínka naplněna.

[26] Naplněna není ani podmínka věcná, která předpokládá, že v konečném rozhodnutí bude rovněž rozhodnuto o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžné povahy. Nejenže žádné následné rozhodnutí zde nemusí být vydáno, ale mezi rozhodnutím o uložení záznamní povinnosti a rozhodnutími o dodatečném vyměření daně či o uložení pokuty taková vzájemná vazba vůbec není.

[27] Splnění podmínky osobní, plynoucí z totožnosti adresátů rozhodnutí předběžného a konečného, pak samo o sobě nemá vý-

znam, nehledě k tomu, že následná rozhodnutí nelze ani označit za konečná ve vztahu k rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti.

[28] Rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti tedy nesplňuje podmínky, za nichž by mohlo být považováno za rozhodnutí předběžné povahy, vyloučené ze soudního přezkumu.

[29] Na možnost soudního přezkumu nemá vliv ani skutečnost, že proti rozhodnutí o uložení záznamní povinnosti podle § 39 daňového řádu z roku 1992 nebylo možno podat odvolání. Soudní řád správní v § 5 stanoví sice jako podmínku soudního přezkumu správního rozhodnutí vyčerpání řádných opravných prostředků, tato podmínka však logicky platí pouze tam, kde zákon řádné opravné prostředky předpokládá.

2442

Důchodové pojištění: zařazování zaměstnání do pracovních kategorií; snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod

k § 14 a § 17 zákona č. 100/1988, o sociálním zabezpečení*)

k nařízení vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení**)

I. Pro zhodnocení doby zaměstnání v jedné z preferovaných pracovních kategorií (I., II. pracovní kategorie) získané v období účinnosti předchozích právních úprav důchodového zabezpečení až do zrušení systému pracovních kategorií k 1. 6. 1992 bylo rozhodující výslovné zařazení konkrétního druhu práce vykonávaného pracovníkem v příslušném resortním seznamu (§ 14 a § 17 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, provedené nařízením vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení).

**II. Byl-li druh práce vykonávaný stěžovatelem (v tomto případě chemik – velinář na provozu ftalanhydrid) výslovně zařazen v příslušném resortním a také vnitro-
podnikovém seznamu ve II. pracovní kategorii, pak stěžovatel nemůže úspěšně namítat, že se jednalo o druh práce odůvodňující zařazení v I. pracovní kategorii, a to ani tehdy, bylo-li jeho pracoviště vystaveno škodlivým vlivům způsobeným sousedícím provozem zařazeným do I. pracovní kategorie.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 3 Ads 129/2010-82)

*) S účinností od 1. 1. 2012 zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

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

Prejudikatura: stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR č. 1/1978 Sb. NS.

Věc: Jaroslav K. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 2. 2008 zamítla žádost žalobce o starobní důchod pro nesplnění podmínek § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Uvedla, že nárok na starobní důchod v 58 letech věku žalobci nevznikl, protože nezískal potřebných 20 roků pojištění v I. B pracovní kategorii. Žalobce v preferovaných pracovních kategoriích (I. a II.) získal celkem 18 let a 36 dní doby pojištění, z toho ve II. pracovní kategorii 13 roků a 355 dní a v I. B pracovní kategorii 4 roky a 46 dní.

Rozhodnutí žalované žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Uvedl, že žalovaná rozhodla na základě nedostatečně zjištěného stavu. Práce s ftaláty (anhydridem kyseliny ftalové), které jsou zdravotně nebezpečné a karcinogenní, spadá podle názoru žalobce do pracovní kategorie I. B, a nikoli do kategorie II.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 1. 7. 2010 zamítl. V odůvodnění uvedl, že základní podmínkou pro uznání výkonu určitého zaměstnání v preferované pracovní kategorii je především to, že toto zaměstnání bylo zákonem stanoveným způsobem zařazeno do I. nebo II. kategorie důchodového zabezpečení (pojištění). Přehled jednotlivých zaměstnání zařazených do zvýhodněných kategorií obsahovaly resortní seznamy, které byly považovány za taxativní, tzn. nebylo možno zařazovat jednotlivé zaměstnance do těchto preferovaných kategorií na základě srovnání. Takovou pravomoc neměly ani soudy v přezkumných soudních řízeních. Jak vyplývá ze souhrnného resortního seznamu zaměstnání zařazených pro účely důchodového zabezpečení do I. a II. pracovní kategorie vydaného Ministerstvem průmyslu ČR pro odvětví chemického a lehkého průmyslu a zpracování dřevní hmoty, práce velináře i práce chemika, zahrnutá pod zaměstnání (pracoviště) „anhydrid kyseliny ftalové“, spadají do kategorie II. Podle krajského soudu byl výkon po-

volání stěžovatele vykazován v souladu s citovaným resortním seznamem a v návaznosti na to i organizační směrnici č. 28/90-A. Na tom nic nemůže změnit ani žalobní námitka, že žalovaná do této doby nezapočetla stěžovatelovu praxi vykonávanou při praktické části studia v učebním poměru.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nesprávně a nedostatečně vyhodnotil svědecké výpovědi a na základě nedostatečného a nesprávného právního posouzení dospěl k nesprávným závěrům. Podle stěžovatele bylo v řízení jednoznačně prokázáno, že odpracoval potřebných 20 let v pracovní kategorii I., avšak krajský soud nezohlednil skutečnost, že stěžovatel po dobu 3 let vykonával jako učeň pravidelnou praxi v Urxových závodech v Ostravě. Celý provoz Urxových závodů Ostrava byl pro účely důchodového pojištění zařazen do kategorie I. s ohledem na zdravotní závadnost a rizika plynoucí ze všech pracovišť předmětného provozu.

Stěžovatel tvrdil, že prokázal, že jako velinář v provozu ftalanhydrid zařazeném do kategorie II. byl dlouhodobě vystaven exhalacím a expozici jedovatých a karcinogenních plynů ze stáčírny smoly (zařazené do kategorie I.), která byla umístěna 37 m východně od velínu ftalanhydridu – pracoviště žalobce a nebyla nikterak plynotěsně či mechanicky oddělena. Tuto skutečnost doložili svědci vyslechnutí v rámci dokazování. Navíc samotné ftaláty jsou silně karcinogenní a jejich působení byl stěžovatel vystaven trvale v rámci výkonu svého zaměstnání. Proto mělo být pracoviště ftalanhydrid zařazeno do kategorie I.

Závěrem stěžovatel poukázal na to, že svědku Arnoštu D. byl přiznán nárok na předčasný starobní důchod a byl zařazen dodatečně zaměstnavatelem do preferované I. kategorie i přesto, že vykonával zaměstnání na pracovišti zpracování benzínu zařazeném do

kategorie II., ale byla zohledněna skutečnost, že ve vzdálenosti 68 metrů od úseku zpracování benzínu byl provoz rafinace surového benzolu, který je zařazen do důchodové kategorie I. Krajský soud v napadeném rozsudku tato fakta nezohlednil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V prvé řadě Nejvyšší správní soud považuje za vhodné shrnout právní úpravu režimu pracovních kategorií, jak se vyvíjela v době, kdy stěžovatel pracoval u zaměstnavatele Urxovy závody, n. p., Valašské Meziříčí (posléze DEZA, a. s. Valašské Meziříčí). Jedná se o období let 1964–1985, o němž stěžovatel tvrdí, že v této době pracoval nejprve coby učeň, posléze jako chemik v provozu závodu ve Valašském Meziříčí, který podle jeho názoru byl natolik zdravotně nebezpečný, že byl nebo měl být zařazen jako celek do I. pracovní kategorie. Pracovní kategorie byly upraveny zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, účinným od 1. 7. 1964, v § 5 tohoto zákona, v němž bylo uvedeno, že do I. pracovní kategorie patří zaměstnání v hornictví pod zemí v hlubinných dolech, zaměstnání členů leteckých posádek a pracovníků soustavně činných v letadlech za letu, zaměstnání, v nichž se vykonávají zvláště těžké a zdraví škodlivé práce v hutích nebo v těžkých chemických provozech, zaměstnání kesonářů a potápěčů, zaměstnání při konečném zpracování radioaktivních surovin, zaměstnání v hornictví vykonávaná pod spodní úrovní nadloží a na skrývce v povrchových dolech (lo-mech) na uhlí a na radioaktivní suroviny. Toto ustanovení prováděla vyhláška č. 107/1964 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení, která v § 2 stanovila, že „[d]o I. pracovní kategorie se zařazují zaměstnání, v nichž se vykonávají soustavně nebo aspoň převážně práce uvedené v dílu I připojeného seznamu“ (tzn. seznamu druhů prací, které odůvodňují, aby zaměstnání, v nichž se tyto práce vykonávají, byla zařazena do I. nebo II. pracovní kategorie pro účely důchodového za-

bezpečení). Podle § 5 citované vyhlášky „[ú]střední orgány, v jejichž oborech působnosti se vykonávají práce uvedené v připojeném seznamu a zaměstnání uvedená v § 4, vydají v dohodě se Státním úřadem sociálního zabezpečení resortní seznamy zaměstnání vykonávaných v oborech jejich působnosti, která se zařazují do I. nebo II. pracovní kategorie. Změny a doplňky těchto seznamů bylo možné provádět jen v dohodě se Státním úřadem sociálního zabezpečení.“ Podle § 2 vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, platilo, že „[d]oba učebního poměru učně vychováváného pro zaměstnání I. (II.) pracovní kategorie se posuzuje jako doba zaměstnání této pracovní kategorie, jestliže se v rámci učebního plánu pravidelně provádí odborný výcvik učně na pracovištích nebo v provozech, kde se vykonává zaměstnání I. (II.) pracovní kategorie“.

Tento model fungování pracovních kategorií převzala i následná právní úprava v zákoně č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, [§ 12 odst. 1 písm. a) a odst. 3 tohoto zákona] a nařízení vlády č. 136/1975 Sb., o zařazování do I. a II. pracovní kategorie pro účely sociálního zabezpečení. Pracovní kategorie pak byly zachovány i po přechodu na novou právní úpravu sociálního zabezpečení s účinností od 1. 10. 1988 (zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a nařízení vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnanců do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení). Doba zaměstnání v preferovaných pracovních kategoriích měla vliv na stanovení podmínek vzniku nároku na důchod (nižší důchodový věk), tak i na výši důchodu (zvýšení základní výměry důchodu). Podle § 21 odst. 1 písm. d) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1995 platilo, že „[o]bčan má nárok na starobní důchod, jestliže byl zaměstnán nejméně 25 roků a dosáhl věku aspoň 58 let, byl-li zaměstnán nejméně 20 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. i) až l)“. V těchto ustanoveních byly rámcově uvedeny některé druhy prací v hornictví, chemickém průmyslu a správě kanalizací, které byly zařazeny do I. pra-

covní kategorie, a to konkrétně i pod písmenem i) „zaměstnání vykonávaná s prokázanými chemickými karcinogeny a při pracovních procesech s rizikem chemické karcinogenity“. Podle § 1 nařízení č. 117/1988 Sb. (vydaného k provedení zmocnění v § 17 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb.) „[d]o I. pracovní kategorie se pro účely důchodového zabezpečení zařazují zaměstnání, v nichž se za podmínek stanovených zákonem vykonávají práce uvedené v příloze č. 1 části I tohoto nařízení“. Pod položkou 18. této části přílohy č. I. citovaného nařízení byla uvedena práce s prokázanými chemickými karcinogeny a při pracovních procesech s rizikem chemické karcinogenity. Podle § 17 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb. federální ústřední orgány státní správy a ústřední orgány státní správy republik, v jejichž oborech působnosti se vykonávají práce, které odůvodňují, aby zaměstnání byla zařazena do I. nebo II. pracovní kategorie, vydávaly svými výnosy resortní seznamy zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie. Za ostatní ústřední orgány a organizace, v jejichž oborech působnosti se vykonávají práce, které odůvodňují, aby zaměstnání byla zařazena do I. nebo II. pracovní kategorie, vydávalo tyto seznamy svým výnosem federální ministerstvo práce a sociálních věcí, a šlo-li o ústřední orgány a organizace republik, příslušné ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí republiky v dohodě s federálním ministerstvem práce a sociálních věcí.

Seznam druhů práce uvedených v zákoně a v příloze nařízení vlády však představoval pouze typizovaný seznam prací zařazených do preferovaných pracovních kategorií a byl dále konkretizován na úroveň konkrétních povolání teprve příslušným resortním seznamem. Tyto resortní seznamy byly založeny na metodě taxativního výčtu. Pokud tedy nebylo konkrétní povolání (druh práce, kterou měl zaměstnanec v souladu s pracovní smlouvou v podniku vykonávat) zařazeno v příslušném resortním seznamu jako zaměstnání zařazené do I. či II. pracovní kategorie, nemohlo být na základě rozšiřujícího výkladu ustanovení zákona či prováděcího nařízení do takové kategorie podřazeno, a to ani na základě soudního

uvážení (k tomu viz např. Burdová, E. a kol. *O důchodovém zabezpečení pracujících*. Práce : Praha, 1988, s. 70–71). Soudy však mohly podle výsledků provedeného dokazování vyslovit, že pracovník splňuje podmínky pro zařazení do I. či II. pracovní kategorie v případě, že práce jím vykonávaná odpovídala zcela některému zaměstnání zařazenému do I. nebo II. pracovní kategorie, přičemž ovšem musely zkoumat všechny podmínky, za nichž mohlo být zaměstnání zařazeno do resortního seznamu (srov. k tomu stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 10. 10. 1977, sp. zn. Cpjf 46/77, č. 1/1978 Sb. NS). Tento výkladový přístup je třeba i z dnešního pohledu vyhodnotit jako souladný s principem právní jistoty a veřejného subjektivního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří realizovaného zákonnými a podzákonnými prostředky práva sociálního zabezpečení. Obdobný názor zaujal ve své rozhodovací praxi i Nejvyšší správní soud; srov. rozsudek ze dne 26. 8. 2009, čj. 6 Ads 109/2007-110, z něhož vyplývá, že „[p]okud práce, kterou stěžovatel vykonával, odpovídá zaměstnání zařazenému v resortním seznamu do preferované II. pracovní kategorie, nelze ji zařadit do I. pracovní kategorie, přestože práce byla vykonávána ve ztížených pracovních podmínkách, které u vyjmenovaných druhů pracovních činností zařazení do I. pracovní kategorie odůvodňovaly“.

Systém pracovních kategorií byl zrušen až zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých změnách v sociálním zabezpečení, účinným od 1. 6. 1992. Na základě novelizace § 174 a § 175 zákona č. 100/1988 Sb. byl vytvořen přechodný mechanismus, na základě něhož se zohledňovaly nároky spojené s výkonem zaměstnání v I. a II. pracovní kategorii při rozhodování o důchodech i nadále. Nová úprava důchodového systému po 1. 1. 1996 (po nabytí účinnosti zákona o důchodovém pojištění) reagovala na dřívější existenci pracovních kategorií a z nich plynoucích odlišných podmínek pro vznik nároku na starobní důchod a jeho výši v § 71 a § 74. Podle § 74 zákona o důchodovém pojištění tak platí, že „[n]ároky na sní-

žení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. lednem 1996 po odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí zůstávají zachovány do 31. prosince 2018. Snížená věková hranice pro vznik nároku na starobní důchod se přitom považuje pro účely tohoto zákona za důchodový věk.“

V posuzované věci je nesporné, že některé pracovní pozice v určitých provozech podniku Urxovy závody, n. p., Valašské Meziříčí, kde byl stěžovatel v letech 1964–1967 v učebním poměru a posléze až do roku 1985 v pracovním poměru, byly zařazeny do I. pracovní kategorie, a některé naopak do II. či III. (nepreferované) pracovní kategorie. Není rovněž sporu o tom, že stěžovatel v rámci doby jeho zaměstnání v tomto podniku pracoval na provozech, které byly zařazeny do I. pracovní kategorie a které mu byly jako takové započteny v evidenčních listech důchodového pojištění. Konkrétně se jedná o období od 18. 7. 1967 do 31. 8. 1971, kdy stěžovatel pracoval jako chemik rampář ve středisku antracen a také jako destilátér či velinář v zaměstnání zařazeném v resortním seznamu pod evidenčním číslem 01 18 1/B a 01 17 04/B v délce 4 roků a 46 dnů.

Stěžovatel především namítal, že do zaměstnání zařazeného do I. pracovní kategorie náležel i výkon práce chemika – velináře na pracovišti ftalanhydrid, které stěžovatel vykonával v době od 1. 9. 1971 do 31. 7. 1985. Nejvyšší správní soud uvádí, že takovému závěru nenasvědčují ani skutečnosti zjištěné ze správního spisu žalované, ani výsledky dokazování provedeného krajským soudem. Z resortního seznamu zaměstnání vydaného v roce 1991 Ministerstvem průmyslu a obchodu, z vnitropodnikové směrnice společnosti DEZA, a. s., Valašské Meziříčí i z přílohy k žádosti o starobní důchod vystavené zaměstnavatelem dne 10. 4. 2006 vyplývá, že druh práce „chemik – střídač velinář“ na provozu ftalanhydrid bylo zaměstnáním zařazeným do II. pracovní kategorie. Tento závěr nevyvrátilo ani nezpochybnilo dokazování provedené krajským soudem, neboť ze svědeckých

výpovědí vyplynulo, že provoz ftalanhydrid nepatřil v rámci podniku k těm nejrizikovějším provozům, v nichž by zaměstnanci byli vystaveni natolik nebezpečnému vlivu karcinogenních látek, aby to odůvodňovalo zařazení tohoto provozu do pracovišť v I. pracovní kategorii. Pokud stěžovatel namítal, že svědek Arnošt D. požádal rovněž o dřívější odchod do důchodu v 58 letech a bylo mu žalovanou vyhověno, přičemž pracoval na srovnatelně rizikových pracovištích jako stěžovatel, nelze mu dát za pravdu. Z výpovědi svědka Arnošta D. totiž vyplývá, že pracoval na provozu benzol (plynulé zpracování surového benzinu). Tento provoz však je podle resortního seznamu zařazen v I. pracovní kategorii, nikoliv ve II. pracovní kategorii jako provoz ftalanhydrid. Z toho vyplývá, že v obou případech nedošlo k nedůvodné nerovnosti v rozhodování žalované, neboť druh práce vykonávaný oběma zaměstnanci zjevně nebyl totožný a byl z hlediska pracovních kategorií jinak zařazen, ačkoliv formálně stěžovatel i svědek Arnošt D. vykonávali povolání chemika – velináře. Na zařazení druhu práce do resortního seznamu nemohly mít vliv ani konkrétní specifické pracovní podmínky, za nichž stěžovatel vykonával práci na provozu ftalanhydrid, které lze mít z dokazování provedeného krajským soudem za nesporné (tj. blízkost stáčírn smoly a exhalace spojené s fungováním tohoto provozu), neboť tyto podmínky – jakkoliv mohly mít vliv na reálnou rizikovost práce stěžovatele – nemohly změnit typové zařazení práce v resortním seznamu, který je stěžejním pramenem pro zařazení druhu práce do příslušné pracovní kategorie. Je pravdou, že zaměstnavatel Urxovy závody, n. p., Valašské Meziříčí, byl povinen sledovat a vyhodnocovat rizikovost práce na konkrétních provozech a dle toho upravovat svou vnitropodnikovou směrnici o zařazování jednotlivých pracovišť do pracovních kategorií v souladu s příslušným resortním seznamem a platnou právní úpravou, ale pokud tak neučinil a nepřehodnotil zařazení pracoviště ftalanhydrid z hlediska preferované pracovní kategorie, pak tak nemůže učinit *ex post* ani soud v řízení o žalobě, tím méně v řízení o kasační stížnosti. Z provedených důkazů navíc jednoznačně

vyplývá, že ani komise pamětníků nevyhodnotila působení stěžovatele jako střídače – velináře na pracovišti ftalanhydrid jako zaměstnaní zařazené do I. pracovní kategorie. Nejvyšší správní soud proto při posouzení těchto námitek stěžovatele dospěl k závěru, že jsou nedůvodné, a souhlasí plně s přezkoumatelnými závěry učiněnými krajským soudem v napadeném rozsudku, které jsou správné a odpovídají zjištěnému skutkovému stavu věci.

Stěžovatel rovněž namítl, že mu měla být započtena v I. pracovní kategorii i doba učebního poměru v letech 1964–1967, neboť platná právní úprava stanovila, že příprava na budoucí povolání má být pro účely důchodového pojištění zařazena do příslušné kategorie. Mezi účastníky není sporné, že stěžovatel se vyučil v tříletém učebním oboru provozní chemik na SPŠ chemické, což jednoznačně vyplývá z jeho osobního spisu vedeného zaměstnavatelem a kopie evidenčního listu založeného ve spisu žalované. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelova námitka stran absence výučního listu, který skutečně není založen ve správním spisu ani jeho osobním spisu, ačkoliv dle žádosti o důchod byl při jejím podání ověřen, není relevantní, neboť výuční list byl v souladu s § 6 vyhlášky č. 111/1965 Sb., o závěrečných učňovských zkouškách, pouze dokladem o absolvování závěrečné učňovské zkoušky. Tento doklad však nemá žádnou vypovídací hodnotu k dobám zaměstnání ani jejich zařazení do preferovaných pracovních kategorií. Naopak je třeba stěžovateli dát za pravdu v tom směru, že podle § 2 vyhlášky č. 102/1964 Sb. se doba učebního poměru učně vychovávaného pro zaměstnání I. (II.) pracovní kategorie posuzuje jako doba zaměstnání této pracovní kategorie, jestliže se v rámci učebního plánu pravidelně provádí odborný výcvik učně na pracovištích nebo v provozech, kde se vykonává zaměstnání I. (II.) pracovní kategorie. K tomu se dále vztahuje i § 11 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 44/1959 Ú. l., o nemocenském pojištění a důchodovém zabezpečení učňů, podle nichž „[d]oba trvání učebního poměru učně vychovávaného pro zaměstnání zařazené do II. pracovní kategorie se posuzuje jako

doba zaměstnání této pracovní kategorie, jestliže se v rámci učebního plánu provádí odborný výcvik učně na pracovištích nebo v provozovnách, kde se vykonává zaměstnání zařazené do této pracovní kategorie“. Bylo rovněž povinností zaměstnavatele vést evidenční list důchodového zabezpečení tak, aby z něho bylo patrné, zda zaměstnanec v době učebního poměru pracoval na pracovištích zařazených do preferovaných pracovních kategorií (§ 128 téže vyhlášky). V evidenčním listu stěžovatele z této doby však údaje o počtu dnů odpracovaných v preferovaných pracovních kategoriích nejsou obsaženy (příslušné kolonky jsou proškrtnuty).

Posouzení této námítky je tedy otázkou skutkovou, nikoliv právní, a proto krajský soud k této žalobní námitce rovněž prováděl dokazování. Ze správního spisu (žádosti o důchod, pracovní karty zaměstnance atd.) ani provedeného dokazování však jednoznačně nevyplývá, zda stěžovatel splňoval podmínky citovaného ustanovení vyhlášky č. 102/1964 Sb. a účastnil se odborného výcviku učně na pracovištích a provozech, kde se vykonává zaměstnání I. či II. pracovní kategorie. Jelikož je ze skutkových okolností případu zřejmé, že v podniku Urxovy závody, n. p., Valašské Meziříčí, fungovaly provozy zařazené do všech tří pracovních kategorií, nelze jednoznačně prokázat, že doba učebního poměru měla být stěžovateli započtena do I. pracovní kategorie, jak požadoval. Nelze tak dát za pravdu stěžovateli v jeho tvrzení, že celý provoz Urxových závodů ve Valašském Meziříčí byl zařazen do I. pracovní kategorie. Z výpovědi svědka Arnošta D. (kolegy stěžovatele z učebního poměru i zaměstnání), která nebyla jinými důkazy zpochybněna, navíc vyplynulo, že učni v provozu nepracovali celé tři roky, praxe probíhala pouze během druhého a třetího ročníku. I kdyby tedy bylo možno započíst stěžovateli část doby učebního poměru do některé z preferovaných pracovních kategorií, nemohlo by se jednat o celou dobu trvání učebního poměru, ale jen o část této doby. Kromě toho nelze odhlédnout od toho, že pro dřívější vznik nároku na starobní důchod v 58 letech věku chybí stěžovateli 15 roků a 319 dnů

odpracovaných v I. pracovní kategorii, je toto skutkové zjištění ve vztahu k meritu věci bezvýznamné; i kdyby byla stěžovateli započtena celá doba učebního poměru jako doba v I. pracovní kategorii, nedostačovalo by to ke vzniku nároku na důchod v 58 letech. Stěžovatel přitom nenavrl jiné důkazy, z nichž by bylo

možné prokázat jeho tvrzení, že mu měla být doba učebního poměru započítána jako doba odpracovaná v I. pracovní kategorii. Krajský soud se tedy nedopustil vady řízení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jestliže tuto námitku neshledal jako důvodnou.

2443

Opatření obecné povahy: negativní vymezení; sazebník úhrad za poskytování informací

k § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
k § 46 odst. 1 písm. a) a § 101a a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.
k § 171 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydaný ke sjednocení postupu zaměstnanců státní instituce a jen tyto zaměstnance také zavazující, není opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., resp. § 171 a násl. správního řádu z roku 2004. Návrh na jeho zrušení postupem podle § 101a s. ř. s. proto Nejvyšší správní soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 8 Ao 4/2011-22)

Prejudikatura: č. 605/2005 Sb. NSS, č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1383/2007 Sb. NSS, č. 1915/2009 Sb. NSS, č. 2140/2010 Sb. NSS, č. 2164/2011 Sb. NSS a č. 2301/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

Věc: Pavel Č. proti Ústavnímu soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu 21. 7. 2011 se navrhovatel domáhal zrušení Opatření ředitele soudní správy: Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze dne 1. 12. 2009 (dále jen „sazebník“).

Navrhovatel uvedl, že se domáhá přezkumu opatření obecné povahy „*Opatření ředitele soudní správy ÚS ČR, ve znění účinném v den rozhodování soudu*“, protože byl opakovaně zkrácen na svém právu svobodného přístupu k informacím. Dle jeho tvrzení Ústavní soud u každé žádosti o informace odkazuje na sazebník, na vyčíslení úhrady a na způsob úhrady v něm stanovené a odkazuje na soulad sazebníku s právním řádem republiky – tuto skutečnost však navrhovatel zpochybnil.

Navrhovatel konkrétně namítal, že podle sazebníku považuje Ústavní soud za mimořádně rozsáhlé vyhledávání práci zaměstnance přesahující hodinu času. Podle navrhovatele nelze mít za to, že práce v řádu hodin je rozsáhlým vyhledáváním.

Navrhovatel dále brojil proti tomu, že „*sazba za kopie je výši částky obchodní cenou včetně nevyčíslené DPH, nikoli jednotkou úhrady nepřesahující náklady na pořízení kopií*“, a dále proti tomu, že odpůrce zvyšuje náklady za poskytnutí informace na úkor žadatelů, protože si vynucuje dodání informací „*poštovní dodejnou*“, ač správní řád vyjadřuje, že má poskytovatel informací doručit do vlastních rukou toliko rozhodnutí, nikoli informace, a zejména ne s dodejkou.

Navrhovatel dále namítal, že tvrzené opatření není v materiálním souladu se zákony, ale bylo vydáno v rozporu se správním řádem. Proto se domáhal přezkumu materiálně a formálně vadného rozhodnutí odpůrce o stížnosti na neposkytnutí informací a „*přes jeho očekávanou kasaci a vrácení stížnosti k dalšímu řízení s velkou pravděpodobností nedojde k nápravě protiprávního a nezákonného stavu způsobeného platným sazebníkem úhrad bez zásahu adresovaného státního orgánu – bude nadále poškozován a důsledkem aplikace sazebníku bude další žalobní řízení*“.

Podle navrhovatele pokud zákon o svobodném přístupu k informacím vyjadřuje, že povinný subjekt postupuje podle správního řádu, pak také předpokládá, že vydá opatření obecné povahy, nikoli zveřejní jen metodický předpis s výši a způsobem úhrad. Podle navrhovatele „*zákon nemlčí o povinnosti povinných subjektů informací, toliko zákonodárce ukládá pověření k vydávání nezbytného opatření obecné povahy implicitně a obecně*“.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve upozornil na skutečnost, že napadené rozhodnutí ředitele soudní správy – sazebník ze dne 1. 12. 2009; bylo s účinností od 15. 7. 2011 zrušeno rozhodnutím předsedy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, č. Org. 34/11.

V doplnění vyjádření odpůrce uvedl, že napadený sazebník nelze považovat za opatření obecné povahy, a to ani formálně ani materiálně. Zákon o svobodném přístupu k informacím ve svém § 17 nepředpokládá vydávání nějakého aktu, natož opatření obecné povahy ve formálním smyslu; pouze povinnému subjektu umožňuje, aby v individuálním případě podmínil poskytnutí informace úhradou částky, která odpovídá nákladům spojeným s poskytnutím informace. Podle odpůrce tak lze sazebník kvalifikovat jako interní směrnici, již se Ústavní soud v rámci zákonem poskytnutého správního uvážení sebeomezuje, a to způsobem seznatelným třetím osobám, u nichž tak vzniká pouze a jedině legitimní očekávání, že postup popsáný v interní směrnici bude Ústavní soud zachovávat.

Podle odpůrce nelze považovat napadený sazebník ani za opatření obecné povahy v materiálním smyslu, neboť z něj neplynou žádná práva ani povinnosti třetím osobám; sazebník jako interní směrnice je závazný pouze pro zaměstnance povinného subjektu, kteří se jím musí řídit, předepisují-li úhradu žadateli o informace dle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ústavní soud dále namítal, že teprve oznámení o výši úhrady, jež je ve smyslu § 17 citovaného zákona individuálním správním aktem, vyvolává v právní sféře adresáta zákonem předvídané účinky.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení. Zjišťoval, zda lze napadený sazebník – který navrhovatel označuje jako opatření obecné povahy – skutečně za takové opatření považovat a zda byl navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu.

[14] Otázkou, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků opatření obecné povahy, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové nad rámec zákona.

[15] Od roku 2005, od kterého je výslovně v soudním řádu správním upraveno roz-

hodování Nejvyššího správního soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, došlo k významnému posunu od formálního k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Z rozhodnutí Ústavního soudu (např. náleze ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, či usnesení ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08) a Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010-55, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010) proto vyplývá, že opatřením obecné povahy je každý – byť takto výslovně neoznačený – akt, který naplní výše uvedené znaky.

[16] Vedle rozlišování opatření obecné povahy a právních předpisů a individuálních správních aktů se Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Ao 1/2011-49, vyslovil taktéž k otázce rozlišení mezi opatřením obecné povahy a tzv. vnitřními předpisy. Konkrétně uvedl, že v souvislosti s vymezením vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o „*akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti [...] obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy*“ (Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 2. vyd. ASPI : Praha, 2007, s. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce „*platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků*“ (Kubů, L.; Hungr, P.; Osina, P. *Teorie práva*. Linde : Praha, 2007, s. 60–61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra: „*Instrukcí rozumí se obecně*

závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyřídit.“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „*bezprostřední*“ či „*přímá*“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „*úřední orgány*“ (Weyr, F. Instrukce. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. EUROLEX BOHEMIA : Praha, 2000 [1932], s. 11–14).

[17] Podle prvního senátu to ovšem neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek, vůči adresátům veřejné správy. Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou podle prvního senátu pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe – např. pokyny řady D („*daně*“) vydávané Ministerstvem financí. Přitom platí, že pokud orgány finanční správy vystupují vůči daňovému subjektu v rozporu s těmito pokyny, může se jich tento ve správním řízení nebo ve správním soudnictví dovolávat. První senát odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se stability správní praxe a s ní související otázky významu interních normativních aktů, např. na rozsudky ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005-86, ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS. Dále však uvedl, že soudy nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv *in abstracto* přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis,

zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.

[18] První senát také odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04, ve kterém se Ústavní soud zabýval právní povahou příkazu ministra kultury (týkajícího se evidence církevních právnických osob), přičemž konstatoval, že tento příkaz představuje „*interní normativní směrnici, směřující k úpravě povinností strukturálních částí, případně zaměstnanců Ministerstva kultury*“. Ústavní soud návrh na zrušení tohoto příkazu odmítl s tím, že procesní garanci ochrany subjektivních práv dotčených subjektů představovala možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí (individuálních právních aktů) Ministerstva kultury souvisejících s registrací církevních právnických osob.

[19] Nejvyšší správní soud se v nyní řešené věci nejprve zabýval povahou sazebníku. Ústavní soud – jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím – vydal sazebník pro úhradu nákladů za poskytnutí informací podle tohoto zákona. Ten v § 17 stanoví, že „*[p]ovinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.*“ Z výše uvedeného vyplývá, že povinný subjekt může, ale nemusí žádat úhradu nákladů za poskytnutou informaci; zákon o svobodném přístupu k informacím úhradu nákladů obligatorně nestanovuje. Zde Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nejedná o platbu za poskytnutí informace, ale o úhradu nákladů vynaložených na poskytnutí informace – zejména za užitý materiál, tisk atd. Účelem této úpravy byla ochrana veřejných financí v případě, že by náklady na

poskytování informací povinný subjekt finančně zatěžovaly, nikoli zamezení či zplatnění přístupu k informacím.

[20] Ústavní soud z důvodu sjednocení postupu svých zaměstnanců vydal sazebník, jehož působnost v bodě 2 sazebníku výslovně omezil „*na zaměstnance Ústavního soudu, kteří poskytují informace vyžádané podle zákona o svobodném přístupu k informacím*“. V projednávané věci je proto okruh adresátů sazebníku omezen pouze na podřízené subjekty. Účelem nyní posuzovaného sazebníku bylo informovat zaměstnance o tom, jakým způsobem mají účtovat za pořízení kopií, co lze považovat za mimořádně rozsáhlé vyhledávání atd. Sazebník odpůrce lze tedy považovat za vnitřní přepis či interní normativní akt a lze na něj aplikovat výše uvedené závěry prvního senátu. Ze sazebníku neplnou bezprostřední práva a povinnosti pro žadatele o informace, ale pro zaměstnance Ústavního soudu. Sazebníku proto chybí jeden z definičních znaků opatření obecné povahy, a to obecnost určení jeho adresátů.

[21] Nejvyšší správní soud si je však vědom, že se žadatelé o informaci nemusí ztožňovat s výší úhrady za poskytnutí informace. Touto otázkou se již zabýval jak zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů, tak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Zvláštní senát v usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34, č. 2301/2011 Sb. NSS, vyslovil právní názor: „*Jestliže žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezaplatí částku, kterou správní orgán podmínil poskytnutí informace (§ 17 odst. 5 tohoto zákona), a správní orgán žádost odloží, je možno toto usnesení o odložení věci napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jestliže však žadatel požadovanou částku zaplatil a u nadřízeného orgánu neuspěl se svou stížností proti výši úhrady [§ 16a odst. 1 písm. d) citovaného zákona], není pro něj dalším možným prostředkem obrany správní žaloba, nýbrž žaloba z titulu bezdůvodného obohacení podle části třetí občanského soudního řádu. Soud v občanském soudním řízení*

pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 citovaného zákona, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií atd., a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.“

[22] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS, „[s]dělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace a o výši této úhrady (§ 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady jemu sdělené (§ 16a odst. 7 téhož zákona), nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Úhradil-li žadatel i přes zamítnutí své stížnosti do výše úhrady požadovanou částku, aby informaci získal, může se domáhat vydání bezdůvodného obohacení žalobou podle třetí části občanského soudního řádu proti státu nebo jinému povinnému subjektu.“

[23] Brojí-li navrhovatel proti výši úhrady za poskytnuté informace, pak český právní řád – jak vyplývá z výše uvedené judikatury – upravuje způsob, jak se domoci nápravy. Tím však není návrh na zrušení opatření obecné povahy, ale žaloba v souvislosti s konkrétní žádostí o poskytnutí informace.

[24] Namítá-li však navrhovatel obecně materiální nesoulad sazebníku se zákony či obecně brojí proti způsobu doručování poskytnutých informací, kategorizaci žadatelů atd., nelze tyto připomínky řešit v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, protože není splněna podmínka podle § 101a odst. 1 s. ř. s., tedy konkrétní zkrácení na právech navrhovatele.

[25] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že napadený sazebník byl zrušen rozhodnutím předsedy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, č. Org. 34/11. Pokud by navrhovatel v současné době žádal o poskytnutí informace, již by se na něj tento sazebník nevztahoval, protože byl účinný pouze do 14. 7. 2011. Navrhovatel neuvedl, že by probíhalo jakékoli řízení, na které by se – v současné době již neúčinný – sazebník dosud vztahoval. Směřoval-li návrh do budoucna na případné další žádosti o informaci, lze uzavřít, že napadený sazebník již nemůže jakkoli zasáhnout do jeho hmotných práv a nemá na něj dopad.

2444

Opatření obecné povahy: negativní vymezení; rámcový vzdělávací program

Školství: rámcový vzdělávací program

k § 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

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

Rámcový vzdělávací program vydaný podle § 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je tzv. vnitřním předpisem, nikoliv opatřením obecné povahy.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Ao 1/2011-49)

Prejudikatura: č. 605/2005 Sb. NSS, č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1383/2007 Sb. NSS, č. 1915/2009 Sb. NSS, č. 2140/2010 Sb. NSS a č. 2141/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2007, *Folgerø a další proti Norsku* (stížnost č. 15472/02).

Věc: a) Radim U., b) Kateřina U., c) Jan R., d) Zdeňka R., e) Magdaléna D., f) Vojtěch D., DiS, g) Ing. Alena P., h) Ing. Jiří P., ch) Mgr. Vítězslav P., PhD., i) Barbora S. a j) Pavel S. proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Dne 13. 12. 2004 vydala ministryně školství, mládeže a tělovýchovy postupem podle § 4 školského zákona Opatření, kterým se vydává Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (dále jen „Opatření“ a „Rámcový vzdělávací program“). Uvedený Rámcový vzdělávací program byl změněn Opatřením ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009, a to tak, že do něj byl jako část 5.10.3 zařazen nový doplňující vzdělávací obor s názvem „*Etická výchova*“. Příloha č. 1 posledně uvedeného opatření specifikovala obsah nového vzdělávacího oboru tak, že jej tvoří deset témat (např. „*mezilidské vztahy a komunikace*“, „*důstojnost lidské osoby, pozitivní hodnocení sebe*“, „*pozitivní hodnocení druhých*“ atd.), na něž navazuje šest aplikačních témat, mezi která patří mj. téma „*sexuální zdraví*“. Vzdělávací obsah uvedeného tématu je vymezen jako „*zodpovědný vztah k sexualitě, mládí – příprava na lásku, sexuální identita, nezralé rodičovství*“. Dne 2. 4. 2010 vydalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy Doporučení k realizaci sexuální výchovy v základních školách (dále jen „Doporučení MŠMT“).

Navrhovatelé se podáním ze dne 28. 2. 2011 domáhali toho, aby Nejvyšší správní soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy zrušil Doporučení MŠMT, Rámcový vzdělávací program v části, kterou se do něj vkládá nový vzdělávací obor s názvem „*Etická výchova*“, v rozsahu tématu „*sexuální zdraví*“ a Opatření ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009.

Navrhovatelé nejprve poukázali na text Doporučení MŠMT, v němž je sexuální výchova vymezena tak, že „*představuje nejen přípravu na sexuální život, ale vychovává i k mezilidským a rodinným vztahům. Klade důraz na antikoncepci a prevenci sexuálně přenosných nemocí, ale řeší i psychologické a psychosexuální problémy spojené s každým partnerským soužitím*“ (Uzel,

2006).“ Dle tohoto doporučení „*sexuální výchova představuje dlouhodobé, záměrné, cílevědomé a systematické působení na žáka, které ovlivňuje formování jeho osobnosti v otázkách rodiny a lidské sexuality*“. Doporučení sice konstatuje, že by měly být brány v úvahu „*etnické a národnostní odlišnosti*“ a že by měla být respektována „*náboženská specifika a jejich vliv na odlišné náhledy na sexualitu, tato problematika je řešena [...]* v rámci průřezového tématu *Multikulturní výchova*“. Dle navrhovatelů je však patrné, že děti sexuální výchově školou podrobeny být mají a případný odlišný náhled jejich rodičů k této nesmírně závažné a citlivé otázce má být nějak „*řešen*“ pouze v rámci tématu Multikulturní výchova.

Navrhovatelé proto namítli rozpor napačených aktů s vybranými ustanoveními ústavního pořádku České republiky a zákona č. 94/1963 Sb., o rodině. Konkrétně poukázali na znění čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 3 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), § 31 odst. 1 písm. a) a § 32 odst. 1 zákona o rodině. Materie sexuální výchovy dle navrhovatelů svou povahou spadá do ústavně zaručeného práva rodičů na výchovu vlastních dětí a práva dětí na rodičovskou výchovu vlastními rodiči. Přímými a originárními nositeli výchovy dětí jsou rodiče a ostatní subjekty zúčastněné na vzdělávání dětí své výchovné působení od rodičů pouze odvozují, popřípadě vykonávají pouze subsidiárně. Způsob a rozsah, kterým si odpůrce osobuje právo výchovně působit na nezletilé děti v oblasti sexuální výchovy, je v rozporu s těmito právy rodičů a dětí. Navrhovatelé jsou „*hluboce přesvědčeni*“, že jejich právem a právem jejich dětí je, aby témata jako „*příprava na sexuální život*“, „*sexuální identita*“ apod. byla plně a výlučně vyhrazena navrhovatelům jako rodičům nezletilých dětí.

O „despektu“ odpůrce k jejich právům dle navrhovatelů svědčí také dikce Doporučení MŠMT, v němž je pouze konstatována existence námitek vůči výuce sexuální výchovy, není zde však uvedeno, jak tyto námitky řešit, ani to, že rodiče jsou oprávněni požadovat, aby jejich děti nebyly takové sexuální výchově podrobeny. Rámcový vzdělávací program totiž zahrnuje vše, co je společné a nezbytné v povinném základním vzdělávání žáků, a je závazný pro všechny střední školy při stanovování požadavků přijímacího řízení pro vstup do středního vzdělávání. Odpůrce tak nerespektuje, že rodiče mohou vychovávat své děti z odlišných hodnotových hledisek, než je kladen důraz na „*antikoncepci a prevenci přenosu sexuální přenosných nemocí*“. Navrhovatelé v tomto spatřují „*zneužití povinné školní docházky*“ dle čl. 33 odst. 1 Listiny. Toto zneužití je spojeno rovněž s hrozbou represe. V tomto ohledu odkázali na e-mailovou komunikaci s představitelem ministerstva RNDr. Jindřichem Kitzbergerem, přiloženou k návrhu. Z té dle navrhovatelů plyne, že jim v případě odmítnutí účasti jejich dětí ve výuce sexuální výchovy hrozí právní postih v podobě sankce za přestupek, případně trestný čin stíhání pro zanedbávání povinné školní docházky.

Neslučitelnost hledisek sexuální výchovy, která prosazuje odpůrce, s jejich náboženským vyznáním a svědomím a s hodnotovými pozicemi, z nichž své děti vychovávají, dokládají navrhovatelé, jakožto osoby římskokatolického vyznání, odkazem na dokument Papežské rady pro rodinu „*Zásady pro výchovu v rodině*“ ze dne 8. 12. 1995 (ve formě, v jaké je dostupný pod názvem „*Lidská sexualita: pravda a význam*“ na stránkách <http://www.kebrle.cz/katdocs/LidskaSexualitaPravdaAVyznam.ht>). Navrhovatelé odkázali zejména na body 41–43 uvedeného dokumentu.

Odpůrce se ve vyjádření k návrhu nejprve zabýval otázkou, zda napadené akty představují opatření obecné povahy a zda je dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k jejich přezkumu. Konstatoval, že z hlediska formálního pojetí se o opatření obecné povahy nejedná, neboť školský (ani žádný jiný) zákon

je takto neoznačuje. Z hlediska materiálního pojetí se odpůrce podrobně věnoval zejména charakteru Rámcového vzdělávacího programu s tím, že právní povaha předmětné části opatření ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009 splývá s povahou Rámcového vzdělávacího programu. Odpůrce sice připustil, že se jedná o akt správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž z dikce § 3 odst. 2 (a navazujícího § 4 odst. 1) školského zákona plyne, že Rámcový vzdělávací program vymezuje povinný obsah, rozsah a podmínky vzdělávání, je závazný pro tvorbu školních vzdělávacích programů a hodnocení výsledků žáků a že je závazným základem pro stanovení výše finančních prostředků přidělovaných školám. A tak třebaže je Rámcový vzdělávací program „*primárně pedagogickým dokumentem bez (bezprostřední) právní závaznosti, na základě výslovného zákonného odkazu je mu závaznost propůjčena v míře, jež může být dostatečná pro účely požadavku § 171 s. ř. s.*“ Rámcový vzdělávací program je závazný pro všechny subjekty, kterým právní předpisy svěřují určité kompetence či povinnosti související s jeho realizací (tj. ředitelé škol, kteří mají povinnost se jím řídit při tvorbě školních vzdělávacích programů, pedagogičtí pracovníci zajišťující vzdělávání ve školách, kontrolní orgány apod.). Byť tedy okruh adresátů není neomezený, je určen druhově jako množina subjektů vymezená obecnými znaky, čímž je dle odpůrce splněn také požadavek obecně vymezených adresátů opatření obecné povahy.

Požadavkem, který dle odpůrce naopak splněn není, je konkrétnost předmětu napadeného aktu. Předmět rámcového vzdělávacího programu je vymezen v § 3 odst. 2 a v § 4 školského zákona. Na jejich základě upravuje Rámcový vzdělávací program povinný rámec vzdělávání na všech základních školách, které jsou součástí vzdělávací soustavy. Podle Rámcového vzdělávacího programu nelze poskytovat vzdělávání v jednotlivé škole, neboť školský zákon požaduje, aby každá základní škola promítla jeho obsah do školního vzdělávacího programu, a to dle svých individuálních potřeb, podmínek a možností. Se zave-

dením rámcových vzdělávacích programů tak byla posílena autonomie jednotlivých škol, neboť tyto vymezují „pouze“ obecné zásady a rámcový obsah vzdělávání, zatímco bezprostředním a jedinečným základem konkrétního obsahu a forem výuky na jednotlivých školách jsou jejich školní vzdělávací programy. Dle názoru odpůrce se tak rámcové vzdělávací programy nemohou srovnávat s jedinečností předmětu např. dopravního značení či s jedinečností území v případě územního opatření o stavební uzávěře, jakožto vzorově uváděných příkladů opatření obecné povahy. Podle odpůrce představuje posuzovaný akt spíše „jiný správní úkon“ ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, konkrétně by mohl naplnit povahu tzv. „programovacího úkonu, popř. institutu příbuzného“. Ve vztahu k Doporučení MŠMT odpůrce zdůraznil, že se jedná o právně nezávazný, podpůrný a metodický dokument. Jeho cílem je napomoci školám v realizaci sexuální výchovy, a dokument tak nepředstavuje autoritativní základ školních vzdělávacích programů, jejichž tvorba je plně v kompetenci ředitele každé základní školy. Doporučení vyjadřuje představu modelu výuky sexuální výchovy na základních školách a odchýlení se od něj nemá samo o sobě žádné právní následky.

Odpůrce se dále vyjádřil k tvrzenému rozporu napadených aktů se zákonem, případně mezinárodněprávními závazky České republiky. Konstatoval, že plně respektuje primární a rozhodující úlohu rodičů při výchově dětí. Právo rodičů na výchovu dítěte však *a priori* nevylučuje z výchovného (vzdělávacího) působení ostatní subjekty, respektive nepodmiňuje jejich účast na vzdělávání bezvýjimečným souhlasem a vůlí rodičů. Z ústavně zakotvené povinnosti školní docházky a z ní vyplývající aktivní povinnosti státu vytvořit soustavu vzdělávacích institucí, v nichž občané (a za stanovených podmínek i cizí státní příslušníci) budou tuto školní docházku realizovat, je nutno dovodit i právo státu podílet se na výchově a vzdělávání jedinců, jež existuje paralelně vedle výchovného působení rodičů. Povinností dětí, potažmo jejich rodičů, je se tomuto vzdělávání podrobit. Právo

rodičů na výchovu dětí pak není vymezeno věcnou materií, neboť je všeobecné. Obdobně však právo státu limitují „pouze“ meze zákonnosti, hodnoty demokratického právního státu a obecné zásady a cíle vzdělávání zakotvené v § 2 školského zákona.

Odpůrce v této souvislosti odkázal na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), a to na rozsudek ze dne 7. 12. 1976 ve věci *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, stížnosti č. 5095/71, 5920/72, 5926/72, dále na rozsudek velkého senátu ze dne 29. 6. 2007 ve věci *Folgerø a další proti Norsku*, stížnost č. 15472/02, a na rozsudek ze dne 9. 10. 2007 ve věci *Hasan a Eylem Zengin proti Turecku*, stížnost č. 1448/04. ESLP dle odpůrce jednoznačně konstatoval, že vypracování studijních plánů a školních osnov spadá do kompetence jednotlivých států. Článek 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb. dále jen „Úmluva“) nebrání státům šířit výukou a výchovou informace, které přímo či nepřímo souvisejí s náboženstvím a filosofií. Toto ustanovení nedává rodičům právo vznášet námitky proti učebním osnovám, neboť ty by se staly nerealizovatelnými; není prakticky oblastí, která by se přímo či nepřímo nedotýkala filosofických či náboženských hodnot. Stát je však povinen dbát na to, aby informace nebo poznatky obsažené v učebních osnovách byly předávány objektivním, kritickým a pluralitním způsobem. Stát nesmí sledovat indoktrinační cíl, který by mohl být považován za nerespektující náboženské či filosofické přesvědčení rodičů.

Dle odpůrce tedy samotný fakt začlenění tématu „sexuální zdraví“ do Rámcového vzdělávacího programu nemůže být v rozporu s právem rodičů na výchovu a vzdělávání dětí. Oblast lidské sexuality má přes svůj biologický (a také psychologický a sociologický) základ nepopíratelný náboženský a etický rozměr, na základě toho však nemůže být bez dalšího tabuizována, tj. vyloučena z obsahu institucionalizovaného vzdělávání. Rámcový vzdělávací program vymezuje obsah tématu obecně jako okruh věcných témat, jež samy o sobě nemají hodnotový charakter. Konkrét-

ní obsah a strukturu vzdělávání stanoví až školní vzdělávací programy, při jejichž formulování jsou ředitelé škol vázáni nejen věcným základem Rámcového vzdělávacího programu, ale též obecnými zásadami a cíli vzdělávání dle § 2 školského zákona (zásada vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání, cílem utváření respektu k etnické, národnostní, kulturní, jazykové a náboženské identitě každého atd.). K tvrzenému despektu k právům rodičů odpůrce uvedl, že Doporučení MŠMT klade důraz na etický a náboženský rozměr sexuální výchovy a na nezastupitelnou úlohu rodičů. Výslovně zdůrazňuje potřebu spolupráce školy s rodičovskou veřejností, pluralitu pohledů na oblast sexuality a sexuální výchovy, respekt k individuálním postojům, jakož i na přiměřenost v sexuální výchově.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení pravomoci Nejvyššího správního soudu k řízení

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda napadené akty představují opatření obecné povahy, a zda je tedy dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k jejich věcnému přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. K tomu je třeba předně uvést, že navrhovatelé petitem II. a III. svého návrhu vlastně napadají tentýž správní akt, tedy část Rámcového vzdělávacího programu v podobě, v jaké se nachází po „*novelizaci*“ provedené Opatřením ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009. Předmětem posouzení zdejšího soudu proto bude toliko uvedená „*novela*“, tj. citované opatření ministryně. Pro určení její právní povahy je však rozhodující vymezení povahy rámcových vzdělávacích programů. Nejvyšší správní soud tak prvně shrne závěry judikatury a doktríny vymezující znaky institutu opatření obecné povahy (část V.1), aby následně mohl posoudit, zda jsou naplněny v případě Doporučení MŠMT (část V.2) a rámcových vzdělávacích programů vydávaných na základě školského zákona (část V.3).

V.1 Vymezení znaků opatření obecné povahy

[16] K vymezení znaků opatření obecné povahy lze odkázat zejména na „*pilotní*“ rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rozvinul a doplnil zákonnou definici opatření obecné povahy uvedenou v § 171 správního řádu, který obsahuje toliko jeho negativní vymezení: „*Podle této části [části šesté, § 171 až 174 správního řádu – pozn. NSS] postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Zdejší soud konstatoval, že opatření obecné povahy představuje správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dále dospěla k závěru, podle něž je třeba opatření obecné povahy pojímat materiálně (v protikladu k formálnímu pojetí), tedy že opatřením obecné povahy je každý – byť výslovně takto neoznačený – akt, který naplní výše uvedené znaky. K tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, N 198/51 SbNU 409, či usnesení ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08; z judikatury Nejvyššího správního soudu srov. např. usnesení ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010-55, č. 2141/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010 Sb. NSS. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/08 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že materiálnímu chápání opatření obecné povahy dal přednost rovněž s ohledem na svou konstantní judikaturu, podle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který co nejméně zasahuje do některého základního práva či svobody. Jedná se o princip *in dubio pro libertate*, který plyne přímo z ústavního po-

řádku, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Znamená to, že právní stát zasahuje do sféry jednotlivce pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah proporcionální. Dále zde konstatoval, že materiální stránka je rozhodující pro posouzení, který soudní orgán je příslušný k jeho přezkumu.

[18] K tomu Ústavní soud dále dodal, a to v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, že při posuzování povahy napadeného aktu je třeba brát v potaz účel právní úpravy institutu opatření obecné povahy, který reflektuje povinnost státu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům občanů. V dané souvislosti připomněl svou judikaturu, z níž plyne, že evropským standardem je interpretovat základní práva i jako práva pozitivní (stát má povinnost základní práva chránit). Povinností státu pak není jen poskytovat ochranu před případnými zásahy do základních práv, ale též vytvoření podmínek k nerušenému výkonu těchto práv a plnění případných povinností z nich vyplývajících.

[19] Vedle rozlišení mezi opatřením obecné povahy na straně jedné a právními předpisy a individuálními správními akty na straně druhé, jež je základem výše citované definice obsažené v § 171 správního řádu a v rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-8, č. 740/2006 Sb. NSS, však nelze opomenout ani rozdíly mezi opatřením obecné povahy a tzv. vnitřními předpisy. K vymezení vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o „*akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti [...] obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy*“ (Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*.

2. vyd. ASPI : Praha, 2007, s. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce „*platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků*“ (Kubů, L.; Hungr, P.; Osina, P. *Teorie práva*. Linde : Praha, 2007, s. 60–61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra: „*Instrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyříditi*.“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „*bezprostřední*“ či „*přímá*“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „*úřední orgány*“ (Weyr, F. „Instrukce“ In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. EUROLEX BOHEMIA : Praha, 2000 [1932], s. 11–14).

[20] To ovšem neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek, vůči adresátům veřejné správy. Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe – např. pokyny řady D („*dané*“) vydávané Ministerstvem financí. Přitom platí, že pokud orgány finanční správy vystupují vůči daňovému subjektu v rozporu s těmito pokyny, může se jich tento ve správním řízení, potažmo ve správním soudnictví, dovolávat. K judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se stability správní praxe a s ní související otázky významu interních normativních aktů viz např. rozsudky ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005-86, ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS. Soudy však nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s norma-

tivními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv *in abstracto*, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.

[21] Ke shodným závěrům viz také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 3 Ao 6/2010-57, v němž zdejší soud odmítl návrh na zrušení některých ustanovení v dané věci napadené instrukce Ministerstva spravedlnosti s tím, že tato instrukce představuje toliko vnitřní předpis, u něž je okruh adresátů omezen na ministerstvu podřízené subjekty.

[22] Ústavní soud se ve své judikatuře k vnitřním předpisům vyjádřil např. v usnesení ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04. Zde se zabýval právní povahou v dané věci napadeného příkazu ministra kultury (týkajícího se evidence církevních právnických osob), přičemž konstatoval, že tento příkaz představuje „*interní normativní směrnici, směřující k úpravě povinností strukturálních částí, případně zaměstnanců Ministerstva kultury*“. Ústavní soud návrh na zrušení tohoto příkazu odmítl s tím, že procesní garanci ochrany subjektivních práv dotčených subjektů představovala možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí (individuálních právních aktů) Ministerstva kultury souvisejících s registrací církevních právnických osob.

V.2 Právní povaha Doporučení MŠMT

[23] Ve vztahu k otázce právní povahy Doporučení MŠMT Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná toliko o právně nezávazný dokument, jak je patrné již z jeho názvu či z toho, jak je uveden („*podpůrný a doplňující materiál pro školy, zejména pak pro učitele sexuální výchovy*“). Jak správně upozornil odpůrce, odchýlení se od něj nemá sa-

mo o sobě žádné právní následky. S námitkou navrhovatelů, že Doporučení představuje kritérium pedagogické a odborné úrovně vzdělání při realizaci sexuální výchovy ve smyslu § 164 odst. 1 písm. c) školského zákona, se zdejší soud neztotožnil. Mělo-li by tomu tak být, pak by byl popřen samotný účel zavedení dichotomie rámcových a školních vzdělávacích programů, jehož smyslem bylo poskytnout školám jistou míru autonomie při vytváření vzdělávacích programů. Rámcové vzdělávací programy (tvořené ministerstvem) pouze obecně vytyčují určité „*mantinely*“, v jejichž mezích se musí jednotlivé školy a školská zařízení při vytváření svých vzdělávacích programů pohybovat (při současném respektování zákonných ustanovení). Bylo by proti logice takto nastaveného systému, kdyby školy či školská zařízení byly při vytváření školních vzdělávacích programů svázány i podrobnými doporučeními či metodickými pokyny ministerstva. Totéž pak platí i pro Příručku, která představovala přílohu Doporučení MŠMT. Její příspěvky jsou dle Doporučení zpracovány tak, aby byly použitelné ve výuce. To však neznamená, že by je skutečně každá škola musela ve výuce používat. Jednotlivé školy si mohou obstarat vlastní učební pomůcky, mohou Příručku využívat pouze částečně atd.

[24] Doporučení MŠMT tudíž není způsobilé bezprostředně zasáhnout do ničích práv. Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob; Nejvyšší správní soud tak nemá pravomoc k přezkumu daného aktu odpůrce.

V.3 Právní povaha rámcových vzdělávacích programů

[25] Rámcové vzdělávací programy se bezpochyby liší od Doporučení MŠMT tím, že nemají čistě doporučující charakter, pro své adresáty jsou naopak závazné. Také v jejich případě však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se nejedná o opatření obecné povahy.

[26] Školský zákon výslovně nestanoví povahu rámcových vzdělávacích programů, ani formu, v jaké mají být vydány. Komentá-

řová literatura bez bližší argumentace uvádí, že se nejedná o právní předpisy, ale „*v zásadě o pedagogické dokumenty*“ (Katzová, P. *Školský zákon. Komentář*. ASPI : Praha, 2008, s. 17). Obdobně je označil ve svém vyjádření rovněž odpůrce.

[27] Školský zákon obsahuje úpravu rámcových vzdělávacích programů zejména v § 3 odst. 2 a v § 4. Podle § 3 odst. 2 citovaného zákona: „*Pro každý obor vzdělání v základním a středním vzdělávání a pro předškolní, základní umělecké a jazykové vzdělávání se vydávají rámcové vzdělávací programy. Rámcové vzdělávací programy vymezují povinný obsah, rozsah a podmínky vzdělávání; jsou závazné pro tvorbu školních vzdělávacích programů, hodnocení výsledků vzdělávání dětí a žáků, tvorbu a posuzování učebnic a učebních textů a dále závazným základem pro stanovení výše finančních prostředků přidělovaných podle § 160 až 162.*“ Podle § 4 odst. 1 téhož zákona: „*Rámcové vzdělávací programy stanoví zejména konkrétní cíle, formy, délku a povinný obsah vzdělávání, a to všeobecného a odborného podle zaměření daného oboru vzdělání, jeho organizační uspořádání, profesní profil, podmínky průběhu a ukončování vzdělávání a zásady pro tvorbu školních vzdělávacích programů, jakož i podmínky pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a nezbytné materiální, personální a organizační podmínky a podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví.*“

[28] Jak je tedy patrné, rámcové vzdělávací programy jsou adresovány primárně příslušným školám či školským zařízením (základním školám, středním školám, konzervatořím atd.), které a na jejich základě zpracovávají školní vzdělávací programy (vymezené v § 5 školského zákona). Druhotně pak představují určitý nástroj kontroly škol a školských zařízení ze strany ústředních orgánů státní správy, neboť nedodržení rámcového vzdělávacího programu může být např. důvodem k odnětí finančních prostředků škole. Neplynou z nich však žádná bezprostřední práva ani povinnosti žákům těchto škol, či jiným subjektům stojícím mimo vzdělávací soustavu. Vý-

uka ve školách ostatně ani neprobíhá přímo na základě těchto programů, nezbytnou mírou podrobnosti a konkrétnosti se vyznačují teprve školní vzdělávací programy (Nejvyššímu správnímu soudu nicméně na tomto místě nepřísluší hodnotit právní povahu posledně zmíněného typu vzdělávacích programů). Z těchto důvodů dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že rámcové vzdělávací programy představují příklad tzv. vnitřních předpisů, tedy předpisů bezprostředně působících pouze uvnitř systému, mezi jehož jednotkami právně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti (k vymezení vnitřních předpisů viz body [19] až [20] výše).

[29] Na tom dle názoru zdejšího soudu nic nemění ani to, že součástí vzdělávací soustavy jsou i školy církevní či soukromé. Také v případě jejich fungování lze totiž nalézt výrazné veřejnoprávní prvky. Předně, veškeré vzdělávání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou (§ 2 odst. 3 citovaného zákona). Podle § 7 odst. 6 téhož zákona je podmínkou pro výkon činnosti školy nebo školského zařízení zápis do školského rejstříku a důsledkem neposkytování vzdělání v souladu s cíli uvedenými v § 2 školského zákona nebo vzdělávacími programy může být i výmaz z rejstříku. K financování veškerých škol a školských zařízení dochází ze státního rozpočtu, a to i v případě neveřejných škol, byť u nich jen částečně (srov. § 160 a násl. citovaného zákona). Vymezení pozice a pravomocí ředitele školy a školského zařízení (týkající se i ředitelů neveřejných škol) v § 164 školského zákona je pak takové, že tento v mnoha případech vystupuje v roli správního orgánu. Vztahy mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a neveřejnými školami jsou tak v mnoha ohledech také vztahy založenými na nadřízenosti a podřízenosti.

[30] Nejvyšší správní soud při posuzování povahy rámcových vzdělávacích programů pečlivě zvažoval také skutečnost, že je povinností soudů poskytovat ochranu základním právům a vykládat institut opatření obecné povahy tak, aby této povinnosti dostály (viz závěry judikatury Ústavního soudu shrnuté v bodech [17] a [18]). Lze totiž přisvědčit na-

vrhovatelům, že v oblasti určování obsahu a forem realizace vzdělání ve školách nemá stát naprostou diskreci. Dle čl. 33 Listiny má sice každý právo na vzdělání a školní docházka je povinná (po dobu, kterou stanoví zákon). Jak však podotýká přední český odborník na ústavní právo: „Vzdělání a školství může být zneužito určitým politickým režimem jako nástroj indoktrinace mladé generace stejně účinně jako monopolní ovládnutí rozhlasu a televize. Proto je třeba čl. 33 vždy vykládat v souvislosti s ostatními zde uvedenými základními právy a svobodami“ (Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Masarykova univerzita: Brno, 2001, s. 164). Důležité korektivy veřejného zájmu státu realizovat povinnou školní docházku proto představuje čl. 32 odst. 4 Listiny, podle nějž „[p]léče o děti a jejich výchova je právem rodičů; děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči“, čl. 15 Listiny zaručující svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, stejně jako čl. 2 Protokolu 1 k Úmluvě, podle kterého „[n]íkomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením.“

[31] K naznačené kolizi veřejného zájmu na existenci povinné školní docházky, jejíž obsah přinejmenším rámcově stanoví stát, a právy dětí a jejich rodičů na respektování jejich náboženského a filosofického přesvědčení, se v některých svých rozhodnutích vyjádřil rovněž ESLP. Obecné principy, z nichž je nutno při výkladu výše citovaného čl. 2 Protokolu 1 k Úmluvě vycházet, shrnul v rozsudku velkého senátu ze dne 29. 6. 2007 ve věci *Folgerø a další proti Norsku*, stížnost č. 15472/02. ESLP tak (v bodě 84 rozsudku) mimo jiné konstatoval, že:

„a) Dvojici vět článku 2 Protokolu č. 1 nelze vnímat pouze ve vzájemném spojení, ale také ve světle článků 8, 9 a 10 Úmluvy.

b) Cílem druhé věty předmětného článku je zajistit možnost pluralismu ve vyučování, přičemž tohoto účelu musí být – vzhledem

k roli moderního státu – dosaženo primárně prostřednictvím státních škol.

c) Předmětný článek ukládá státu respektovat přesvědčení rodičů, ať už náboženské, nebo filozofické, a to v celém vyučovacím programu, přičemž sloveso ‚respektovat‘ znamená více než ‚uznávat‘ či ‚brát v potaz‘. Slovo ‚přesvědčení‘ pak není synonymem slov ‚názory‘ či ‚myšlenky‘, ale označuje takové nahlížení na svět, jež má určitou míru přesvědčivosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti.

d) Tím, že se státy v rozhodující prvé větě ustanovení zavázaly neodepřít nikomu právo na vzdělání, přiznaly všem osobám ve své jurisdikci právo přístupu do vzdělávacích institucí existujících v daném čase a právo přijímat takto poskytované vzdělání.

e) Z prvotní zodpovědnosti rodičů za výchovu a vzdělávání dětí plyne povinnost státu respektovat jejich náboženské a filozofické přesvědčení. Jejich právo tak odpovídá jejich odpovědnosti těsně spjaté s užíváním a výkonem práva na výchovu.

f) Jakkoli musejí být zájmy jednotlivce občas podřízeny zájmům celku, demokracie neznámá, že názory většiny musí vždy převážet; musí být naopak dosaženo rovnováhy, jež zajistí řádné nakládání s menšinami a zabrání jakémukoli zneužívání dominantního postavení.

g) Vytváření školních osnov je nicméně pravomocí státu a ani druhá věta článku 2 Protokolu č. 1 nezakazuje státům, aby vyučováním či vzděláváním šířily informace či znalosti mající přímo či nepřímo náboženskou či filozofickou povahu, přičemž rodičům nesvědčí automaticky právo bránit zahrnutí takového předmětu do školních osnov.

h) Na druhé straně však z druhé věty tohoto článku plyne povinnost státu zajistit, aby u předmětů zahrnutých do osnov bylo zaručeno, že dané informace či znalosti jsou poskytovány objektivním, kritickým a pluralistickým způsobem. Stát nesmí provádět jakousi indoktrinaci, jež by mohla být v rozporu s náboženským a filozofickým přesvědčením rodičů.

i) Při posuzování národních zákonů pohledem článku 2 Protokolu č. 1 je třeba přihlídnout k reálné situaci, kterou se snaží tato legislativa řešit. Vnitrostátní orgány pak mají povinnost – vzhledem k tomu, že nelze vyloučit pochybení učitelů či škol při aplikaci takových zákonů – dohlížet na to, zda náboženské a filozofické přesvědčení rodičů není školami a učiteli přehlíženo s bezohledností, nesoudností či nevhodným proselytismem“ (neoficiální překlad převzatý z Molek, P. Věc Folgerø a další proti Norsku. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, 2007, č. 5, s. 303).

[32] Nejvyšší správní soud tedy uznává, že je třeba realizovat povinnou školní docházku při současném respektování náboženských a filozofických přesvědčení dětí a jejich rodičů. Je nicméně toho názoru, že efektivní ochranu proti potenciálním zásahům do uvedených práv navrhovatelů je třeba hledat v jiných řízeních než v řízení o zrušení (části) rámcového vzdělávacího programu. Navrhovatelé sice namítají, že se jejich práv dotýká již samotné zařazení tématu sexuální zdraví do uvedeného programu. Zdejší soud se však ztotožňuje s odpůrcem, který ve svém vyjádření příhodně poznamenal, že filozofických či náboženských hodnot se ve větší či menší míře dotýká celá řada vyučovaných témat a že je zpravidla není možné čistě z tohoto důvodu zcela vylučovat z obsahu vzdělání. K námitce navrhovatelů, podle níž se odpůrce dopouští porušení čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 Listiny, neboť zavádí výuku sexuální výchovy bez výslovné opory v zákoně, Nejvyšší správní soud odkazuje na obecné cíle vzdělávání zakotvené v § 2 odst. 2 školského zákona. Dovo-
zovat rozpor tématu „sexuální zdraví“ se

zákonnými cíli čistě na základě jeho vymezení v Rámcovém vzdělávacím programu (vzdělávací obsah uvedeného tématu je zde vymezen toliko jako „zodpovědný vztah k sexualitě, mládí – příprava na lásku, sexuální identita, nezralé rodičovství“) podle názoru zdejšího soudu nelze.

[33] S právě uvedeným konvenují i výše citované závěry ESLP, podle něž mají státy právo na to, „aby vyučováním či vzděláváním šířily informace či znalosti mající přímo či nepřímo náboženskou či filozofickou povahu, přičemž rodičům nesvědčí automaticky právo bránit zahrnutí takového předmětu do školních osnov“. Stát má nicméně povinnost zajistit, „aby u předmětů zahrnutých do osnov bylo zaručeno, že dané informace či znalosti jsou poskytovány objektivním, kritickým a pluralistickým způsobem. Stát nesmí provádět jakousi indoktrinaci, jež by mohla být v rozporu s náboženským a filozofickým přesvědčením rodičů.“ Je zřejmé, že posouzení těchto kritérií je zpravidla zcela nemožné v rovině obecně formulovaných rámcových vzdělávacích programů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že případnou kolizi mezi uváděným veřejným zájmem a základními právy jednotlivců bude možné posuzovat teprve v momentu, kdy bude zřejmé, v jaké podobě bude výuka sexuální výchovy (či jiného obdobně kontroverzního tématu) realizována na konkrétní škole, kterou navštěvují děti rodičů, jež ji zpochybňují. Jak již bylo konstatováno výše, hlavním úkolem soudů ve správním soudnictví je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, nikoli vstupovat v abstraktní rovině do náboženských či morálně nebo politicko-filozofických sporů, které rozdělují společnost.

Opatření obecné povahy: změna územního plánu; schvalování územního plánu

k § 101d odst. 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

k § 52 odst. 1 a § 54 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Je-li před soudem napadena změna opatření obecné povahy, avšak samotné měněné opatření obecné povahy napadeno nebylo, musí soud zkoumat srozumitelnost měněného opatření obecné povahy a jeho vztah k napadené změně jako předběžnou otázku. Jestliže shledá opatření obecné povahy nesrozumitelným a napadená změna tento stav neodstraňuje, je namíste napadenou změnu opatření obecné povahy zrušit.

II. Ustanovení § 52 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nepožaduje, aby byl návrh územního plánu zveřejněn na úřední desce pořizovatele a obce, pro kterou územní plán pořizuje, resp. způsobem umožňujícím dálkový přístup; postačuje vyřízení k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v předmětné obci.

III. Z § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006 plyne, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit – tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS, č. 1736/2008 Sb. NSS, č. 1766/2009 Sb. NSS a č. 1795/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 37/2007 Sb. a č. 131/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 420/09).

Věc: a) Věra N. a b) MUDr. Magdaléna P. proti obci Statenice o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelky podaly u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice, které zastupitelstvo odpůrce vydalo na zasedání konaném dne 19. 7. 2010.

K otázce své aktivní procesní legitimace navrhovatelky shodně uvedly, že vlastní nemovitosti a rodinné domy v katastrálním území Statenice. Tyto nemovitosti se nacházejí v bezprostředním sousedství, resp. v blízkosti území, na němž byly změnou územního plánu vymezeny nové zastavitelné plochy určené pro výstavbu rodinných domů. Navrhovatelka a) rovněž bezprostředně sousedí s nově navrženou komunikací.

Navrhovatelky tvrdily, že jsou změnou č. 2 zkráceny na svém právu na vlastnictví, na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Toto zkrácení spatřovaly v plánovaném neúnosném zatížení území obce lidskou činností, zvýšením výstavby, počtu obyvatel a dopravního provozu. V této souvislosti hrozí nárůst hlukové zátěže a znečišťování ovzduší imisemi. Na území obce přitom nejsou pro takové zvýšení dostatečné podmínky (kapacita vodovodu, kanalizace, komunikační sítě). Navrhovatelka b) navíc tvrdila, že vymezením nových zastavitelných ploch na úkor zeleně se sníží plocha pro vsakování dešťových srážek a kvůli nedostatečné absorpční kapacitě území může dojít k zatopení jejích nemovitostí.

Navrhovatelky za prvé poukazovaly na nezákonný stav územního plánu před projednáním a schválením změny č. 2. Podle navrhovatelek odpůrce zřejmě vycházel při pořizování změny č. 2 z předpokladu, že před pořízením a schválením této změny platil pro jeho území územní plán sídelního útvaru Statenice ze dne 6. 8. 1997.

Dále navrhovatelky namítaly, že návrh změny č. 2 byl zveřejněn v neúplné podobě, neboť ve verzi návrhu zveřejněné způsobem umožňujícím dálkový přístup (na internetových stránkách odpůrce) nebyla obsažena tabulka přehledu dílčích změn obsahující výčet a popis konkrétních navrhovaných změn, na niž návrh změny č. 2 ve svém textu odkazoval.

Ve třetí námitce navrhovatelky uvedly, že změna č. 2 byla schválena usnesením zastupitelstva obce dne 19. 7. 2010. Téhož dne však vydal obecní úřad Statenice jako pořizovatel změny č. 2 přípis s názvem *„Pokyny pro úpravu čistopisu změny č. 2 ÚPnSÚ Statenice“*, v němž je stanoveno 22 pokynů směřujících ke změnám obsahu změny č. 2 a zpracování jeho čistopisu. Změna č. 2 tedy ke dni svého formálního vydání ve své konečné verzi ještě neexistovala.

Odpůrce ve svém vyjádření a v jeho doplnění uvedl, že napadené opatření obecné povahy považuje za věcně správné a rovněž proces jeho přijetí proběhl v souladu se zákonem. Na námitku týkající se nezákonnosti stavu územně plánovací dokumentace před změnou č. 2 odpůrce reagoval tvrzením, že navrhovatelky uvádí neúplné a z kontextu vytržené informace. Odpůrce je rovněž přesvědčen, že při zveřejňování změny č. 2 postupoval v souladu se správním řádem. Argumentaci navrhovatelek k nezákonnému postupu při zveřejňování návrhu změny č. 2 považuje odpůrce za absurdní a za přepjatý právní formalismus. Zastupitelstvo obce Statenice schválilo návrh opatření obecné povahy v jeho konečné podobě. Nedošlo k žádnému dopracování návrhu opatření obecné povahy po schválení jeho konečného znění, ale pouze k faktickému vyhotovení čistopisu textu ve schváleném znění. Na základě veřejného projednání a vyřazování se všemi předloženými námitkami

nedošlo k podstatné změně návrhu změny č. 2. Všechny provedené změny návrhu (byť nevýznamné) prošly zcela transparentní schvalovací procedurou a rozhodovalo o nich vždy zastupitelstvo obce.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy – změnu č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice schválenou dne 19. 7. 2010 zastupitelstvem obce Statenice zrušil.

Z odůvodnění:

VI.

Podmínky řízení

(...) [38] O vydání změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na zasedání konaném dne 19. 7. 2010. Opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 20. 7. 2010 a sejmuta dne 5. 8. 2010. Navrhovatelky v této souvislosti s odkazem na § 25 odst. 2 správního řádu namítají, že změna č. 2 nebyla na úřední desce vyvěšena v kompletním znění. Ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu upravuje obecný postup správních orgánů při doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou; pro oznamování opatření obecné povahy je však určující zvláštní úprava obsažená v § 173 odst. 1 ve spojení s § 172 odst. 1 a 2 správního řádu, která umožňuje, aby bylo na úřední desce uvedeno pouze to, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Odpůrce ovšem správně připomíná, že v řízeních podle stavebního zákona se uplatní § 20 odst. 2 stavebního zákona: *„[p]okud vzhledem k rozsahu písemnosti není možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, vyvěsí příslušný správní orgán na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Možnost nahlédnutí do písemnosti musí příslušný*

správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek.“

[39] Citované ustanovení je třeba považovat za *lex specialis* vůči obecné, tj. ve všech správních řízeních použitelné, úpravě zveřejňování opatření obecné povahy obsažené ve správním řádu (srov. též rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008-42). Stavební zákon je přitom zřetelně benevolentnější, neboť netrvá na podmínce, aby plné znění písemnosti (opatření obecné povahy) bylo zveřejněno vždy způsobem umožňujícím dálkový přístup. Postačuje, aby bylo na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejněno pouze oznámení se základními údaji o obsahu písemnosti a s uvedením, kde je možné do ní nahlédnout. Z obsahu veřejné vyhlášky vyvěšené dne 20. 7. 2010 vyplývá, že odpůrce postupoval podle tohoto ustanovení – námitka navrhovatele je proto v tomto směru nedůvodná.

[40] Nejvyšší správní soud nicméně považuje v této souvislosti za nutné zabývat se otázkou, zda změna č. 2 byla v době vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce (od 20. 7. 2010 do 5. 8. 2010) připravena k nahlédnutí na obecním úřadě Statenice, jak vyhláška proklamovala a jak to požaduje citovaný § 20 odst. 2 věta druhá stavebního zákona. Nejvyšší správní soud z § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu dovozuje, že opatření obecné povahy je vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky, byť i jen v rozsahu předvídaném v § 20 odst. 2 stavebního zákona. Pokud tedy v době vyvěšení veřejné vyhlášky, která neobsahuje celé opatření obecné povahy, ale jen jeho základní údaje, nebylo toto opatření obecné povahy přístupné veřejnosti k nahlédnutí, nejedná se o nesplnění podmínky vydání (existence) opatření obecné povahy, nýbrž jde o vadu oznámení opatření obecné povahy, která má dopady na jeho účinnost. Jinými slovy opatření obecné povahy nemůže nabýt účinnosti a nemůže být aplikováno v navazujících správních procesech, dokud celé jeho znění není volně přístupné veřejnosti k nahlédnutí (srov. též roz-

sudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[41] Navrhovatelky předložily soudu dokument s názvem „*Protokol o nahlížení do podkladů*“, v němž se uvádí, že dne 28. 7. 2010 se na obecní úřad dostavila navrhovatelka a) s požadavkem o nahlédnutí a vytvoření kopií změny č. 2 na základě veřejné vyhlášky oznamující vydání opatření obecné povahy, v níž se uvádí, že každý může do změny č. 2 nahlédnout. Protokol dále konstatuje, že „[d]okumentace k dnešnímu dni dosud není, a proto nemohla být předložena“. Pod protokolem je podepsán místostarosta obce. Starosta obce Statenice při ústním jednání před soudem uvedl, že byl v době nahlížení navrhovatelky a) do podkladů na dovolené a na obecním úřadě byl jeho zástupce. Starosta zástupci telefonicky sdělil, kde jsou věci k nahlédnutí, nicméně ten je nemohl najít, a proto sepsal předmětný protokol. Z těchto skutečností je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že přinejmenším dne 28. 7. 2010 nebylo možné nahlédnout do zmiňovaného opatření obecné povahy na obecním úřadě, tedy v období, kdy mělo být přístupné veřejnosti podle veřejné vyhlášky. Nelze přitom přihlížet k tvrzení odpůrce, že nemožnost navrhovatelky a) (a bezpochyby i kohokoliv jiného) seznámit se s napadeným opatřením obecné povahy byla dána neznalostí přítomného místostarosty, neboť možnost nahlédnout do schválené územně plánovací dokumentace musí být objektivně dána. Odpůrce se proto dopustil vady řízení, která však, jak je uvedeno výše, má vliv pouze na účinnost napadeného opatření obecné povahy. Při jednání před soudem zůstalo sporné, kdy byla změna č. 2 skutečně v celém svém znění zpřístupněna veřejnosti. Zatímco navrhovatelky tvrdily, že až ode dne 23. 8. 2010; odpůrce trval na závěru, že od počátku vyvěšení veřejné vyhlášky. Tvrzení odpůrce je však zpochybněno navrhovatelkami předloženým protokolem. Na druhou stranu je zřejmé (což výslovně potvrdil zástupce navrhovatele při jednání), že v průběhu srpna 2010 byla změna č. 2 v celém znění veřejnosti zpřístupněna. Nejvyšší správní soud proto necítil

potřebu dále dokazovat, v který konkrétní den se tak stalo a kdy změna č. 2 skutečně nabyla účinnosti, neboť pro posouzení podmínek řízení je podstatné, že změna č. 2 nepochybně účinnosti po svém zveřejnění v srpnu 2010 nabyla, a navrhovatelky tak napadají akt, který je opatřením obecné povahy, jež bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna. (...)

VII.

Posouzení důvodnosti návrhu

(...) [52] Nejvyšší správní soud přistoupil ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. V této souvislosti vznesly navrhovatelky následující námitky: A) nepřezkoumatelnost územně plánovací dokumentace před pořízením změny č. 2; B) neúplnost zveřejnění návrhu změny č. 2; C) nezákonné úpravy změny č. 2 po jejím schválení zastupitelstvem obce. (...)

A) Nepřezkoumatelnost územně plánovací dokumentace před pořízením změny č. 2

[53] Navrhovatelky vtělily do návrhu obsáhlou argumentaci týkající se „zmatečnosti“ územně plánovací dokumentace existující před pořízením změny č. 2. Z obsahu jejich výtek nicméně plyne, že dosavadní územně plánovací dokumentace měla trpět nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti; institut zmatečnosti je procesními předpisy tradičně vyhrazen jiným vadám řízení (např. nesprávné složení rozhodujícího orgánu). Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkami srozumitelnosti opatření obecné povahy a reflexí případné nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy pro nesrozumitelnost v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy (jeho části) a jeho změn.

[54] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, definoval opatření obecné povahy jako „*správní akt toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním před-*

mětem“. Opatření obecné povahy tak tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitěm okruhu adresátů, čímž se *de facto* přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí.

[55] Ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba jej považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy pak vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. „*Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.*“ (Knapp, V. *Teorie práva*. C. H. Beck : Praha, 1995, s. 49). Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Srozumitelnost v tomto smyslu by bylo lze označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů.

[56] Požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka přezkoumatelnosti opatření obecné povahy plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlánku mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována. Jestliže je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jedná se (společně s nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů) o důvod pro jeho zrušení soudem i bez

nutnosti nařítit ve věci jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], přičemž v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je správní soud povinen k takové nepřezkoumatelnosti přihlížet z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Nutnost dodržení srozumitelnosti právního předpisu (zákona) pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje především Ústavní soud: „V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrarčnosti, právní rovnosti či právní jistoty [...]. Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti“ (nález ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, č. 131/2009 Sb. ÚS, bod 20). „[Z]ákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými“ (nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., bod 70, ve věci ústavnosti legislativních přílepků). Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlánku.

[57] Pokud bylo v předchozím odstavci zmíněno, že důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem je jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, sluší se poznamenat, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů již byla označena za důvod pro zrušení opatření obecné povahy v rozsudku Nejvyššího správ-

ního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS: „I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

[58] Nejvyšší správní soud shrnuje, že jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.

[59] Tyto úvahy potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy. V rozsudku ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitěho okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. [...] Požadavek srozumitelnosti a transparentnosti schvalovaných a vydávaných změn je zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu. [...] Nejvyšší správní

soud připouští, že textová část územního plánu může být změněna vypuštěním celého původního obsahu a jeho kompletním nahrazením obsahem novým. Je však nutno trvat na tom, aby při pořizování takové změny územního plánu a jejím schvalování bylo jednoznačné, k jakým změnám oproti původnímu stavu územního plánu dochází. Pouze tak může být dodržen postup stanovený pro pořizovatele změny územního plánu stavebním zákonem.“

[60] Citovaný rozsudek devátého senátu se týkal nesrozumitelnosti změny opatření obecné povahy – územního plánu – vyplývající z nesouladu mezi zadáním změny územního plánu a skutečně prováděnými změnami, přičemž ze změny nebylo lze navíc s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny. Požadavek srozumitelnosti je však nutno vztáhnout nejen na samotnou změnu opatření obecné povahy, ale i na opatření obecné povahy, které je měněno: srozumitelná změna nesrozumitelného opatření obecné povahy bude mít zpravidla za následek trvající nesrozumitelnost.

[61] Ačkoliv správní řád vydávání změny opatření obecné povahy výslovně neupravuje, bude třeba opatření obecné povahy a jeho změnu vnímat jako jeden celek (podobně jako správní rozhodnutí a jeho změnu či právní předpis a jeho novelizaci). V případě územního plánu svědčí takovému jednotnému vnímání opatření obecné povahy a jeho změny § 55 odst. 4 stavebního zákona, který ukládá pořizovateli zajistit vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny. Je-li pak samo měněné opatření obecné povahy nesrozumitelné, potom jeho změna, která tento stav nenapravuje, nýbrž na něm staví a rozvádí jej, nemůže být v souladu se zákonem, neboť společně s měněným opatřením obecné povahy vytváří nesrozumitelný, a tudíž nepřezkoumatelný celek.

[62] Požadavek srozumitelnosti je dále nutno vztáhnout i na územně plánovací dokumentaci a její změny přijaté před stavebním zákonem z roku 2006. Tato skutečnost neplyne ani tak z § 188 odst. 4 stavebního zá-

kona [ve znění zákona č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb.], který označil obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, za opatření obecné povahy, jako z povahy územně plánovací dokumentace přijímané podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). I v případě územně plánovací dokumentace přijímané podle stavebního zákona z roku 1976 šlo o právní regulaci, jejíž závazné části byly navíc vydávány obecně závaznou vyhláškou, tj. právním předpisem.

[63] Je-li před soudem napadena změna opatření obecné povahy, avšak samotné měněné opatření obecné povahy napadeno nebylo, musí soud zkoumat srozumitelnost měněného opatření obecné povahy a její vztah k napadené změně jako předběžnou otázku. Aby totiž soud mohl posoudit zákonnost provedené změny, musí si nejprve postavit najisto, co je napadenou změnou měněno, což v případě nesrozumitelného opatření obecné povahy nelze provést. Jestliže shledá měněné opatření obecné povahy nesrozumitelným a napadená změna tento stav neodstraňuje, nýbrž jej potvrzuje, rozvíjí a prohlubuje, je namístě napadenou změnu opatření obecné povahy zrušit. Výsledný celek – měněné opatření obecné povahy – totiž pro absenci srozumitelnosti, a tudíž sdělnosti vůči svým adresátům, nemůže mít zamýšlené účinky.

[64] Z výše uvedeného již nepřímo vyplývá, že se Nejvyšší správní soud neztotožnil s argumentací odpůrce v jeho duplice. Z § 188 odst. 4 sice vyplývá, že u tzv. starých územních plánů je vyloučen přezkum, jedná se však o přezkum správní, a nikoliv soudní, kde lhůta pro přezkoumání není stanovena. Za podstatné však zdejší soud považuje především to, že v případě napadení změny územního plánu je srozumitelnost dosavadní územně plánovací dokumentace zkoumána pouze jako předběžná otázka: původní územní plán (a jeho případné změny) tudíž nejsou podro-

beny komplexnímu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, nýbrž jsou hodnoceny pouze z pohledu jejich srozumitelnosti. To je, jak už bylo řečeno, esenciální otázka, bez níž není rozumně možné soudně přezkoumat změnu takového územního plánu. Nejde proto o skrytý přezkum starých územních plánů, resp. úplných znění územních plánů, ale pouze o zhodnocení předpokladů pro řádný soudní přezkum napadené změny.

[65] Nejvyšší správní soud aplikoval výše uvedené úvahy na projednávaný případ. Ze správního spisu zjistil, že dne 6. 8. 1997 schválilo Zastupitelstvo obce Statenice územní plán sídelního útvaru Statenice (dále též „ÚPSÚ 1997“), jehož platnost stanovilo do roku 2015, a vyhlášku č. 1 obce Statenice o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Statenice. Vyhláška nabyla účinnosti dne 15. 9. 1997. Dne 31. 3. 2004 Zastupitelstvo obce Statenice schválilo „1. změnu územního plánu obce Statenice“ a obecně závaznou vyhlášku obce Statenice č. 1/2004, kterou se vyhláší závazná část 1. změny územního plánu obce Statenice. Vyhláška č. 1/2004 mimo jiné v článku 16 odst. 2 uvádí, že „[ú]zemní plán sídelního útvaru Statenice (1997) je nahrazen v celém rozsahu územně plánovací dokumentací 1. změny ÚPO Statenice 2004.“ Článek 19 vyhlášky pak zrušil vyhlášku č. 1/1997. Vyhláška č. 1/2004 nabyla účinnosti dne 3. 5. 2004. Dne 23. 6. 2004 vydalo Zastupitelstvo obce Statenice obecně závaznou vyhlášku č. 2/2004, jíž změnilo přechodné ustanovení článku 17 vyhlášky č. 1/2004. Vyhláška č. 2/2004 nabyla účinnosti dne 9. 7. 2004. V textové části změny č. 1 je pod bodem 1. 1. Hlavní cíle a důvody pořízení 1. změny územního plánu obce (ÚPO) mimo jiné opět uvedeno, že změna č. 1 v celém rozsahu nahrazuje ÚPSÚ 1997. Odlišný rozvoj oproti ÚPSÚ 1997 je zde dále specifikován mimo jiné odlišným obsahem rozvojových ploch na základě nových vlastnických vztahů k pozemkům a objektům v katastru obce, odlišným časovým horizontem v rozvojových plochách, změnou způsobu využitelnosti a zastavitelnosti rozvojových ploch oproti schválenému ÚPSÚ, požadavky na výrazné rozšíře-

ní a posílení rozvojových ploch zeleně a jejich uspořádání do ucelených celků, provedení plánovaných změn hranic katastru Statenice ve vztahu ke katastrálním územím Velké Přílepy, Únětice a Horoměřice, vytvoření nového hmotového a výškového uspořádání stávajících a rozvojových ploch území, v přímé korespondenci se siluetou krajinného uspořádání území obce atd. Z textové ani z grafické části změny č. 1 není patrné, co je konkrétně změnou č. 1 měněno, tj. její vztah k ÚPSÚ 1997. Textová i grafická část je zpracována v komplexní podobě bez návaznosti na textovou a grafickou část ÚPSÚ 1997. Změna č. 1 používá odlišnou terminologii od ÚPSÚ 1997, jinak vymezuje funkční plochy, a to v některých případech i co se týče jejich velikosti.

[66] Podle názoru Nejvyššího správního soudu z předložené dokumentace vyplývá, že se odpůrce pokusil změnou č. 1 přijmout nový územní plán. Tomuto závěru svědčí jak konstatování, že změna č. 1 zcela nahrazuje ÚPSÚ 1997, tak i komplexnost a masovost změny č. 1. Stavební zákon z roku 1976 platný a účinný v době přijímání změny č. 1 (stejně jako stavební zákon z roku 2006) však přijetí nového územního plánu formou změny starého územního plánu – tj. za mírnějších zákonných podmínek, než jaké jsou kladeny na proces přijetí samotného územního plánu – nedovoloval. Je tudíž nepochybné, že odpůrce pořízením změny č. 1 porušil zákon. Pro projednávaný případ změny č. 2 je ovšem podstatnější, že způsob, jakým k pořízení změny č. 1 došlo, měl podstatný vliv na srozumitelnost územně plánovací dokumentace. Ze změny č. 2, jakož i z vyjádření odpůrce, je patrné, že odpůrce považuje za platnou územně plánovací dokumentaci ÚPSÚ 1997 ve znění změny č. 1. Jak bylo výše uvedeno, vyhláška č. 1/2004 zrušila předchozí vyhlášku č. 1/1997, nicméně současně nebylo rozhodnuto o ukončení platnosti ÚPSÚ 1997 [srov. § 16 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci]. Stav územně plánovací dokumentace před změnou č. 2 tedy zahrnoval platný ÚPSÚ 1997, jehož závazná část však nebyla vyhlášena obecně závaznou vy-

hláškou, a dále změnu č. 1, jejíž závazná část byla vyhlášena vyhláškou č. 1/2004. K tomuto dualismu územně plánovací dokumentace, který je sám o sobě z hlediska právní jistoty jejích adresátů neakceptovatelný, přistupuje vzájemná nekompatibilita ÚPSÚ 1997 a změny č. 1: namísto, aby změna č. 1 ÚPSÚ 1997 doplňovala, případně v omezené míře měnila, působí vůči ÚPSÚ 1997 jako konkurenční územní plán založený na zcela odlišných hodnotových, obsahových, terminologických a částečně i prostorových základech. Takový stav územně plánovací dokumentace nesplňuje požadavky kladené na srozumitelnost regulativních aktů, resp. opatření obecné povahy.

[67] Závěr Nejvyššího správního soudu o nesrozumitelnosti územně plánovací dokumentace před přijetím změny č. 2 nemůže být pro odpůrce překvapivý. Součástí předloženého správního spisu je poměrně obsáhlá složka dokumentující činnost státních orgánů ve vztahu ke změně č. 1. Z ní vyplývá, že zákonnost změny č. 1 a vyhlášky č. 1/2004 byla po několik let středem pozornosti Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj a Krajského úřadu Středočeského kraje. Lze vyzdvihnout sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 1. 2005, které se podrobně zabývalo zákonností změny č. 1 a stavem územně plánovací dokumentace obce Statenice a poukázalo jak na výše uvedené pochybení, tak i na řadu dalších vad procesu přijímání změny č. 1. Dále je ve složce založen zápis z jednání mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Krajským úřadem Středočeského kraje, na němž byl dohodnut následující postup pro zjednání nápravy:

1) Zastupitelstvo obce Statenice zrevokuje usnesení o schválení změny č. 1, protože ze schválené územně plánovací dokumentace jednoznačně nevyplývá, čeho se změna týká. Změnu je nezbytné navrhnout z hlediska vymezení a uspořádání ploch a funkčního využití s použitím správné terminologie, kterou je třeba sjednotit v textové i grafické části s původní územně plánovací dokumentací.

2) Po oznámení krajského úřadu Ministerstvu pro místní rozvoj o revokaci usnesení zastupitelstva obce o schválení změny č. 1

zruší Ministerstvo pro místní rozvoj souhlasné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování krajského úřadu vydaného k návrhu změny č. 1 podle § 86 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

3) Zpracovatel upraví návrh změny č. 1 podle bodu 1).

4) Obecní úřad Statenice (orgán územního plánování obce) znovu projedná, vyhodnotí a dohodne s dotčenými orgány státní správy upravený návrh změny č. 1 a požádá o stanovisko krajský úřad.

5) Obecní úřad Statenice předloží zastupitelstvu obce upravený návrh změny č. 1 ke schválení.

Citovaný doporučený postup byl odpůrci doručen dne 4. 4. 2005, avšak odpůrce jej ne-následoval. Nečinný zůstal i poté, kdy nezákonnost změny č. 1 a vady postupu při pořizování změny č. 1, s odkazem na citované stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, potvrdil ve svém stanovisku ze dne 21. 12. 2005 i veřejný ochránce práv. Jestliže odpůrce tvrdí, že přes počáteční angažovanost se jak Ministerstvo pro místní rozvoj, tak Ministerstvo vnitra odmítlo dále sporem zabývat, pak důvod tohoto jejich postupu je třeba hledat v prvé řadě v tom, že to byl právě odpůrce, který měl být ve věci činný. Jestliže Ministerstvo pro místní rozvoj poskytlo odpůrci metodický pokyn a ministerstvo vnitra nevidělo další důvod proč vést s odpůrcem zahájená řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky č. 1/2004, nelze jim nic vytýkat. Jejich případná nečinnost nijak nezabavuje odpůrce odpovědnosti za stav územně plánovací dokumentace, ani neopravňuje odpůrce k závěru, že je tím jeho územně plánovací dokumentace v pořádku.

[68] Namítá-li odpůrce, že vytvořil „srovnávací tabulky“ za účelem osvědčení, že změna č. 1 změnila ÚPSÚ 1997 pouze dílčím, a nikoliv zásadním způsobem, pak rozsah změny č. 1 jakož i záměr odpůrce nahradit změnou č. 1 ÚPSÚ 1997 tuto jeho námitku spolehlivě vyvrací. Pokud měla být nesrozumitelnost územně plánovací dokumentace odstraněna „srovnávacími tabulkami“, které obsahují srovnání předpokládaného demografického

vývoje, srovnání odlišností funkčních ploch a srovnání navržených ekonomických aktivit mezi ÚPSÚ 1997 a změnou č. 1, je třeba konstatovat, že tyto tabulky byly zpracovány zpracovatelem zcela mimo proces územního plánování, a nemohou tudíž jakkoliv napravit stav územně plánovací dokumentace před změnou č. 2. Úspěšný nemůže být ani odkaz odpůrce na sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 21. 12. 2006. V tomto sdělení krajský úřad uvedl: „*Krajský úřad posoudil předloženou srovnávací mapu k územně plánovací dokumentaci a dospěl k závěru, že 1. změna ÚPSÚ Statenice, tj. textová a grafická část, schválená 15. 7. 2004, není v rozporu s platnými předpisy stavebního práva. Tímto považujeme veškerá podání týkající se 1. změny ÚPSÚ Statenice z naší strany za vyřízená.*“ Zmiňovaná srovnávací mapa byla opět vyhotovena zpracovatelem mimo proces územního plánování; její vypovídací hodnota je dále značně omezená, neboť znázorňuje pouze plochy současně zastavěného území obce a dále plochy zastavitelného území obce dle ÚPSÚ 1997 a dle změny č. 1, nejsou z ní patrné konkrétní změny funkčních ploch zavedené změnou č. 1 oproti ÚPSÚ 1997. Dospěl-li krajský úřad k závěru o souladu územně plánovací dokumentace s předpisy stavebního práva pouze na základě předložené srovnávací mapy, postrádá jeho úvaha oporu v územně plánovací dokumentaci. Je ostatně zarážející, že se krajský úřad náhle spokojí pouze se srovnávací mapou, když z dřívější písemné komunikace s obcí plyne, že trval na provedení výše zmíněného doporučeného postupu (srov. dopis ze dne 4. 1. 2006). Pokud odpůrce z hlediska použité terminologie odkazuje na podstatnou změnu platné právní úpravy, má zřejmě na mysli velkou novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tento zákon mimo jiné změnil kategorizaci a názvosloví územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud by však rozhodně neshledal nesrozumitelnost územně plánovací dokumentace jen z důvodu odlišných názvů územního plánu a jeho změny (tj. užití pojmu územní plán obce místo územní plán

sídelního útvaru). Problém odlišné terminologie změny č. 1 oproti ÚPSÚ 1997 se týká zejména názvů a obsahu funkčních ploch – v tomto ohledu však zákon č. 83/1998 Sb. žádný zohlednitelný změny nezaváděl.

[69] Zcela nerozhodná je z hlediska posouzení srozumitelnosti územně plánovací dokumentace skutečnost, že vyhlášky č. 1/2004 a č. 2/2004 byly v době projednávání a schvalování změny č. 2 platné a účinné, a odpůrce se jimi proto řídil. Jak navrhovatelky správně poznamenávají, princip presumpce správnosti aktů veřejné moci nijak nevypovídá o jejich zákonnosti potažmo srozumitelnosti. Závěr o nesrozumitelnosti ÚPSÚ 1997 ve spojení se změnou č. 1 nevyvrátila ani výpověď svědka, Ing. Jana K., bývalého starosty obce Statenice. Svědek si nepamatoval na konkrétní důvody pořízení změny č. 1 (obecně pouze uvedl, že šlo o nápravu terminologických nesrovnalostí), nevzpomněl si na průběh pořizování změny č. 1 a ÚPSÚ 1997 ani na činnost ministerstev a krajského úřadu ve vztahu ke změně č. 1. V závěru své výpovědi sice uvedl, že při pořizování změny č. 1 byl k dispozici seznam jednotlivých dílčích změn ÚPSÚ 1997 a že neměla vést ke zrušení ÚPSÚ 1997, nicméně tato tvrzení jsou značně nevěrohodná vzhledem k tomu, že si žádné jiné podrobnosti ke změně č. 1 nepamatoval. Navíc z pohledu posouzení srozumitelnosti je zcela nerozhodné, co bylo záměrem změny č. 1 a zda byl v průběhu pořizování k dispozici seznam dílčích změn. Rozhodný je naopak stav změny č. 1, jak byla schválena odpůrcem.

[70] Jelikož změna č. 2 nijak nenapravuje nesrozumitelný stav dosavadní územně plánovací dokumentace, nýbrž jej bere za výchozí pozici pro provádění příslušných úprav v území, a jelikož se změna č. 2 stává součástí předchozí nesrozumitelné územně plánovací dokumentace, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu, než aby v souladu s principy vyloženými výše napadenou změnou č. 2 jako celek zrušil. Námitka navrhovatelek je důvodná.

B) Neúplnost zveřejnění návrhu změny č. 2

[71] Navrhovatelky namítají, že návrh změny č. 2 zveřejněný odpůrcem způsobem

umožňujícím dálkový přístup nebyl úplný, neboť neobsahoval tabulku na straně 7 návrhu a nezákonnost postupu spatřují především v porušení § 172 odst. 1 a § 25 odst. 2 správního řádu. Tuto skutečnost potvrdil odpůrce v rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Ve svém vyjádření k návrhu a v duplice se pak odpůrce opíral především o § 20 odst. 2 stavebního zákona, který za určitých podmínek umožňuje zveřejňovat jen oznámení se základními údaji o obsahu písemnosti s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Dále tvrdil, že se předmětnou část návrhu nepodařilo zveřejnit kvůli technickým problémům a z důvodu časového stresu. Při ústním jednání před soudem naopak tvrdil, že návrh byl na internetu zveřejněn ve své kompletní podobě (byť předmětná tabulka byla na jiném místě).

[72] Nejvyšší správní soud při hodnocení této námítky vyšel ze znění § 52 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006: „*O upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem.*“ Poznámka pod čarou u první věty tohoto ustanovení odkazuje na § 172 odst. 3 správního řádu: „*Řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.*“

[73] Z těchto ustanovení podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že poři-

zovatel je povinen oznámit veřejnou vyhláškou **konání veřejného projednání návrhu** územního plánu, resp. jeho změny, a to v souladu s postupem předvídaným v § 25 odst. 2 a § 26 odst. 1 správního řádu. Nedodržení tohoto postupu (vady v oznámení) znamená procesní vadu, která může mít za následek nezákonnost opatření obecné povahy a která je důvodem pro jeho zrušení soudem, jak dovodila judikatura zdejšího soudu (viz navrhovatelkami zmiňované rozsudky ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008-102, č. 1736/2008 Sb. NSS, a ze dne 7. 9. 2010, čj. 9 Ao 3/2010-43). Současně věta druhá § 52 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 požaduje, aby byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. Z tohoto ustanovení však nijak neplyne, že by měl být **samotný návrh** zveřejněn na úřední desce pořizovatele a obce, resp. způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jedná se o reflexi předpokládaného značného rozsahu návrhu územního plánu a o promítnutí shodného principu obsaženého v § 20 odst. 2 stavebního zákona. Ustanovení § 52 odst. 1 věty druhé stavebního zákona je proto nutno považovat za speciální ustanovení k obecné úpravě projednávání návrhu opatření obecné povahy obsažené v § 172 odst. 1 správního řádu, který požaduje vyvěšení celého návrhu na úřední desce, a tudíž i jeho zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Opačný výklad by ostatně nutně vedl k nadbytečnosti § 52 odst. 1 věty druhé stavebního zákona.

[74] Výše uvedená argumentace znamená, že by pořizovatel (příslušná obec) nemohl návrh územního plánu nebo jeho změny na úřední desce vystavit a zpřístupnit jej i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Takový postup lze v současné informační společnosti naopak považovat za přínosný pro celý proces územního plánování. Pokud ovšem ke zveřejnění na úřední desce (fyzické i elektronické) nedojde, nemůže se jednat o porušení zákona a o vadu řízení, kvůli které by bylo nutno územní plán či jeho změnu zrušit. Tím spíše by pak nemohl být takovou vadou postup odpůrce, který by zveřejnil ná-

vrh způsobem umožňujícím dálkový přístup s výjimkou jediné – byť pro orientaci v návrhu významné – části. Z těchto důvodů považoval Nejvyšší správní soud za nadbytečné provádět dokazování CD nosiči, výsledkem starosty obce a navrhovatelky a) navržené opůrcem při jednání ohledně toho, zda byla tabulka skutečně na webu uveřejněna. Zbývá proto uzavřít, že námitka navrhovatelek je nedůvodná.

C) Nezákonné úpravy změny č. 2 po jejím schválení zastupitelstvem obce

[75] Podle navrhovatelek postupoval opůrce v rozporu se zákonem, neboť zastupitelstvo obce současně se schválením změny č. 2 schválilo pokyny pro úpravu čistopisu změny č. 2. Stavební zákon v § 54 odst. 1 až 3 stanoví následující: „(1) Pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. (2) Zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. (3) V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne.“ Z této úpravy je zřejmé, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit – tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Tento striktní výklad je třeba zaujmout ze čtyř hlavních důvodů. Za prvé se v daném případě jedná o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti: zatímco územní plán je pořizován v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona], zastupitelstvo jej schva-

luje v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] – prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé je tento závěr důsledkem rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem územního plánu, který jej „pořizuje“ [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a zastupitelstvem obce, které ho vydává. Za třetí je svěřením provádění jakýchkoliv změn v připravované územně plánovací dokumentaci pouze pořizovateli promítnutím principu odbornosti při pořizování územního plánu spočívajícího v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona. To zajišťuje potřebnou odbornou a právní korekci požadavků na podobu územně plánovací dokumentace artikulovaných zastupitelstvem obce, na které žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou, a ostatně ani být kladeny nemohou. Za čtvrté je účelem tohoto ustanovení zamezit obcházení procedury stanovené stavebním zákonem pro pořizování a schválení územního plánu nebo jeho změny, tedy neumožnit zastupitelstvu obce měnit obsah návrhu územního plánu (jeho změny) před jeho vydáním, a nerespektovat tak řešení projednané a dohodnuté s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem a projednané se soudními obcemi a veřejností (srov. Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. C. H. Beck : Praha, 2008, s. 141–142).

[76] V projednávaném případě z usnesení Zastupitelstva obce Statenice ze dne 19. 7. 2010 vyplývá, že zastupitelstvo kromě toho, že vydalo změnu č. 2 jako opatření obecné povahy, současně schválilo úpravu vydané změny č. 2 podle „*Pokynů pro úpravu čistopisu změny č. 2 ÚPnSÚ Statenice*“ uvedených v příloze č. 8 usnesení, zpracovaných pořizovatelem na základě vyhodnocení veřejného projednání návrhu změny č. 2 a rozhodnutí o námitkách s tím, že se nejedná o podstatné úpravy vyžadující opakované veřejné projednání. V příloze č. 8 je pak uvedeno celkem 22 pokynů různého charakteru a konkrétnosti podepsaných starostou obce. Pro představu lze příkladmo uvést následující pokyny:

„VP*1. V subkapitole 5.1 ‚Zemědělský půdní fond (ZPF)‘ kapitoly 5 ‚Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a na pozemky určené k plnění funkcí lesa‘ *textové části odůvodnění změny č. 2 doplnit o odůvodnění úpravy rozsahu záborů u lokalit Z2-03 a Z2-27, vyřazení lokality Z2-28 ze záborů ZPF a zařazení lokality Z2-31 oproti návrhu změny č. 2 se změnou celkového rozsahu záborů ZPF.*

VP*7. *Trasu regionálního biokoridoru RBK 8, která je ve střetu s lokalitou Z2-28, vést jižním směrem podél hranice lokality Z2-28. Regionální koridor bude tvořit nově založený 40 m široký zatravněný pás s ovocnými dřevinami (nebo s jinými druhy listnatých dřevin domácího původu), který bude navazovat na lokální biocentrum LBC 15 Háj u Statenic v k. ú. Statenice, v souladu s komplexním vyjádřením Městského úřadu Černošce, odboru životního prostředí, čj. Kult 404/3907/04/SI ze dne 10. února 2005. Biokoridor musí zůstat volně přístupný.*

VP*14. *Z textové i grafické části změny č. 2 a jejího odůvodnění vypustit umístění trafostanic a vedení VN.*

VP*19. *Text článku 10 Obecně závazné vyhlášky návrhu textové části změny č. 2 doplnit na straně 20 o další odrážku s textem např.: ‚Se souhlasem příslušného orgánu státní památkové péče mohou být regulativy pro lokalitu Z2-19 stanoveny odlišně na základě konkrétního a odůvodněného řešení.‘“*

[77] Z citovaného dokumentu je zřejmé, že zastupitelstvo obce postupovalo v rozporu se zákonem, neboť nerozhodlo jedním ze způsobů předvídaným v § 54 odst. 2 a 3 sta-

vebního zákona. Byla-li zde dána vůle zastupitelstva upravit návrh změny č. 2 po předložení návrhu ke schválení podle § 54 odst. 1 stavebního zákona, připadalo v úvahu pouze vrácení návrhu pořizovateli s pokyny k úpravě podle § 54 odst. 3 stavebního zákona a následné nové předložení upraveného návrhu ke schválení zastupitelstvu podle § 54 odst. 1 stavebního zákona. Zákonná úprava však nepřipouští, aby zastupitelstvo současně s vydáním opatření obecné povahy – zde změny územního plánu – schválilo pokyny k jeho úpravě. Z usnesení zastupitelstva obce ze dne 19. 7. 2010 navíc plyne, že zpracováním čistopisu změny č. 2 v souladu s předmětnými pokyny byl pověřen starosta obce [písm. F) bod 2 usnesení]. Jelikož některé pokyny – jak zdůrazňují navrhovatelky – jsou zcela nekonkrétní (např. VP*1), jedná se ve své podstatě o *bianco* šek pro starostu obce měnit již schválenou změnu č. 2, což je vzhledem k cílům a smyslu územního plánování jako vytváření předpokladů pro dosažení obecně přijatelného konsensu o účelném využití a uspořádání území naprosto nepřijatelné (srov. zejména § 18 odst. 1 až 4 stavebního zákona). Postup odpůrce se tedy odehrál mimo proceduru stanovenou stavebním zákonem; ostatně tento zákon pojem „*čistopis*“ územního plánu vůbec nezná a na žádném místě nepracuje ani s ním ani s jakýmkoliv pokyny k jeho úpravě. Vzhledem k rozsahu pokynů, k závažnosti některých z nich (např. VP*7. nebo VP*14.) a v některých případech vzhledem k jejich neurčitosti (např. VP*1. nebo VP*4.) je nutné uzavřít, že změna č. 2 nebyla jako celek vydána zákonem stanoveným postupem, a je namístě ji bez dalšího zrušit. Námitka navrhovatelek je důvodná. (...)

Přestupky: přestupek proti občanskému soužití; schválnost

k § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Schválnosti ve smyslu § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musí mít povahu hrubého jednání a musí mít schopnost narušit občanské soužití. Hranice mezi hrubým jednáním a „pouhou“ nevhodností, neslušností či jinou nesprávností nejsou dány přesně, jedním z vodítek je však demonstrativní výčet uvedený ve zmíněném ustanovení. Zadržení míčů, za situace, kdy majitelé předzahrádek byli vystaveni každodennímu strachu, kdy na jejich zahradě přistane míč, není schválnost, která má povahu hrubého jednání. Nejde tedy o jednání, které by vyžadovalo přímý zásah ze strany orgánů veřejné moci.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, čj. 1 A 24/2010-22)

Věc: M. K. proti Magistrátu hl. m. Prahy, Odboru živnostenskému a občanskosprávnímu, o uložení pokuty.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 5. 2010 zrušil výrok správního orgánu I. stupně o zastavení řízení o přestupku proti majetku ve smyslu § 50 odst. 1 písm. b) o přestupcích a druhým výrokem potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o vině, sankci a nákladech řízení ve věci přestupku proti občanskému soužití ve smyslu § 49 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona. V souvislosti s vyslovením viny žalobce za přestupek proti občanskému soužití žalovaný uvedl, že žalobce nejednal za okolností vylučujících protiprávnost, jak tvrdil. Naopak ze skutkových zjištění vyplývá, že žalobce jednal vědomě s tím, že na své protiprávní jednání byl dříve upozorněn, proto si měl být vědom toho, že zadržováním a nevracením míčů se dopouští přestupkového jednání. Žalovaný připustil, že zalétáváním míčů na předzahrádku byl žalobce rušen ve výkonu svého vlastnického práva ve smyslu občanského zákoníku, nicméně tuto skutečnost je třeba odlišit od jeho následných jednání. V této souvislosti žalovaný poukázal na obsah správního spisu, z něhož je zřejmé, že se dožadoval jako člen Výboru společenství vlastníků bytových jednotek zákonným způsobem odstranění zásahu do svého vlastnického práva. Na základě toho pak Městská část Praha 22 instalovala na hřiště ochranné sítě. Žalovaný konstatoval, že s ohledem na tuto skutečnost je nutné jednání žalobce, spočívající v úmyslném zadržování míčů, označit jako svévolný

neoprávněný úkon nad rámec přípustného řešení, kterým zasahoval do práv jiných občanů.

Podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť považoval rozhodnutí správních orgánů za nezákonné a uloženou sankci za neodůvodněnou, neboť správní orgán neprokázal, že žalobce porušil nebo ohrozil určitý zájem společnosti a zaviněně jednal způsobem, který zákon o přestupcích výslovně označuje.

Žalobce dále poukázal na skutečnost, že se žalovaný věcí zabýval již podruhé, pokaždé s odlišnými právními závěry. Zdůraznil, že i žalovaný v odůvodnění předcházejícího rozhodnutí uvedl, že žalobce sledoval legitimní, zákonem chráněný zájem, a to nejen pro vlastní prospěch, ale pro dobro celého společenství vlastníků jednotek, za které jednal společně s předsedou výboru: „*Tímto cílem byla náprava veřejné věci, kterou město jako vlastník věci vědomě a dlouhodobě ponechávalo v protiprávním stavu. Tento mnoha důkazy prokázaný závěr vylučuje, že by odvolatel sledoval nezákonný cíl úmyslně ubližovat malým dětem.*“

Žalobce zdůraznil, že žalovaný se nevypořádal se skutečností, že dne 13. 7. 2009 odevzdal míč nalezený na jeho pozemku příslušnému úřadu, neboť městská policie jej odmítla přijmout a zabývat se oznámením o vniknutí

nezjištěného, avšak podrobně popsaného muže.

Žalobce žalovanému dále vytkl, že obvinění žalobce postavil na neprokázané domněnce, že nezletilý M. S. utrpěl psychickou újmu tím, že mu nevrátil míč bezprostředně poté, co jej našel na svém pozemku, ale odnesl jej na služebnu městské policie o chvíli později. Žalobce také popsal spor mezi ním a paní S. (matkou chlapce, kterému žalobce odmítl vydat míč). Na druhou stranu nehodnotil zprávu od manželů R. adresovanou starostovi ohledně toho, že jim letící míč málem zabil jejich roční dceru.

Žalobce shrnul, že pokud žalovaný v prvním odvolacím řízení zjistil, že záměrem žalobce bylo uvést majetek města do souladu s právem, a tento závěr byl potvrzen mnoha důkazy, nemůže obstát hodnocení ve druhém odvolacím řízení, tedy že žalobce měl stejným skutkem sledovat naopak protiprávní zájem, a to úmyslně poškodit nezletilé hráče kopané. Vzájemné rozporné hodnocení stejného skutku budí podezření, že žalovaný namísto objektivního nalézacího řízení sledoval primárně zájem usvědčit žalobce z přestupku a důkazní řízení přizpůsobil předem vytyčenému cíli. Žalobce připomněl, že samozřejmě, ani jako člen výboru společenství vlastníků, nebyl povinen nahrazovat činnost představitelů města v oblasti hospodaření s majetkem, navrhopvat řešení, opakovaně upomínat o plnění jejich zákonných povinností a společně s obyvateli domu trpět důsledky jejich nečinnosti. Žalobce trval na všech svých stanoviscích uvedených v obou správních řízeních s tím, že se i nadále domníval, že předcházejícím správním řízením byl porušen občanský zákoník a ústavně zaručená práva, včetně Listiny základních práv a svobod.

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

Z odůvodnění:

(...) Úkolem městského soudu je posouzení, zda jednání žalobce naplňovalo znaky jednání proti občanskému soužití, a to bez ohledu na místo takového jednání či jeho důvod,

který by mohl spočívat ve vlastnických sporech, porušení předmětných ustanovení katastrálního zákona apod. Správní soud nemá pravomoc posoudit, zda došlo ke zřejmému zásahu do pokojného stavu a není oprávněn poskytnout žalobci ochranu proti tomu, kdo neoprávněně zasahoval do jeho (jejich) vlastnických práv.

V souzené věci žalobce nezpochybňoval zjištěný skutkový stav správním orgánem, soud proto vycházel z toho, že řízení bylo zahájeno na základě oznámení o přestupku, které podal J. B. dne 11. 6. 2009 a na základě podnětu Městské policie ze dne 13. 7. 2009. Žalobce se měl dopustit toho, že dne 9. 6. 2009 zadržel jmenovanému fotbalový míč na své předzahrádce domu, později i jeho rodičům. Správní orgán nejprve kvalifikoval jednání jako přestupek proti majetku ve smyslu § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem jako přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona. Dne 13. 7. 2009 žalobce odevzdal správnímu orgánu jako nález jeden fotbalový míč a dne 27. 7. 2009 tři fotbalové míče. Žalobce nikterak nenamítal procesní vady, které mohl správní orgán učinit v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí. Soud se proto nezabýval jednotlivými fázemi řízení.

Správní orgán prvního stupně měl za prokázané, že překopnuté míče skončily na pozemku žalobce, z toho dva z nich patřily nezletilým J. B. a M. S. Tito se domáhali vydání míčů. Žalobce je zadržoval a nevydal, a to ani v přítomnosti hlídky městské policie, která byla k situacím přivolána. Ta jej navíc upozornila, že se zadržováním míče dopouští přestupku. Správní orgán měl za prokázané, že žalobce se rozhodl o své vůli, s úmyslem míče nevracet do doby, než bude vyřešeno oplocení hřiště. Má tak za to, že vlastníků míče nevydal, zadržel je a uschoval bez jejich souhlasu, a to jako prostředek pro jednání s Městkou částí Prahy 22. Správní orgán v rozhodnutí uvedl, že žalobce byl i jako člen výboru společenství vlastníků bytových jednotek ve styku se správním orgánem a o řešení přelétávání míčů z dětského hřiště do předzahrádek byl

informován, a přesto svévolně nad rámec zákonného řešení dětem míče nepředal. Toto jednání zhodnotil správní orgán I. stupně jako schválnost, kterou znemožnil dětem užívat jejich věci a znemožnil jim pokračovat ve hře. Správní orgán I. stupně zdůraznil, že žalobce byl upozorněn na psychický stav plačícího nezletilého M. S., a přesto mu míč zadržel a uschoval, přičemž úmyslně mátl i hlídku městské policie tvrzením, že míč nemá.

Při ukládání sankce orgán I. stupně přihlédl ke skutečnosti, že zadržování míčů nesměřovalo přímo vůči městské části, ale objektem se staly nezletilé děti. Vycházel z toho, že žalobce na straně jedné hájil důsledně svá práva, na straně druhé vědomě a úmyslně přehlížel práva jiných osob. Přihlédl k tomu, že až po dosažení svého cíle uznal za vhodné donést míče s tvrzením, že se jedná o nález.

Jak bylo výše uvedeno, žalovaný rozhodnutí správního orgánu ve výroku č. I. napravil a ve vztahu k přestupku proti občanskému soužití rozhodnutí potvrdil.

Přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích se dopustí „ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním“. K naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku se předpokládá narušení občanského soužití **hrubým jednáním**. Narušení občanského soužití je obligatorním znakem této skutkové podstaty přestupku. K odpovědnosti za tento přestupek je vždy třeba úmyslného zavinění. Občanské soužití, jako tzv. neurčitý právní pojem, můžeme definovat jako určitý souhrn ustálených pravidel jednání a chování ve společnosti, který je založen na respektování práv ostatních lidí; jejichž dodržování v určitém čase a místě je ve společnosti obvyklé. Příklady hrubého jednání, které jsou schopny narušit občanské soužití, stanovuje právě § 49 citovaného zákona. Jedná se o urážku na cti, vyhrožování, schválnosti, méně závažné ublížení na zdraví atd. Hrubé jednání můžeme definovat jako jednání, které má schopnost ohrozit nebo porušit zájem uvedený v tomto ustanovení a součas-

ně narušit občanské soužití. To znamená překročit rámec výše uvedených ustálených jednání a pravidel. K otázce narušení občanského soužití se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 12/2010-65, kde uvedl: „*Narušení občanského soužití je pak trestáno tehdy, dojde-li k jeho negativnímu zasažení jednáním určité intenzity, jež svojí povahou typově odpovídá jednáním uvedeným v demonstrativním výčtu hrubých jednání v § 49 zákona o přestupcích.*“

V souzené věci správní orgány dospěly k závěru, že žalobce se dopustil naplnění skutkové podstaty schválnosti, spočívající v nepředání míčů. Ze shora uvedeného vyplývá, že i schválnosti musí mít povahu hrubého jednání a musí mít schopnost narušit občanské soužití. Bude se jednat zejména o jednání „*naschvál*“, které může negativně zasáhnout do práv jiného. Ze soudní judikatury vyplývá, že se může jednat např. o úmyslně vysypanou zeminu na letištní plochu (srov. výše citovaný rozsudek čj. 7 As 12/2010-65) nebo o zabránění odchodu z pozemku a slovní rozepře (srov. rozsudek NSS ze 14. 12. 2006, čj. 4 As 69/2005-46). Vzhledem k tomu, že nelze vymezit všechna eventuálně možná hrubá jednání, stanovil zde zákonodárce tzv. zbytkové ustanovení, které subsumuje všechna ostatní hrubá jednání, která nejsou výslovně uvedena výše.

Pojem hrubé jednání musí být správním orgánem vykládán objektivně, protože v opačném případě by bylo fakticky pouze na subjektivní úvaze toho, vůči kterému bylo hrubé jednání užito, zda se pachatel přestupku dopustil. Soud se ztotožnil s názorem žalobce, že žalovaný nevzal v úvahu okolnosti, za kterých žalobce zadržel míče. Také neposoudil, zda jednání žalobce lze považovat za hrubé, které narušuje občanské soužití takovou měrou, že podle obecného názoru a přesvědčení překračuje rámec pouhé nevhodnosti. Hranice mezi hrubým jednáním a „*pouhou*“ nevhodností, neslušností či jinou nesprávností nejsou dány úplně přesně. Za jisté vodítko slouží demonstrativní výčet uvedený v § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Soud je toho názoru, že zadržení míčů za situace, kdy majitelé předzahrádek byli vystaveni každodenní-

mu strachu, kdy na jejich zahradě přistane mič, není schválnost, která má povahu hrubého jednání. Podle názoru soudu nejde o jednání, které by vyžadovalo přímý zásah ze strany orgánů veřejné moci. Z těchto důvodů soud považuje námitku žalobce týkající se nesprávného právního posouzení věci za důvodnou.

Dalším důvodem pro zrušení rozhodnutí je nedostatečné odůvodnění pokuty. Správní orgán I. stupně přihlédl k tomu, že zadržování mičů nesměřovalo přímo vůči městské části, ale objektem se staly nezletilé děti. Žalovaný nedostatek nezhodil a k uložené pokutě se vůbec nevyjádřil, přitom řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání

je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Podle názoru soudu jde v daném případě o rozhodnutí o uložení pokuty, které je nepřezkoumatelné, neboť výše pokuty je odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění. Úvaha správního orgánu přitom musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ. (...)

2447

Hospodářská soutěž: zakázané dohody; samostatný produkt relevantního trhu

Telekomunikace: povaha dobíjecích kupónů; telekomunikační činnost

k § 2 odst. 2 a § 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

k § 13 a § 82 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů^{*)}

I. Dobíjecí kupóny služby Oskarta nejsou samostatným produktem, nemohou tedy existovat bez služeb poskytovaných stěžovatelem (poskytovatelem telekomunikačních služeb). Představují pouze prostředek platby za služby, které samy tvoří produkt relevantního trhu (ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže). Poptávka po dobíjecích kupónech není fakticky poptávka po „dobíjecích kupónech“, ale poptávka po službách stěžovatele, které je možné po dobití pomocí kupónu využívat. Dobíjecí kupón a poskytovaná služba jsou neoddělitelně spojeny a objektivně tvoří jeden celek a jejich umělé oddělení není možné.

II. Dobíjecí kupóny představují balíček předplacených služeb mobilního operátora (*prepaid* balíček), jsou považovány za druh telekomunikační činnosti (§ 13 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích), resp. součást telekomunikačních služeb (vedle *postpaid* služeb).

III. Konečný spotřebitel si prostřednictvím distributorů nekupuje „dobíjecí kupón“, ale nakupuje službu operátora, která je závazně stanovena. Má-li tudíž poskytovatel telekomunikačních služeb dostát povinnosti uložené mu zákonem, tj. poskytovat služby za předem stanovené a vyhlášené ceny (§ 82 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích), nelze mu přičítat protisoutěžní jednání a ustanovení v distributorských smlouvách o konečných prodejních cenách posoudit jako zakázané dohody (ve smyslu § 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže).

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

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, čj. 5 Afs 20/2010-353)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 4. 2009, *T-Mobile Netherlands* (C-8/08, Sb. rozh., s. I-4529).

Věc: Akciová společnost Vodafone Czech Republic proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 9. 7. 2002 shledal, že žalobce porušil zákaz obsažený v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť uzavřel zakázané dohody o cenách, které vedly k narušení hospodářské soutěže na trhu dobíjecích kupónů pro předplacenou službu *Oskarta*. Porušení zákazu se měl dopustit tím, že v 11 distributorských smlouvách zavázal distributory k dodržování pevné prodejní ceny kupónů stanovené ceníkem stěžovatele. Za toto porušení žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 6 500 000 Kč, zakázal mu plnění těchto dohod a uložil mu opatření k nápravě spočívající v odstranění zakázaných smluvních ustanovení z jednotlivých smluv a v informování správního orgánu o takto provedených změnách.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad. Předseda žalovaného výrokovou část rozhodnutí I. stupně svým rozhodnutím ze dne 10. 5. 2004 změnil z hlediska užití právních předpisů, které se na dané protisoutěžní jednání aplikují či aplikovaly. Konstatoval, že ochrana hospodářské soutěže v době před účinností zákona č. 143/2001 Sb. byla zajišťována na základě zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže; oba tyto předpisy stanovily shodně zákaz dohod mezi soutěžiteli, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže; v demonstračním výčtu potom oba zákony na prvním místě uvádějí dohody o přímém nebo nepřímém určení cen. K protiprávnímu jednání došlo přitom za účinnosti starého i nového zákona, a to v době od uzavření specifikovaných smluv do 30. 6. 2001. Proto v novém výroku deklaroval rovněž porušení § 3 zákona č. 63/1991 Sb., neboť se jedná o týž pokračující správní delikt – tato deklarace však nebyla postižena sankcí.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného v II. stupni žalobou. Krajský soud v Brně roz-

sudkem ze dne 22. 10. 2005 rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2002 ve spojení s rozhodnutím ze dne 10. 5. 2004 změnil tak, že uložkou pokutu ve výši 6 500 000 Kč snížil na částku 3 000 000 Kč.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost; Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 11. 2007, čj. 5 Afs 171/2006-245, rozsudek krajského soudu zrušil, neboť krajský soud porušil § 51 s. ř. s. tím, že rozhodl o věci bez nařízení jednání, ačkoli stěžovatel výslovně uvedl, že nesouhlasí s tím, aby bylo rozhodnuto bez nařízení jednání. Krajský soud poté rozsudkem ze dne 13. 10. 2009 žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu ze dne 13. 10. 2009 podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uvedl, že je přesvědčen o nesprávném určení relevantního trhu žalovaným, předsedou žalovaného i krajským soudem, když ti stanovili relevantním trhem „*trh dobíjecích kupónů pro předplacenou službu Oskarta*“. Krajský soud tvrdí, že dobíjecí kupóny služby *Oskarta* jsou produktem, který je s dobíjecími kupóny jiných telefonních operátorů nezaměnitelný. Podle stěžovatele se soud mylí, a to zejména z toho důvodu, že dobíjecí kupón není zbožím ani službou, ale pouze hmotným zachycením předplacení služeb stěžovatele. Na dobíjecím kupónu je pod ochrannou stíratelnou vrstvou uveden unikátní bezpečnostní kód, po jehož zadání přes mobilní telefon zákazník potvrdí operátorovi předplacení služeb a operátor ve svých systémech odpovídajícím způsobem upraví částku, za kterou může zákazník od operátora čerpat poskytované služby. Samotný kupón není konzumovatelný jako služba či zboží. Jinými slovy, jedná se o stejný mechanismus jako je úhrada služeb až po jejich vyčerpání. Rozdíl mezi placením po vyčerpání služeb (tzv. „*postpaid*“) a placením před vyčerpáním slu-

žeb (tzv. „*prepaid*“) je pouze a právě v časovém okamžiku platby a v technickém řešení platby, tj. zejména ve způsobu vybírání poplatků za poskytnuté služby. Pokud by tedy žalovaný měl dospět k závěru, že v případě předplacených kupónů se jedná o samostatný relevantní trh, měl by jako samostatný relevantní trh vymezit i trh fakturace telekomunikačních služeb po jejich vyčerpání, neboť z hlediska věcné podstaty se jedná o totéž. V případě předplacených kupónů se tedy nejedná o obchodovatelnou či konzumovatelnou komoditu či službu, ale o způsob, jakým zákazníci platí za služby operátorovi, s nímž jsou ve smluvním vztahu o poskytování služeb elektronických komunikací, a nelze tedy vymezit relevantní trh způsobem, jakým to učinil žalovaný.

Stěžovatel pro úplnost uvedl, že diskuse o možnosti či nemožnosti zákazníků telekomunikačních služeb stěžovatele využít zakoupený kupón k úhradě služeb u jiného operátora jsou z hlediska projednávané věci irrelevantní a zavádějící. A to zejména z toho důvodu, že zákazník služeb stěžovatele zakupuje předplacený kupón právě a pouze k tomu účelu, aby předplatil služby poskytované stěžovatelem. I pokud by Nejvyšší správní soud považoval dobíjecí kupóny za samostatný produkt, nemohl by dle názoru stěžovatele konstatovat, že tvoří samostatný relevantní trh.

Při určení relevantního trhu produktu je nutné zkoumat produkt nebo služby a jejich vzájemnou zastupitelnost mimo jiné zejména z pohledu spotřebitele, tedy z hlediska poptávky. Zda jsou či nejsou výrobky či služby zastupitelné, lze zjistit na základě zodpovězení otázky, zda by spotřebitel přešel z jednoho výrobku na druhý, pokud by první výrobek mírně, ale přesto podstatně a ne pouze na přechodné období zdražil (tzv. SSNIP test: *Small but Significant and Non-transitory Increase in Price*). V daném případě je proto nutné se ptát, zda by si zájemce o veřejně dostupné služby stěžovatele v případě malého, ale ne zanedbatelného a trvalého zvýšení ceny dobíjecího kupónu služby *Oskarta* raději zvolil jiný způsob platby za veřejně dostupné služby poskytované stěžovatelem, či zda by

zůstal věrný dobíjecímu kupónu. Je nutné zkoumat, zda by si spotřebitel raději nenačítal kredit pomocí bankomatu či přes internet.

Dále by pro určení relevantního trhu bylo nutné zkoumat, zda je v tomto případě relevantní trh omezen pouze na služby předplacené, nebo zda zahrnuje také služby placené následně (tzv. *prepaid* a *postpaid*). Jak již stěžovatel konstatoval, relevantní trh podle jeho názoru zahrnuje jak segment zákazníků, kteří si veřejné telekomunikační služby předplácejí, tak i tu část, kteří platí až následně.

Dále se stěžovatel domníval, že relevantní trh v tomto případě není omezen pouze na služby stěžovatele, ale zahrnuje také služby stěžovatelových konkurentů. Bylo proto nutné zjistit, zda jsou pro spotřebitele zastupitelné služby jednotlivých operátorů. Relevantním trhem tedy podle stěžovatele je „*trh poskytování veřejných telekomunikačních služeb maloobchodním zákazníkům prostřednictvím veřejné mobilní telekomunikační sítě*“.

Stěžovatel poukázal na to, že dle závěru krajského soudu produktem relevantního trhu produktů jsou dobíjecí kupóny služby *Oskarta*. S tímto vymezením stěžovatel z výše uvedených důvodů nesouhlasil. Dobíjecí kupóny *Oskarta* jsou jednou z forem platby za služby poskytované stěžovatelem. Zákazník stěžovatele si např. může vybrat, jestli za služby stěžovatele zaplatí (předem) pomocí dobíjecího kupónu, nebo zda si bude platit tarif – a potom uhradí služby následně po jejich čerpání. Není proto důležité, zda jsou jednotlivé způsoby platby zaměnitelné, ale podstatné je, že produktem, o který se jedná a který si spotřebitel kupuje, není samotný dobíjecí kupón, ale veřejně dostupné telekomunikační služby stěžovatele. Dobíjecí kupón služby *Oskarta* není produktem či službou sám o sobě, jde o pouhý prostředek, pomocí kterého dochází k úhradě služeb poskytovaných stěžovatelem, v tomto případě veřejných telekomunikačních služeb. Poptávka po dobíjecích kupónech není fakticky poptávka po dobíjecích kupónech, je to poptávka po službách stěžovatele, které je možné po dobití pomocí kupónu využívat. Pokud si spotřebitel koupí dobíjecí kupón, dělá tak proto, že potřebuje

telefonovat, ne proto, že chce mít samotný kupón. Tomu potom odpovídají relevantní trhy produktu.

Stěžovatel pro doplnění uvedl, že nadále trvá na tom, že kdyby nezajistil prodej dobíjecích kupónů služby *Oskarta* za pevnou cenu, porušil by tím svou povinnost, aby zákazník měl přístup k veřejné telekomunikační službě za cenu zveřejněnou v ceníku. Nelze souhlasit s výkladem žalovaného a soudu, že pokud by zákazník získal dobíjecí kupón levněji, resp. draž než za cenu uvedenou v ceníku, nevolal by fakticky za nižší, resp. vyšší cenu za impuls, když cena za impuls zůstává stále stejná a je stanovena v ceníku, ale získal by v rámci kupónu více, resp. méně času pro uskutečnění hovoru. Podle názoru stěžovatele by zákazník v popsaném případě fakticky za nižší, resp. vyšší cenu volal, protože i když cena za impuls je stanovena pevně, pro zákazníka je tato cena nakonec určena cenou, kterou zaplatil za dobíjecí kupón. Jakou skutečnou cenu zákazník za hovor zaplatí, není v konečném důsledku určeno tím, jaká hodnota kreditu se mu po ukončení hovoru odečte, ale i tím, kolik za kredit prostřednictvím dobíjecího kupónu skutečně zaplatil.

Předmětná ustanovení zákona o telekomunikacích a Pověření pro společnost Český Mobil, a. s., ke zřizování a provozování veřejné mobilní telekomunikační sítě podle normy GSM a k poskytování mobilních telekomunikačních služeb, které přísluší k této síti (dále jen „Pověření“), která stěžovateli ukládá povinnost nabízet služby všem zákazníkům za transparentních a nediskriminačních podmínek a informovat zákazníky o přesné ceně nabízených služeb, mají za cíl chránit koncového zákazníka. Z tohoto úhlu pohledu je nutné také zákon o telekomunikacích a Pověření vykládat. Zákazník může za služby poskytované stěžovatelem platit různými způsoby. Jedním z nich je také dobíjecí kupón služby *Oskarta*. Je jen logické, že i cena za dobíjecí kupón by měla být pod kontrolou stěžovatele, aby ten dostal svým zákonným závazkům.

Stěžovatel uzavřel, že žalovaný a následně i soud chybně určili relevantní trh, když hned v první fázi chybně posoudili samotný pro-

dukt, který by měl být předmětem relevantního trhu. V důsledku nesprávného vymezení neexistujícího relevantního trhu by tak docházelo k diskriminaci spotřebitele tím, že by spotřebitelé ve stejném nebo podobném postavení odebírali služby stěžovatele za odlišných podmínek stanovených navíc nezávisle na stěžovateli jako poskytovateli služeb. Navíc by se „distributor dobíjecích kupónů“ (tedy subjekt umožňující zákazníkům platit předem službu stěžovatele) dostal do pozice subjektu stanovujícího cenu produktu, tedy služby elektronických komunikací stěžovatele, bez souhlasu a vědomí poskytovatele služeb.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že klíčovým pro posouzení porušení zákona stěžovatelem není velkoobchodní trh, ale trh maloobchodní, v rámci kterého dobíjecí kupóny nakupují zákazníci – koneční spotřebitelé, přitom tito nakupují dobíjecí kupón pouze proto, aby mohli využívat služby poskytované stěžovatelem. Na tomto místě není proto nutné zabývat se otázkou vymezení relevantního trhu poskytování veřejných telekomunikačních služeb prostřednictvím veřejné komunikační mobilní sítě, resp. trhu vymezeného žalovaným jako trh dobíjecích kupónů pro předplacenou službu *Oskarta*. V dané věci se totiž nejedná o vztah mezi poskytovatelem sítě a konečnými spotřebiteli. Zákazníci mobilních operátorů mohou zakoupit jejich služby dvěma způsoby: na základě platby předem prostřednictvím předplacených karet nebo na základě následného měsíčního vyúčtování. Z hlediska zákazníka je služba zcela shodná. Existuje možnost substituce na straně nabídky. Mobilní služba poskytnutá na základě dodatečného vyúčtování je provozovaná na stejném trhu jako mobilní služba na základě předplaceného kupónu. Služby placené na základě předplacených programů služeb jsou stejné jako telekomunikační služby poskytované na základě následně placených programů služeb.

Zásadní v projednávané věci je *a priori* posoudit samotnou povahu předplacených karet (dobíjecích kupónů) a od toho odvodit, zda prodej těchto kupónů lze považovat za součást poskytování veřejných telekomunikačních služeb, či nikoli. Poté je třeba v kontextu s povinnostmi, které stěžovateli vyplývají ze zákona o telekomunikacích a z Pověření zvažovat, zda se stěžovatel tím, že ustanovením o konečných prodejních cenách v distributorských smlouvách nutil prodejce předplacených karet (dobíjecích kupónů) prodávat za jím stanovené (ceníkové) ceny, mohl dopustit porušení zákona o ochraně hospodářské soustavy, resp. zda uzavíral nepřipustné vertikální kartelové dohody, tedy zda se dopustil protisoutěžního jednání ve smyslu § 3 odst. 1 téhož zákona, za které mu byla uložena pokuta. (...)

Produktem, o který se jedná a který si koneční spotřebitelé kupují, není samotný dobíjecí kupón, ale veřejně dostupné telekomunikační služby stěžovatele. Dobíjecí kupóny služby *Oskarta* nebyly samostatným produktem, nemohly tedy existovat bez služeb poskytovaných stěžovatelem. Představují pouze prostředek platby za služby, které samy tvoří produkt relevantního trhu. Mají pouze jedno smysluplné využití, a tím je navýšení volacího kreditu. Poptávka po dobíjecích kupónech není fakticky poptávka po „dobíjecích kupónech“, ale poptávka po službách stěžovatele, které je možné po dobití pomocí kupónu využívat. V případě předplacených kupónů se nejedná o obchodovatelnou či konzumovatelnou komoditu či službu, ale o způsob, jakým zákazníci platí za služby operátorovi, s nímž jsou ve smluvním vztahu o poskytování služeb elektronických komunikací. Je třeba vycházet z faktu, že zákazník nekupuje dobíjecí kupón za žádným jiným účelem, než za účelem volání, resp. využití určitého balíčku služeb svého operátora; stejně tak si přitom může zajistit přístup k této službě např. dobitím přes internet, bankomat apod.

To, zda je konkrétní produkt samostatně obchodovatelným zbožím nebo určitou službou, je nutno posoudit především z hlediska ekonomického, tj. z hlediska účelu jeho využití. Samotný kupón a poskytovaná služba

jsou neoddělitelně spojeny a objektivně tvoří jeden celek a jejich umělé oddělení není možné. Dobíjecí kupón je v podstatě pouze určitým hmotným projevem služby (nosičem služby poskytované mobilním operátorem). Je zcela nepochybné, že zákazníci, tj. koncoví spotřebitelé z žádného jiného důvodu dobíjecí kupóny nekupují, než právě a jen k tomu účelu, aby mohli využít určité telekomunikační služby; k žádnému jinému účelu kupóny ani nejsou využitelné. Kupujícímu zcela jistě nebrání, aby zakoupený dobíjecí kupón dále smluvně převáděl, neboť samotný kupón může být objektem vlastnického práva a jiných soukromoprávních vztahů, jak konstatuje krajský soud, ale to nic nemění na tom, že kupón, ať již jej využije kdokoli, nemůže být použit pro žádný jiný účel, než právě a pouze jen pro využití služeb (balíčku služeb) konkrétního mobilního operátora. Zákazník zde nemá žádnou jinou volbu využití. Z hlediska spotřebitele, tj. koncového zákazníka, se jedná o předplacenou službu. Distributoři v tomto případě neprodávali „vlastní produkt“, se kterým by na trhu mohli soutěžit (takové soutěži brání zákon o telekomunikacích - viz níže), ale z hlediska ekonomického se jednalo o poskytování služby mobilnímu operátorovi, za což distributorům náležela provize. Dobíjecí kupon nemá hodnotu peněz, které by mohl konečný spotřebitel zkonsumovat jiným způsobem, má zcela jednoznačně určené využití a zákazník nemá žádnou jinou volbu. Nelze proto souhlasit se závěrem žalovaného, na němž setrval i krajský soud, že se jedná o zcela samostatné zboží (oddělitelné od poskytované služby), ohledně něhož existuje samostatná nabídka a poptávka. Distributoři prostřednictvím kupónů pouze distribuovali službu mobilního operátora, nikoli prodávali vlastní zboží - dobíjecí kupóny.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani závěru krajského soudu stran vztahu ceny dobíjecího kupónu a ceny volání. Krajský soud dospěl k závěru, že zde neexistuje žádná souvislost, resp. přímá úměra. Dle názoru krajského soudu, dojde-li tedy např. ke zvýšení (snížení) této ceny nad nominální hodnotu uvedenou na kupónu, koncový zákazník si

ce zaplatí za možnost využití určitého předem stanoveného objemu telekomunikačních služeb více (méně), toto zvýšení (snížení) však nepředstavuje zvýšení (snížení) ceny hovorného. Krajský soud rovněž poukazuje na to, že cena, za kterou je dobíjecí kupón nabízen konečným spotřebitelům, není představována pouze kreditem hovorného, ale také marží prodávajícího.

Nejvyšší správní soud naopak má za to, že zákazník, tj. konečný spotřebitel, v popsaném případě fakticky za nižší, resp. vyšší cenu ve svém důsledku nepochybně volá, protože i když cena za impuls je stanovena pevně, pro zákazníka je tato cena nakonec určena cenou, kterou zaplatil za dobíjecí kupón. Jakou skutečnou cenu zákazník za hovor zaplatí, není v končném důsledku určeno tím, jaká hodnota kreditu se mu po ukončení hovoru odečte, ale tím, kolik za kredit prostřednictvím dobíjecího kupónu skutečně zaplatil. Prostřednictvím dobíjecího kupónu tedy zákazník platí cenu hovoru, přitom cena hovoru musí být v souladu s cenami, které poskytovatel telekomunikační služby vyhlásí a zveřejní.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že bez ohledu na to, za kolik by byl dobíjecí kupón prodáván, by zákazník stále volal za ceníkovou cenu – hodnota jeho kupónu (kredit v něm obsažený) by se totiž po provolaném impulsu snížila o příslušnou ceníkovou částku. Z takového závěru by totiž vyplývalo, že není podstatná reálná cena (za minutu), za kterou zákazník telefonuje (případně používá jiné služby), ale že je podstatná cena nominální, která je určena ceníkem a která by s reálnou cenou neměla nic společného. Pokud si zákazník koupí dobíjecí kupón za cenu vyšší, než je jeho nominální hodnota, automaticky se pro něj stává dražším každá minuta hovoru nebo jednotlivá telekomunikační služba. Nelze setrvat na tvrzení, že cena za minutu (daná ceníkem) zůstává pořád stejná, když její reálná hodnota je odlišná. Cena by zůstávala stejná pouze ve své nominální hodnotě, která by však nijak neodrážela reálný stav. Ani argumentaci krajského soudu, že stěžovatel sám poskytuje dobíjecí kupóny za nižší nominální cenu než

podle obsaženého kreditu (množstevní slevy), tedy že tím stěžovatel sám popírá svoje tvrzení, že nelze prodávat kupón s určitou hodnotou kreditu za cenu odlišnou od ceny, která by se rovnala ceně kreditu kupónu, neboť by tím bylo porušováno Pověření a zákon o telekomunikacích, nelze v tomto přisvědčit. Stěžovatel má oznamovací povinnost danou zákonem a Pověřením, a to povinnost oznamovat ceny za telekomunikační služby zákazníkům a Českému telekomunikačnímu úřadu (dále jen „ČTÚ“) před nabízením těchto služeb. Situace, kdy poskytuje dobíjecí kupóny „s bonusem“, a tyto případy zákazníkům a ČTÚ řádně a včas v souladu se zákonem a Pověřením oznámí, nepopírá tvrzení stěžovatele, že musí prodávat dobíjecí kupóny za ceny oznámené, jak dovozuje krajský soud. Stěžovatel může prodávat dobíjecí kupóny za cenu odlišnou za splnění dvou podmínek. Musí tuto cenu dopředu zákazníkům a ČTÚ oznámit a jeho chování nesmí být v rozporu s bodem 9 Pověření, tedy musí srovnatelným skupinám poskytovat telekomunikační výkony za stejných podmínek. Toto však není v rozporu s dopředu oznámenou množstevní slevou v krajským soudem uváděném případě.

Pokud by bylo irelevantní, kolik zákazník za minutu hovoru skutečně zaplatil, byla by pak zcela nesmyslná povinnost oznamovat ČTÚ ceny předplacených telekomunikačních služeb. Kterýkoliv poskytovatel telekomunikačních služeb by pak mohl oznamovat ČTÚ jakoukoli cenu předplacených služeb a ve skutečnosti prodávat tyto služby za zcela jiné ceny, které by byly závislé na rozdílu nominální a reálné hodnoty dobíjecího kupónu. Takovýto stav by byl v rozporu se smyslem a účelem regulace telekomunikačního trhu. Výše ceny a hodnoty dobíjecího kupónu spolu s cenou za minutu hovoru určí, za jakou reálnou cenu bude zákazník při použití kupónu platit za poskytnutou telekomunikační službu.

Stěžovatel je povinen poskytovat telekomunikační služby za zveřejněné ceny, stejně tak způsob jejich určení. Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovateli nestačí ČTÚ oznamovat pouze ceny za minutu hovoru (případně ceny za jiné telekomunikační služby), které

lze za předplacené dobíjecí kupóny pořídit, ale musí uvádět ceny, za které se dobíjecí kupóny dostanou ke koncovým zákazníkům, a hodnoty těchto kupónů. Z toho vyplývá, že je-li objektivně zavázán dodržovat stanovenou oznámenou cenu, *de facto* nemůže ponechat na svobodné vůli prodejců prodávat volně dobíjecí kupóny za ceny, které si určí sami tito prodejci. To konvenuje i s vyjádřením ČTÚ ze dne 29. 5. 2002, kde se uvádí, že „distributoři (prodejci) by měli mít s mobilními operátory smlouvy, ve kterých je zakotvena výše marže za prodej kupónů. Jedná se o způsob, který se uskutečňuje např. u prodeje telefonních karet ČESKÉHO TELECOMU, a. s.“ Provize smluvních prodejců dobíjecích kupónů se rovná rozdílu mezi cenou dobíjecího kupónu, kterou zaplatí koncový zákazník, a mezi cenou, za kterou prodejce kupón pořídi. V daném případě tak distributoři pořídili dobíjecí kupóny za cenu nižší než na nich uvedenou, při započítání marže nemohla však nikdy konečná cena přesáhnout cenu stanovenou a oznámenou.

Stěžovateli je uložena povinnost poskytovat telekomunikační služby za oznámené ceny, a to srovnatelným skupinám zákazníků za srovnatelných podmínek. Tato povinnost je stanovena i pro obchodní zástupce stěžovatele, a protože cena, za kterou je kupón prodáván, a hodnota na něm uvedená jsou pro stanovení ceny telekomunikačních služeb určující, nelze prodávat dobíjecí kupóny jinak než za předem určené ceny pro srovnatelné zákazníky za srovnatelných podmínek. Pokud by distributoři prodávali dobíjecí kupóny za cenu, kterou si sami určí, reálná cena telekomunikačních služeb by byla v rozporu s oznámenými cenami stěžovatelem. Stěžovatel proto neměl jinou možnost než zavázat distributory dobíjecích kupónů k prodeji za předem stanovené ceny. Stanovení ceny se týká maloobchodního prodeje koncovým zákazníkům, nikoliv samotného prodeje distributorům, kteří dobíjecí kupóny pouze dále distribuují a sami nekonzumují. Dobíjecí kupóny jsou z toho důvodu, že jejich cena ovlivňuje cenu telekomunikačních služeb, dle názoru Nejvyššího správního soudu součástí těchto slu-

žeb, jejichž trh nelze od trhu telekomunikačních služeb oddělit.

Při poskytování telekomunikačních služeb je stěžovatel vázán jednak zákonem o telekomunikacích a jednak Pověřením. Podle § 81 odst. 1 citovaného zákona „[p]oskytovatel veřejné telekomunikační služby je povinen vypracovat návrh smlouvy na poskytování veřejné telekomunikační služby a před zahájením poskytování této služby ho uveřejnit v každé své provozovně a v Telekomunikačním věstníku. Součástí návrhu smlouvy jsou Všeobecné podmínky veřejné telekomunikační služby.“ Podle odstavce 2 písm. f) „[v]šeobecné podmínky musí obsahovat údaj o způsobu zveřejnění ceny za poskytování veřejné telekomunikační služby, způsob jejího účtování a placení“.

Podle § 82 odst. 1 citovaného zákona „[p]oskytovatel veřejné telekomunikační služby je povinen poskytnout tuto službu za cenu sjednanou podle zvláštního právního předpisu [zákona o cenách] každému, kdo o ní požádá a souhlasí se všeobecnými podmínkami“.

Podle bodu 8 Pověření je držitel Pověření (stěžovatel) povinen zasílat povolujícímu a cenovému orgánu pro informační účely po třech výtiscích nabídkových ceníků a jejich změn, včetně cenových podmínek a způsobu určení cen pro všechny služby GSM nabízené nebo poskytované držitelem pověření a jeho obchodními zástupci. Dle bodu 8.1 Pověření nabídkové ceníky, včetně jejich změn, musí být předloženy alespoň dva dny před dnem, kdy mají tyto ceníky nebo změny cen nabýt účinnosti.

Dle bodu 9 Pověření má držitel Pověření poskytovat stejné nebo srovnatelné telekomunikační výkony srovnatelným skupinám účastníků za stejných podmínek, s vyloučením jakékoliv neopodstatněné přednosti nebo znevýhodnění.

Stěžovatel je tedy povinen nabízet služby všem zákazníkům (tj. koncovým spotřebitelům) za transparentních a nediskriminačních podmínek a informovat zákazníky o přesné ceně nabízených služeb. Základním smyslem a účelem zákona o telekomunikacích a Pově-

ření je chránit koncového zákazníka. Z tohoto úhlu pohledu je nutné také zákon o telekomunikacích a Pověření vykládat. Není tedy podstatné pouze, kolik se z kreditu spotřebitele dobitého pomocí kupónu odečte za jeden impuls, podstatné také je, kolik spotřebitel za kredit zaplatil, tj. kolik zaplatí za cenu hovoru. Regulovat pouze cenu za impuls bez toho, aby byla sledována cena za kredit, postrádá jakýkoli smysl, protože taková regulace nepřináší ochranu koncového zákazníka ve formě transparentnosti cen, které koncový zákazník musí za volání uhradit. Cena za dobíjecí kupón tak musí být pod kontrolou stěžovatele, aby ten dostál svým zákonným závazkům.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný vyvodil z odpovědi ČTÚ ze dne 29. 5. 2002 stran existence povinnosti informovat o prodejní ceně kupónů, tj. zda tato cena je regulovaná či nikoli, nesprávný závěr, na němž setrval i krajský soud. Sdělení, že ceny dobíjecích kupónů nejsou regulované, nelze vykládat bez přihlédnutí k ostatním aspektům. Argumentace žalovaného, který z přípisu dovodil, že ČTÚ nezkoumá cenu dobíjecích kupónů, ale pouze cenu za jednotku hovoru, kterou jsou poskytovatelé povinni účtovat dle ceníku, a to bez ohledu na to, kolik za impuls konečný spotřebitel fakticky zaplatil, postrádá logiku. Zákon o telekomunikacích i Pověření jsou nepochybně formulovány k ochraně zákazníka. Jak vyplývá již z výše uvedeného, nelze oddělit dobíjecí kupón, který představuje jakýsi balíček předplacených služeb, resp. jejich cenu od služby samotné; přitom cena této služby (minutová sazba) je stanovena v ceníku, který je povinen poskytovatel služby dodržet. Zákazník prostřednictvím distributorů nekupuje dobíjecí kupón (není podstatná cena dobíjecího kupónu), ale nakupuje službu operátora, která je stanovena a je závazná. Má-li tudíž stěžovatel dostát povinnosti uložené mu zákonem, tj. poskytovat služby za předem stanovené a vyhlášené ceny, nelze mu přičítat protisoutěžní jednání

a ustanovení v distributorských smlouvách posoudit jako zakázané dohody. Stěžovatel je zavázán nabízet telekomunikační služby pouze a výhradně za publikované ceny oznámené před nabízením těchto služeb.

Žalovaný a následně i krajský soud na jednu stranu uznává, že stěžovatel má povinnost prodávat hovory za zveřejněné ceny, na druhou stranu zcela odhlíží od faktu, že prodej hovorů, resp. služba mobilního operátora, probíhá nejen na základě dohody o následném vyúčtování (*postpaid*), ale lze ji uskutečňovat i prostřednictvím předplacených karet (*prepaid* balíčků služeb).

Nejvyšší správní soud zde odkazuje v souvislosti s otázkou, zda prodej dobíjecích kupónů je či není součástí telekomunikačních služeb, např. na rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 6. 2009 ve věci *T-Mobile Netherlands*, C-8/08, Sb. rozh., s. I-4529. V citovaném rozhodnutí v bodě 11 jsou dobíjecí kupóny (*prepaid* balíčků) považovány za druh telekomunikační činnosti, resp. součást telekomunikačních služeb: „*Nabídka mobilních telekomunikačních služeb sestává z prepaid (předplacených) balíčků a smluv o službách postpaid (placených následně). Pro balíčky prepaid je charakteristické, že zákazník platí cenu telefonních hovorů předem. Zakoupením předplacené SIM karty nebo jejím dobitím totiž získá určitý počet minut volání, do jehož vyčerpání může telefonovat. Smlouvy o službách postpaid se naopak vyznačují tím, že počet provolaných minut za určité období je vyfakturován následně zákazníkoví.*“

V otázce posouzení prodeje dobíjecího kupónu jakožto veřejné telekomunikační služby Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k závěrům Soudního dvora (viz výše citovaný rozsudek *T-Mobile Netherlands*) uzavírá, že je třeba dobíjecí kupón chápat jako předplacený balíček telekomunikačních služeb, přičemž prodejce kupónu nemusí být a obvykle není poskytovatelem služby. (...)

Horní právo: odnětí oprávnění k výkonu činnosti technického vedoucího odstřelů

k § 45 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 315/2001 Sb. (v textu jen „zákon o hornické činnosti“)
k § 68 odst. 1 vyhlášky Českého báňského úřadu č. 72/1988 Sb., o používání výbušnin

I. Rozhodnutí orgánu státní báňské správy o odnětí oprávnění nebo osvědčení vydaného fyzické osobě k výkonu činnosti za hrubé nebo opakované porušení předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu (§ 45 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě) nesleduje postih fyzické osoby, ale obsahově vyjadřuje zájem státu na ochraně života a zdraví osob a bezpečnosti provozu, jejichž ohrožení se lze důvodně obávat vzhledem ke zjištěnému protiprávnímu jednání dosavadního nositele tohoto oprávnění či osvědčení. Nejedná se tedy o rozhodnutí o uložení sankce za spáchání správního deliktu, ale o rozhodnutí o uložení specifického správního opatření preventivní povahy.

II. Z § 68 odst. 1 vyhlášky Českého báňského úřadu č. 72/1988 Sb., o používání výbušnin, vyplývá, že technický vedoucí odstřelů musí po každém provedeném odstřelu prohlédnout pracoviště, a to ihned poté, co uplyne příslušná čekací doba (vstup na pracoviště před jejím uplynutím zakazuje § 67 odst. 1 téže vyhlášky). Je tedy nepřipustné, aby technický vedoucí odstřelů provedl v řadě za sebou několik odstřelů, a teprve po provedení posledního z nich se vrátil na pracoviště, kde byl proveden první odstřel, aby jej prohlédl.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, čj. 9 Ca 50/2007-66)

Věc: Z. proti Českému báňskému úřadu o odebrání oprávnění k výkonu činnosti technického vedoucího odstřelů.

Žalovaný odebral žalobci rozhodnutím ze dne 29. 8. 2006 oprávnění k výkonu činnosti technického vedoucího odstřelů pro povrchové dobývání na dobu 15 měsíců, neboť se měl dne 5. 6. 2003 dopustit hrubého porušení právních předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu (§ 38 odst. 3, § 50 odst. 1 a § 68 odst. 1 a 3 vyhlášky o používání výbušnin). Vytýkané porušení předpisů spočívalo v tom, že žalobce po každém odstřelu nezkontroloval odstřeliště (lom) a nezjistil, zda nehrozí nebezpečí výbuchu, a provedl tři po sobě jdoucí odstřely. Zároveň byl sankcionován za to, že na místě jednoho z odstřelů ponechal celkem 4 kg trhaviny Semtex, které objevili náhodní kolemjdoucí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 5. 12. 2006 napadené rozhodnutí změ-

nil, pokud jde o dobu odnětí oprávnění, kterou prodloužil na 3 roky.

V dané věci šlo již o druhé správní řízení, neboť Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 7. 2005 zrušil předchozí rozhodnutí předsedy žalovaného v téže věci.

Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 12. 2006 napadal žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, v níž mimo jiné namítal, že marně uplynula subjektivní i objektivní lhůta, ve které může správní orgán uložit sankci za porušení povinnosti.

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

Z odůvodnění:

(...) Námitku, v níž žalobce vytýká žalovanému, že napadené rozhodnutí o uložení

sankce v podobě odnětí předmětného oprávnění bylo vydáno až po marném uplynutí subjektivní i objektivní lhůty, ve které lze jediné takové rozhodnutí vydat, považuje soud za neopodstatněnou. Soud má ve shodě s názorem žalovaného za to, že rozhodnutí orgánů státní báňské správy o odnětí oprávnění nebo osvědčení vydaných fyzickým osobám k výkonu činností za hrubé nebo opakované porušení předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu, vydávaná podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti, nejsou rozhodnutími o uložení sankce za spáchání správního deliktu, ale rozhodnutími o uložení správního opatření, jejichž vydání zákon žádnou subjektivní či objektivní lhůtou neomezuje. Ustanovení týkající se ukládání sankcí v podobě pokut jsou v zákoně o hornické činnosti obsažena v § 44; dalším takovým ustanovením procesního charakteru týkajícím se postihu za protiprávní jednání vykazující znaky přestupku je § 44a, podle kterého orgány státní báňské správy projednávají přestupky v oblasti ochrany a využití nerostného bohatství a používání výbušnin ve správním řízení podle obecných předpisů o přestupcích. Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti však k výše uvedeným ustanovením sankčního charakteru svým obsahem nepatří. Rozhodnutí orgánu státní báňské správy o odnětí oprávnění nebo osvědčení k výkonu činností vydaná dle tohoto ustanovení nesledují postih fyzické osoby, ale obsahově vyjadřují zájem státu na ochraně života a zdraví osob a bezpečnosti provozu, jejichž ohrožení se lze důvodně obávat vzhledem ke zjištěnému protiprávnímu jednání nositele tohoto oprávnění či osvědčení. Odnětí oprávnění či osvědčení obsažené ve správním rozhodnutí tudíž není sankcí, jak nesprávně dovozuje žalobce, ale správním opatřením, jehož smyslem je zabránit dosavadnímu nositeli oprávnění či osvědčení, který hrubě nebo opakovaně porušuje předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu, v dalším výkonu činnosti, kterou by mohl výše zmíněné chráněné zájmy ohrozit. Odnětí oprávnění či osvědčení je tak svou povahou specifickým preventivním opatřením, nikoliv sankcí.

Žalovaný v této souvislosti správně poukázal též na další typy správních opatření upravené v § 45 zákona o hornické činnosti, jako je např. rozhodnutí orgánu státní báňské správy o odnětí výbušniny nebo výbušného předmětu, které byly získány nebo s nimiž bylo nakládáno v rozporu s tímto zákonem nebo v rozporu s jiným právním předpisem [§ 45 odst. 3 písm. a)], rozhodnutí o nařízení stažení výbušniny nebo výbušného předmětu z trhu [§ 45 odst. 3 písm. b)] či rozhodnutí o nařízení uložení výbušniny nebo výbušného předmětu do skladu výbušnin nebo jejich zneškodnění [§ 45 odst. 3 písm. c)]. Ani v těchto případech se z obsahového hlediska evidentně nejedná o sankční ustanovení, ale o opatření, přičemž vydání rozhodnutí o nařízení těchto opatření nemůže být (a také dle zákona není) vzhledem k zásadnímu významu hodnot, k jejichž ochraně jsou tato opatření určena, omezeno žádnými subjektivními či objektivními lhůtami. Stejně tak je tomu i v případě opatření spočívajícího v odnětí oprávnění nebo osvědčení vydaného fyzické osobě k výkonu činností podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti, u kterého zákon kromě maximální délky doby, na kterou lze oprávnění či osvědčení odejmout, rovněž nestanoví žádnou subjektivní či objektivní lhůtu, kterou by správní orgán limitoval při vydání rozhodnutí o uložení tohoto opatření.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí orgánu státní báňské správy o odnětí oprávnění nebo osvědčení vydaného fyzické osobě k výkonu činností podle § 45 odst. 1 zákona o hornické činnosti nelze z výše uvedených důvodů považovat za sankci ukládanou za správní delikt, nelze na ně aplikovat ani lhůty pro ukládání sankcí v podobě pokut, zakotvené v § 44 odst. 3 a 5 zákona o hornické činnosti. Soud k tomu dodává, že pokud by zákonodárce zamýšlel omezit orgány státní správy při rozhodování o uložení správních opatření stejnými lhůtami, jaké platí pro ukládání pokut, nic mu nebránilo v tom, aby tak v zákoně výslovně učinil. Protože se v souzené věci nejedná o uložení sankce za spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu, je zcela nepřipadná též argumentace obou stran ohledně případ-

ného stavení běhu lhůt podle § 41 s. ř. s. Zmíněné ustanovení upravuje toliko stavení těch lhůt pro zánik odpovědnosti, popř. pro výkon rozhodnutí, které jsou stanoveny zvláštěními zákony ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů. (...)

Ve shodě s názorem žalovaného považuje soud za prokázané, že žalobce svým jednáním porušil § 68 odst. 1 a 3 vyhlášky o používání výbušnin. V průběhu řízení bylo zjištěno, že místo nálezu 4 kg trhavin Semtex koresponduje místu, kde žalobce dne 5. 6. 2003 prováděl jeden ze tří clonových odstřelů. Žalobce sice neustále zdůrazňuje, že ze žádného důkazu nelze spolehlivě dovodit shodu mezi nalezenou trhavinou a trhavinou, s níž jako technický vedoucí odstřelů dne 5. 6. 2003 nakládal při provádění clonových odstřelů, avšak ani náznakem nepředkládá žádné rozumné vysvětlení mimořádné události, která celé řízení iniciovala. Jak již bylo soudem konstatováno shora, z uzavřeného řetězce nepřímých důkazů vyplývá jediný logický závěr, a sice že nalezené 4 kg trhavin Semtex 1A musí být částí trhavin, která byla ze skladu výbušnin Velkolomu Čertovy schody vydána dne 5. 6. 2003 na základě požadavku žalobce a která měla být (a ve skutečnosti nebyla) téhož dne zcela spotřebována při provádění clonových odstřelů. Je sice pravdou, že žalobce nebyl jedinou osobou, která s trhavinou Semtex nakládala, když vyskladnění, výdej výbušnin a jejich přepravu na místo spotřeby zajišťovaly jiné osoby, nicméně byl to právě žalobce, kdo svým podpisem záznamu ve skladovací knize výbušnin stvrdil vydání 50 kg trhavin Semtex 1A, kdo podpisem záznamních listů o spotřebě travin dokládal, že při provádění tří clonových odstřelů dne 5. 6. 2003 bylo celých 50 kg trhavin Semtex zcela spotřebováno, a kdo jako technický vedoucí odstřelů nesl odpovědnost za práce spojené s použitím této výbušniny k trhacím pracím velkého rozsahu. To, že dobývací prostor velkolomu nebyl v rozhodné době řádně zabezpečený, takže do něj mohly vstoupit nepovolené osoby, považuje soud za irrelevantní, protože vzhledem k okolnostem případu ne-

lze rozumně předpokládat, že by nalezená trhavina byla na místo nálezu donesena zvenčí. Je také zcela nesporné, že v areálu velkolomu došlo k výše popsané mimořádné události spočívající v nálezu 4 kg trhavin Semtex. Tuto skutečnost nelze zpochybnit poukazem na kontroly provedené Velkolomem Čertovy schody v období od 5. 6. 2003 do 25. 7. 2003 či na kontrolu provedenou podle zápisu v deníku směnových mistrů organizace ze dne 5. 3. 2003; nález trhavin naopak svědčí o tom, že zmíněné kontroly – pokud k jejich provedení v souladu se záznamy skutečně došlo – nebyly dostatečně důkladné.

Výstupy z kontrolního měření seismických účinků trhacích prací, provedeného společností INSET, s. r. o., dne 5. 6. 2003, které mj. prokazují skutečnou dobu provedení jednotlivých clonových odstřelů, považuje soud za naprosto věrohodné, a to již proto, že kontrolní měření bylo provedeno nezávislou třetí osobou ještě předtím, než ve velkolomu došlo k nálezu trhavin. Žalobce ostatně správnost údajů zachycených ve výstupech z těchto kontrolních měření ničím nezpochybnil. Pokud jde o podpis báňského inspektora na výstupech z kontrolních měření společností INSET, tento zřejmě pouze stvrzuje shodu kopií listin s jejich originálem; na správnost údajů zachycených ve výsledcích měření nemohl mít žádný vliv už z toho důvodu, že báňský inspektor zmíněné listiny podepsal až dne 30. 7. 2003.

Časový sled tří clonových odstřelů zachycený ve výsledcích kontrolního měření seismických účinků trhacích prací provedeného společností INSET jednoznačně prokazuje, že žalobce při provádění clonových odstřelů dne 5. 6. 2003 porušil § 68 odst. 1 a 3 vyhlášky o používání výbušnin. Vzhledem k časovému odstupu mezi prvním (18:44:22 hod.) a druhým (18:49:18 hod.) clonovým odstřelem je nepochybné, že žalobce spolu s předákem nebo vedoucím pracoviště nemohli po provedení prvního clonového odstřelu prohlédnout pracoviště ihned po uplynutí čekací doby, která v daném případě v souladu s § 67 odst. 2 písm. b) vyhlášky o používání výbušnin činila 5 minut. Argumentace, v níž se ža-

lobce hájí tím, že došlo k současnému uzavření obou bezpečnostních okruhů Velkolom Čertovy schody - východ i Velkolom Čertovy schody - západ, které pak byly nepřetržitě uzavřeny až do uplynutí čekací doby v trvání pěti minut běžící od posledního výbuchu (myšleno zřejmě posledního výbuchu při posledním prováděném odstřelu), nemůže obstát. Ustanovení § 68 odst. 1 vyhlášky o používání výbušnin ukládá technickému vedoucímu odstřelů povinnost prohlédnout pracoviště po odstřelu, a to ihned po uplynutí čekací doby. Je tedy nepřipustné, aby technický vedoucí odstřelů provedl v řadě za sebou několik odstřelů a teprve po provedení posledního z nich se vrátil na pracoviště, kde byl proveden první odstřel, aby jej prohlédl. Jinak řečeno, z citovaného ustanovení vyhlášky o používání výbušnin nade vši pochybnost vyplývá, že technický vedoucí odstřelů musí po každém provedeném odstřelu prohlédnout pracoviště, a to ihned poté, co uplyne příslušná čekací doba (vstup na pracoviště před jejím uplynutím zakazuje § 67 odst. 1 téže vyhlášky). Tvrzení žalobce, že není v rozporu s vyhláškou, vstoupí-li se na pracoviště až po době delší než pět minut, protože vyhláška stanoví pouze minimální čekací dobu, po které nelze na pracoviště vstoupit, se nezakládá na pravdě, neboť § 68 odst. 1 vyhlášky technickému vedoucímu odstřelů jasně ukládá povinnost prohlédnout pracoviště ihned po uplynutí čekací doby. Dovolávali se žalobce § 67 odst. 4 věty první vyhlášky o používání výbušnin, který stanoví, že čekací doba se měří od posledního výbuchu, pak toto ustanovení je nutno vykládat v souvislosti s povinností zakončenou v § 68 odst. 1 téže vyhlášky, a to tak, že čekací doba se měří od posledního výbuchu v rámci jednoho odstřelu, nikoliv od posledního výbuchu v rámci série několika postupně prováděných odstřelů. Tento výklad je plně v souladu též s § 50 odst. 1 vyhlášky o používání výbušnin, který stanoví, že nabit se smí jen tolik náloží, kolik se jich má odpálit při jednom odstřelu. Vyhláška tímto ustanovením zakazuje, aby došlo k nabití náloží pro více odstřelů a poté k „*sériovému*“ provedení více odstřelů po sobě. Přípustné je pouze nabití náloží potřebných pro

odpal jednoho odstřelu, z čehož vyplývá, že každý odstřel musí být prováděn samostatně a že pro každý samostatně prováděný odstřel platí povinnosti stanovené vyhláškou v § 68 odst. 1 (a též odst. 3) vyhlášky.

Pětiminutová čekací doba tak žalobci při provádění clonových odstřelů dne 5. 6. 2003 běžela po každém provedeném odstřelu; po každém provedeném odstřelu měl žalobce jako technický vedoucí odstřelů vyčkat jejího uplynutí a ihned poté provést prohlídku pracoviště za účelem zjištění výsledku trhacích prací a zjištění, že nehrozí nebezpečí od výbušnin. Po zjištění, že toto nebezpečí nehrozí, měl vydat pokyn k uvolnění bezpečnostního okruhu uzavřeného v souvislosti s prováděným odstřelem. Žalobce takto evidentně nepostupoval, což ostatně sám v žalobě připouští, když argumentuje současným uzavřením obou bezpečnostních okruhů a jejich nepřetržitým uzavřením až do uplynutí čekací doby měřené od posledního výbuchu po provedení posledního, v pořadí třetího odstřelu. Vedle § 68 odst. 1 vyhlášky o používání výbušnin žalobce porušil i § 68 odst. 3 téže vyhlášky, který svým obsahem navazuje na povinnost prohlédnout pracoviště ihned po uplynutí čekací doby. Protože po provedení prvního a druhého clonového odstřelu neprohlédl pracoviště ihned po uplynutí čekací doby, nemohl po těchto odstřelech ani vydat pokyn k uvolnění bezpečnostního okruhu, neboť vydání tohoto pokynu bylo závislé na výsledku zjištění učiněného při prohlídce pracoviště, která však provedena nebyla. Soud považuje za potřebné zdůraznit, že k porušení výše zmíněných ustanovení vyhlášky o používání výbušnin došlo bez ohledu na to, zda žalobce nechal oba bezpečnostní okruhy uzavřít současně, jak tvrdí, či nikoliv. Již ze samotného časového sledu prvních dvou clonových odstřelů je totiž zřejmé, že žalobce po provedení prvního clonového odstřelu nemohl prohlédnout pracoviště ihned po uplynutí čekací doby pěti minut. Sám žalobce pak popírá, že by po provedení prvního a druhého clonového odstřelu provedl prohlídku pracoviště a že by (po zjištění, že nehrozí nebezpečí od výbušnin) vydal pokyn k uvolnění

bezpečnostního okruhu, což měl dle § 68 odst. 1 a 3 vyhlášky o používání výbušnin učinit, a jeho vlastní tvrzení jej tak usvědčují z protiprávního jednání. (...)

Soud však shledal opodstatněnou námitku vytýkající žalovanému, že napadené rozhodnutí postrádá řádné odůvodnění toho, proč orgán rozhodující o rozkladu změnil dobu, na kterou se předmětné oprávnění žalobci odnímá, z patnácti měsíců na dobu tří let, tj. na více než dvojnásobek. Odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje konstatování orgánu rozhodujícího o rozkladu, že přihlédl „*i k mimořádné společenské nebezpečnosti porušení právního předpisu o používání výbušnin*“ a v samém závěru odůvodnění rozhodnutí orgán rozhodující o rozkladu uvádí,

že změna výroku, pokud jde o dobu odejmutí oprávnění k výkonu činnosti technického vedoucího odstřelů, plně odpovídá závažnosti porušení, jichž se žalobce dopustil při výkonu své činnosti. Ve shodě se žalobcem považuje soud toto zdůvodnění za nedostatečné. (...)

Žalobce právem namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné i z toho důvodu, že orgán rozhodující o rozkladu opomněl vypořádat se s těmi námitkami uplatněnými v rozkladu, jimiž žalobce brojil proti závěrům správního orgánu I. stupně vztahujícím se k vytýkanému porušení § 50 odst. 1 vyhlášky o používání výbušnin.

Soud proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2449

Pozemkové úpravy: schválení návrhu pozemkové úpravy

k § 9 odst. 10 a § 12 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

Rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy nahrazuje územní rozhodnutí o umístění stavby, popř. rozhodnutí o využití území, neboť podle § 12 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, pro změny druhů pozemků, výstavbu polních a lesních cest, ochranu a zúrodnování půdního fondu a další společná zařízení zahrnutá do schváleného návrhu pozemkových úprav se při následné realizaci pozemkových úprav již upouští od vydání územních rozhodnutí. Znamená to, že schválení jednoduché pozemkové úpravy, jejíž součástí je schválení Plánu společných zařízení, nahrazuje vydání územního rozhodnutí o umístění takových společných zařízení v terénu. Z tohoto důvodu je také požadováno, aby se k projednávanému návrhu vyjádřili nejen vlastníci pozemků (sbor jejich zástupců), ale i dotčené orgány státní správy (§ 9 odst. 10 citovaného zákona).

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2006, čj. 10 Ca 141/2005-95)**

2450

Stavební řízení: stavební povolení; zachování původní stavby

k § 55 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.**)

Při ubourání převážné většiny původní stavby a následné realizaci nové stavby s využitím zbylých částí stavby původní nelze hovořit o tom, že původní stavba byla zachována (§ 55 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976); jedná se o zhotovení nové stavby, do níž byly toliko zakomponovány zachované prvky původní, jinak z valné části odstraněné stavby.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, čj. 9 Ca 257/2004-48)***)*

*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 28. 8. 2009, čj. 4 As 28/2007-137.

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

***) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobců proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 20. 6. 2007, čj. 7 As 24/2006-86.