

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5 2013 / XI. ročník / 29. 5. 2013

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 2801.** Správní řízení: podjatost pracovníka správního orgánu 421
- 2802.** Správní řízení: podjatost úřední osoby 438
- 2803.** Řízení před soudem: místní příslušnost 460
- 2804.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem 462
- 2805.** Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí Vězeňské služby. 464
- 2806.** Správní trestání: námitky proti záznamu do karty řidiče. 467
- 2807.** Správní trestání: neodvedení poplatku za ukládání odpadů na skládku 471
- 2808.** Daně: odvod za elektřinu ze slunečního záření 474
- 2809.** Daň z přidané hodnoty: zvláštní režim obchodníka s použitým zbožím 483
- 2810.** Cenné papíry: povinnosti a správní delikty obchodníka s cennými papíry 487
- 2811.** Ochrana osobních údajů: nahodilé zpracování osobních údajů; dokazování v daňovém řízení 493
- 2812.** Školství: přípustnost odvolání proti rozhodnutí mateřské školy zřízené církví; příslušnost k rozhodnutí o odvolání 498
- 2813.** Státní občanství: deklaratorní správní rozhodnutí týkající se trvání či zániku státního občanství; nabývání a pozbývání státního občanství; pojem národnost 504
- 2814.** Důchodové pojištění: zohlednění dob pojištění získaných v zahraničí; snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod 508
- 2815.** Důchodové pojištění: řízení o změnu výše invalidního důchodu 515
- 2816.** Kompetenční spory: rozhodnutí orgánu politické strany. 517
- 2817.** Volby do krajského zastupitelstva: kandidátní listiny politických stran a politických hnutí; tvorba koalic. 520
- 2818.** Volby do krajského zastupitelstva: rozlišení neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování a neplatnosti volby kandidáta 522

I. JUDIKÁTY

2801

Správní řízení: podjatost pracovníka správního orgánu

k § 9 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106)

Prejudikatura: č. 503/2005 Sb. NSS a č. 1683/2008 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení Ateliér pro životní prostředí proti Magistrátu hlavního města Prahy o povolení pokácení dřevin, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad městské části Praha 6 (správní orgán I. stupně) na základě žádosti hlavního města Prahy, Hany K. a Pozemkového fondu České republiky ze dne 17. 1. 2005 a jejího doplnění ze dne 13. 4. 2006 povolil dne 14. 8. 2006 pokácení vyjmenovaných dřevin na pozemcích p. č. 2003, 689 a 691 v katastrálním území Bubeneč a parc. č. 4008 a 4011/1 v katastrálním území Dejvice, a to z důvodu realizace akce „*Městský okruh Myslbekova – Pelc Tyrolka, stavba č. 0079 Špejchar – Pelc Tyrolka*“. Současně tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně stanovil, že kácení musí být provedeno po nabytí právní moci rozhodnutí o povolení předmětné stavby, nejdříve však od 1. 10. 2006 do 31. 3. 2007, a dále vždy v době vegetačního klidu, tj. od 1. 10. do 31. 3. Dále správní orgán I. stupně podle § 9 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, uložil hlavnímu městu Praze a Pozemkovému fondu České republiky provedení náhradní výsadby na pozemcích parc. č. 2003 v katastrálním území Bubeneč, parc. č. 730 v katastrálním území Dejvice a parc. č. 1281/285 v katastrálním území Vokovice.

V odvolání žalobce mimo jiné namítl, že rozhodnutí bylo vydáno vyloučenými úřední-

mi osobami, a to s ohledem na závislost všech pracovníků úřadu městské části na politickém vedení Prahy 6, které výstavbu městského okruhu výrazně prosazuje. V úvahu je třeba vzít též nesamostatnost městské části vůči hlavnímu městu Praze jako celku, které je stavebníkem. Kvůli tomu, že samotné hlavní město je stavebníkem, žalobce současně vznesl námitku podjatosti vůči všem pracovníkům odvolacího orgánu a požádal o určení jiného věcně a funkčně příslušného úřadu k vyřízení jak odvolání, tak i podané žádosti.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 1. 2007 podle § 59 odst. 2 správního řádu z roku 1967 k odvolání žalobce změnil rozhodnutí I. stupně v části výroku týkající se časového vymezení kácení, a to vypuštěním slov „*v době vegetačního klidu, tj.*“.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný k námitce podjatosti úředníků odvolacího orgánu vznesené žalobcem odkázal na rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 6. 11. 2006, podle něhož ředitel odboru ochrany prostředí Ing. arch. Jan Winkler nebyl vyloučen z řízení ve věci povolení kácení dřevin rostoucích mimo les v souvislosti s předmětnou stavbou.

**) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.*

Ředitel žalovaného vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67, č. 503/2005 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že pouze v důvodu zaměstnaneckého poměru úřednictva k účastníku řízení nelze shledat možnou podjatost pracovníků správních orgánů obou stupňů. Zároveň dodal, že k námitce podjatosti úředníků městské části Praha 6 nebude přihlížet, neboť ta byla v rozporu s § 10 správního řádu z roku 1967 vnesena až v odvolacím řízení, ačkoliv obsah námítka byl žalobci znám již během celého řízení vedeného před správním orgánem I. stupně. Dále žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání poukázal na rozhodnutí ze dne 13. 11. 2006, kterým ředitel odboru ochrany prostředí magistrátu vyslovil, že úředníci žalovaného zařazení v odboru ochrany prostředí nejsou vyloučeni z řízení ve věci povolení kácení dřevin rostoucích mimo les v souvislosti s předmětnou stavbou.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 3. 2009, čj. 10 Ca 140/2007-35, žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku se městský soud mimo jiné zabýval i namítanou podjatostí pracovníků správních orgánů obou stupňů spočívající v tom, že hlavní město bylo žadatelem o povolení kácení dřevin a jeho úředníci, resp. závislí úředníci úřadu městské části, o této žádosti rozhodovali. Soud v této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou shora citovaným rozsudkem čj. 2 As 21/2004-67. Podle této judikatury by v uvedených případech musela ke vzniku pochybností o podjatosti přistoupit k poměru mezi úředníkem a správním úřadem ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Takové okolnosti, jež by se vztahovaly ke konkrétním jmenovaným osobám, však podle městského soudu v žalobě ani ve správním řízení tvrzeny nebyly.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) ve vztahu k otázce podjatosti namítl, že správní rozhodnutí v obou stupních vydaly vyloučené osoby. Městský soud podle žalobce pouze

odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu a zopakoval floskuli o nutnosti prokázání dalších skutečností, které by spočívaly v důvodné obavě z ovlivňování. Právní úprava podle žalobce vylučuje úřední osoby z rozhodování na základě pochybností o nepodjatosti, městský soud ji však dezinterpretoval a požadoval po žalobci, aby namísto odůvodněných obav dokazoval ovlivňování. Úvahu, že zaměstnanci budou nestranně rozhodovat o žádosti svého zaměstnavatele, má však žalobce za naivní. Žalobce podle svého tvrzení uváděl konkrétní důvody prokazující oprávněnost jeho obavy z podjatého rozhodování, správní orgány ani městský soud však na ně nereflektovaly.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve v právě výše citovaném rozsudku čj. 2 As 21/2004-67, na jehož odůvodnění odkazuje i městský soud v nyní posuzované věci.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu je podle prvního senátu postavena na úvaze, že přistoupil-li zákonodárce k řešení, jež připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu či povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku, pak takový stav nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti jeho pracovníka. Aby byly dány pochybnosti o podjatosti, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele.

Podle prvního senátu však smysl právního institutu vyloučení úřední osoby z rozhodování spočívá v zamezení tomu, aby se podjaté osoby bezprostředně podílely na výkonu státní správy. Posouzení podjatosti by mělo být nazíráno principem, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a že ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Integrovaní součástí práva na spravedlivý proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná

osoba, ať již soudce či úřední osoba ve správních řízeních. Nestrannost a nezáujatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a v právní stát.

Dále první senát uvedl, že podle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 je pracovník správního orgánu „*vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti*“. S možnou podjatostí zde počítá správní řád v podstatě u jakékoliv úřední osoby, tedy takové, která se aktivně a bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu. Výkonem pravomoci je z tohoto pohledu nutno rozumět nejen její podíl na formálním správním řízení, ale i na jednotlivých úkonech, v rámci nichž činí tyto osoby jistá správní uvážení, která se pak promítají v materiální podobě v právní sféře účastníků řízení.

Podmínkou vyloučení z rozhodování je podle prvního senátu nalezení důvodného předpokladu, že tato osoba může mít pro svůj poměr k věci v širším smyslu zájem na výsledku řízení. Na pojem poměr k věci v širším smyslu však nelze pohlížet jen subjektivně jako na individuální zájem na výsledku řízení například z důvodu kladných či negativních vztahů úřední osoby s účastníky řízení či z důvodu ekonomické závislosti na některém z účastníků řízení.

Kategorii nestrannosti, která neexistenci poměru k věci předpokládá, je nutno podle názoru prvního senátu vnímat také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost osoby pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli, tj. účastníkovi řízení, nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly vést k legitimním pochybnostem o tom, že tato osoba určitým, nikoliv nezaujatým poměrem k věci disponuje. V tomto směru první senát poukázal na náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, č. 127/1996 Sb. ÚS.

Dále první senát odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01,

č. 98/2001 Sb. ÚS, v němž se uvádí, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto. Nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou.

Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází podle prvního senátu z dvojího testu posuzování nestrannosti soudce, přičemž závěry zde vyslovené lze vztáhnout i na posouzení nestrannosti rozhodující úřední osoby. Subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (srov. rozsudek ze dne 22. 4. 1994, *Saraiva de Carvalho proti Portugalsku*, stížnost č. 15651/89, Series A, č. 286-B, či rozsudek ze dne 20. 5. 1998, *Gautrin a další proti Francii*, stížnosti č. 21257, 21258, 21259 a 21260/93, Reports 1998-III).

První senát rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 6 As 24/2007-89. V něm byl s odkazem na dosavadní judikaturu správních soudů učiněn závěr, podle něhož pracovníci obecního úřadu jsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, pokud by měla obec jako jejich zaměstnavatel bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydaného v přenesené působnosti daný tím, že by se od takového rozhodnutí odvíjel majetkový přínos pro obec. Rozhodnutí orgánu samosprávy však v tehdy souzené věci nebylo motivováno zjevně soukromým zájmem zaměstnavatele, takže uvedený judikát nelze beze zbytku vztáhnout na posuzovanou věc.

K podjatosti úředních osob se podle prvního senátu vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 10. 10. 2007, čj. 2 As 29/2007-74, č. 1465/2008 Sb. NSS, v němž byl řešen vztah zastupitele obce vůči jejím úředním osobám, které rozhodují při výkonu pře-

nesené působnosti v přestupkovém řízení. I toto rozhodnutí není zcela přílehlající na posuzovanou věc, nicméně jako podmínku pro vyloučení úředních osob z rozhodování ve správním řízení taktéž zdůrazňuje závislost mezi osobami, která rozhoduje a o níž je rozhodováno.

Dále první senát poukázal na skutečnost, že shora citovaný rozsudek čj. 2 As 21/2004-67 se vyjádřil k otázce podjatosti úředních osob v době, kdy neexistovala dnes již konzistentní judikatura Nejvyššího správního soudu řešící vyloučení soudců z rozhodování, pokud by věc měl řešit senát či soudci ve sporu, kde je žalovaným samotný soud, u něhož soudci působí, nebo jeho předseda. V usneseních ze dne 29. 2. 2008, čj. Nad 4/2008-47, a ze dne 20. 8. 2009, čj. Nao 42/2009-21, totiž Nejvyšší správní soud dovodil, že směřuje-li žaloba proti rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu vystupujícího v pozici správního orgánu I. stupně, jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučení všichni soudci specializovaných správních senátů tohoto soudu. V těchto judikátech Nejvyšší správní soud zdůraznil, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a že ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt.

Naprosto stejné zásady, jimiž je ovládáno posuzování vyloučení soudců z rozhodování, musí být podle prvního senátu použity i při posouzení případného vyloučení z rozhodování úředních osob, jež se účastní rozhodování ve správním řízení. Vždyť předpokladem faktického uplatnění zásady rovnosti účastníků v řízení a spravedlivého rozhodnutí je, aby rozhodující osoba nebyla v žádné závislosti k jednomu z účastníků řízení. Nelze nalézt rozumný důvod, pro který by se mělo na případné vyloučení úředních osob z rozhodování nahlížet odlišně od soudců. Jestliže jsou na soudce kladena tak přísná zákonná kritéria při posuzování jejich možné podjatosti, pak tím ostražitěji by měla být vnímána a posuzována tato kritéria pro exekutivní aparát. Rozhodovala-li by tedy úřední osoba věc, která se jí týká potud, že je v určitém stupni objektivní závislosti k účastníku řízení, pak musí nastoupit obdobný mechanismus jako ve zmí-

něném rozhodování soudů a věc musí být delegována k rozhodnutí jinému správnímu orgánu.

První senát tedy dospěl k závěru, že městský soud v dané věci nesprávně zodpověděl právní otázku podjatosti pracovníků správního orgánu. Podle prvního senátu totiž závislost na osobě, v jejíž věci pracovníci správního orgánu rozhodovali, způsobila principiálně jejich vyloučení z rozhodování. Proto první senát shledal důvod pro judikatorní odklon od shora citovaného rozsudku čj. 2 As 21/2004-67 a věc postoupil rozšířenému senátu. Chtěl, aby se rozšířený senát odchýlil od dosavadní judikatury a zaujal právní názor, že rozhoduje li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, nelze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Z odůvodnění:

III.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu k posuzované právní otázce

[21] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 As 21/2004-67, proti němuž se první senát v posuzované věci vymezil, uvedl, že „[v] *projednávané věci podala žádost o pokácení stromu obec a o této žádosti roz-*

hodoval orgán obce, městský úřad. Příslušnost tohoto orgánu vydat rozhodnutí o takové žádosti je založena § 76 odst. 1 písm. a) zákona [o ochraně přírody a krajiny], přičemž z § 75 odst. 2 téhož zákona vyplývá, že rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úseku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákoněmu a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb., [o úřednicích územních samosprávných celků], patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) citovaného zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 citovaného zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávných celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou

v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“

[22] Chybnost úvahy o podjatosti pracovníků orgánu obce spočívá podle shora citovaného rozsudku čj. 2 As 21/2004-67, rovněž v tom, že „v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy de facto vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém § 9 nepřipouští. Správní řád [z roku 1967] ani zákon [o ochraně přírody a krajiny], který je ke správnímu řádu [z roku 1967] ve vztahu speciálního právního předpisu, nepočítají s možností přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, ani s možností, že by si orgán instančně nadřízený působnost k rozhodnutí ve věci ať užíval. Takovou úpravu ostatně neobsahují ani zákon č. 128/2000 Sb., [o obcích (obecní zřízení)], a zákon č. 129/2000 Sb., [o krajích (krajské zřízení)]. Uvedené předpisy naopak obsahují ustanovení, jež mají zajistit jednotný výkon přenesené státní správy orgány územních samosprávných celků prostřednictvím institutu dozoru nad výkonem přenesené působnosti, za jejichž použití by bylo možno eliminovat případné excesy spočívající v „nadržování“ vlastní obci či kraji (srov. § 126 [obecního zřízení] a § 81 odst. 2 [krajského zřízení]).“

[23] Na tuto argumentaci podanou ve vztahu k § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 se Nejvyšší správní soud odvolal také ve svých dalších rozhodnutích, z nichž lze zmí-

nit například rozsudek ze dne 29. 11. 2006, čj. 4 As 41/2005-137, rozsudek ze dne 29. 11. 2006, čj. 4 As 42/2005-116, a rozsudek ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 As 73/2006-121. (...)

V.

Právní názor rozšířeného senátu

[28] Právní otázkou nastolenou prvním senátem se ve věci, na niž dopadal správní řád z roku 2004, zabýval rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119. V prvním řadě dospěl k závěru, že jádro tehdy rozšířenému senátu předložené právní otázky je totožné jak v případě správního řádu z roku 1967, tak správního řádu z roku 2004, jakkoli se procesní úpravy podjatosti i přesné dikce hmotněprávních ustanovení definujících podjatost v obou zákonech v určité míře liší. Na tomto závěru setrvává. Jádrem právní otázky je totiž vždy to, zda vztah zaměstnance obce (kraje) ke svému zaměstnavateli má sám o sobě takovou povahu, že bez nutnosti, aby přistoupily další konkrétní skutečnosti, vyvolává pochyby o nepodjatosti tohoto zaměstnance, podíleli se na rozhodování ve správním řízení ve věci, na níž má jeho zaměstnavatel nebo osoby, jež jsou efektivně schopny jednání zaměstnavatele ovlivnit, přímo nebo nepřímo zájem.

V. 1 Pojem podjatosti (nepodjatosti) a smysl a účel ochrany před podjatou osobou při výkonu pravomoci správního orgánu

[29] Podle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 „[p]racovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho **poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti**“. Podobně podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 „[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen ‚úřední osoba‘), o níž lze **důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla vést k výsledku řízení ovlivnit**“.

[30] Ze znění výše uvedených ustanovení je patrné, že oba správní řády jimi zajišťují, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu své pravomoci nebude „*zkřiven*“ vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem (tj. vztahem, jež lze označit za nežádoucí). Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně (a v rámci toho i věcně správně a efektivně). Signálem nebezpečí, že jejich postup mohou ovlivnit i zájmy jiné, může být právě jejich výše popsaný nežádoucí vztah. Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k němu pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani zdaleka jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat.

[31] Správní řád z roku 2004 požadovaný důkazní standard precizuje formulací požadující existenci **důvodného předpokladu**, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Tato formulace se však z hlediska svého smyslu a účelu ani z hlediska konkrétních podmínek pro naplnění hypotézy právní normy ve skutečnosti od formulace užitě správním řádem z roku 1967 neliší, neboť ani u starší z obou právních úprav není představitelné, aby závěr o vyloučení určité osoby z projednávání a rozhodování věci mohl být učiněn bez existence skutkových důvodů zakládajících důvodný předpoklad pochyb o nepodjatosti. Je tomu tak proto, že v právním státě se jakýkoli postup podle zákona musí opírat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody, a nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu (libo)vůli toho, kdo pravomoc vykonává.

[32] Pochybnost o nepodjatosti je proto založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může

existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „zkřivit“ postoj pracovníka správního orgánu (ve znění § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) či úřední osoby (ve znění § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004) k výkonu jí svěřené pravomoci. I nízká míra pravděpodobnosti takového nebezpečí tedy může vést k závěru o vyloučení pracovníka správního orgánu (úřední osoby) z projednávání a rozhodování věci (resp. ve znění příslušného ustanovení správního řádu z roku 2004 z úkonů v řízení).

[33] Důvodem k pochybnostem o nepodjatosti pak může být cokoli, co vzhledem ke své povaze může založit nežádoucí vztah mající potenciál ke „zkřivení“ postoje pracovníka správního orgánu (úřední osoby) k výkonu jí svěřené pravomoci. Něčím takovým jistě může velmi dobře být pracovněprávní vztah správního orgánu (úřední osoby) k obci či kraji jako entitě, která sama má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo která je přímo nebo nepřímo ovlivňována osobami, jež takový zájem mají. Pracovněprávní vztah vytváří totiž nepochybně určitý vztah závislosti mezi oběma jeho účastníky a obecně vzato dává zaměstnavateli určité možnosti k působení na zaměstnance tak, aby tento měl tendenci pokud možno vyhovět nejružnějším preferencím zaměstnavatele. Zaměstnavatel v první řadě rozhoduje o setrvání zaměstnance v pracovním poměru; představa, že se zaměstnanec dokáže právními prostředky dlouhodobě bránit cílené a setrvalé snaze zaměstnavatele pracovní poměr s ním ukončit, je v běžných životních poměrech iluzorní. Zaměstnavatel dále významně rozhoduje o tom, jaké finanční a případně i nefinanční benefity zaměstnanec za svoji práci obdrží, přičemž i přesto, že je v řadě ohledů vázán objektivním právem, má široký faktický prostor pro diskreci. A konečně nelze podcenit, že zaměstnavatel může nejružnějšími drobnými opatřeními a každodenní praxí (např. úpravou pracovní doby, pracovního prostředí, uspořádáním vztahů zaměstnance s jeho kolegy, vymezením konkrétních pracovních úkolů a rozdělením práce mezi jednotlivé zaměstnance aj.) vystavit zaměstnance účinně-

mu tlaku. Pojmově je tedy velmi dobře představitelné, ba dokonce vysoce pravděpodobné, že chce-li zaměstnavatel, může si najít poměrně účinné prostředky k tlaku na zaměstnance vedoucímu k ovlivnění jeho rozhodovací činnosti. Obecně vzato tedy vztah zaměstnance a zaměstnavatele v sobě skrývá významný potenciál možné podjatosti zaměstnance, podíleli by se na výkonu pravomoci ve věci, na níž by měl jeho zaměstnavatel či osoby, jež jej přímo nebo nepřímo ovlivňují, zájem.

V.2 Nestrannost a nezávislost

[34] Nestrannost, kterou lze v určitém ohledu ztotožnit s absencí podjatosti, je základním předpokladem veškerého rozhodování orgánů veřejné moci v případech, kdy tyto orgány rozhodují pouze na základě zákona, tj. bez možnosti zohlednit politické zájmy či aspekty posuzované věci. Nestrannost je v první řadě nezbytným atributem rozhodování soudů. V právním státě, tedy státě striktně vázaném svým vlastním právem, je však nestrannost nezbytným znakem i pro rozhodování správních orgánů. Jiná než zákonná hlediska (tedy zejména hlediska politická) smějí správní orgány vzít v úvahu pouze tehdy, vyplývá-li to z prostoru pro jejich správní uvážení; takový prostor by jim ovšem musel zákon nejprve vytvořit.

[35] Znamená to tedy, že právní úpravu podjatosti, přesněji řečeno právní úpravu, jež má zajistit, aby se na výkonu pravomoci správních orgánů podíleli pouze nepodjatí pracovníci správního orgánu (nepodjaté úřední osoby), lze chápat jako jeden z prostředků k dosažení nestrannosti a striktní zákonnosti rozhodování orgánů veřejné správy.

[36] Nestrannost však nelze ztotožňovat s nezávislostí. Ústavodárce či zákonodárce totiž pouze v některých případech nadal ty, kteří rozhodují o právech a povinnostech, za účelem toho, aby rozhodovali nestranně, nezávislostí. V plné míře to platí pouze pro soudce, kterým Ústava i tzv. „jednoduché“ právo zaručují kombinací institucionálních a osobních záruk nejružnější povahy (zejména záruk spočívajících v zásadní doživotní neodvolatelnosti z funkce, nepřeložitelnosti

a nemožnosti podstatně zhoršit jejich majetkové postavení) takové právní a faktické postavení, že ačkoli jsou v jistém smyslu „zaměstnanci“ státu, mohou bez jakýchkoli obav od zájmů, které by snad mohl mít stát na výsledku řízení, v nichž rozhodují, odhlédnout a rozhodovat výlučně podle práva a svého nejlepšího vědomí a svědomí. V určité podstatně omezenější míře jsou pak nezávislostí nadány i některé osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech (například předseda či inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo třeba členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání; k pojmu „nezávislého správního úřadu“ jako státního úřadu stojícího mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou viz v české doktríně Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část*, 6. vyd., Praha : C. H. Beck, 2006, s. 127–128, podobně např. ve švýcarské doktríně tzv. „*weisungsfreie Verwaltungseinheiten*“, viz Tschannen, P.; Zimmerli, U.; Müller, M. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. vyd., Bern : Stämpfli Verlag, 2009, s. 46–48). Záruky jejich nezávislosti však zpravidla mají výrazné časové omezení, a to stanovením funkčního období. To je již samo o sobě ve srovnání se zárukami soudcovské nezávislosti výrazně oslabuje, neboť již samotná hrozba možného budoucího „návratu“ na běžný trh práce po skončení funkčního období v nich může za určitých okolností vyvolat snahu zohlednit určité zájmy ve své rozhodovací činnosti.

[37] Z výše uvedeného však nelze usuzovat, že by rozšířený senát vycházel z názoru, že absence nezávislosti pracovníků správního orgánu (úředních osob) při rozhodování o právech a povinnostech podle zákonných hledisek je ústavním deficitem. Nikoli; takovým ústavním deficitem by byla pouze absence jejich nestrannosti. Univerzální požadavek rozhodovací nezávislosti totiž z ústavního pořádku nevyplývá; z něho vyplývá tento požadavek pouze ve vztahu k soudcům a pak vůči specifickým v Ústavě výslovně vymezeným orgánům (Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, viz čl. 97 odst. 1 věta první Ústavy, a implicitně České národní bance, viz vymezení jejich

úkolů v čl. 98 odst. 1 Ústavy). Je tedy v zásadě na uvážení zákonodárce, zda i určitým jiným orgánům (a osobám v rámci nich vykonávajícím vrchnostenské pravomoci) přízná status nezávislých orgánů, anebo nikoli.

V.3 Úředníci územních samosprávných celků

[38] Postavení zaměstnanců obcí a krajů, podílejících se na výkonu pravomocí správních orgánů, tedy osob spadajících do působnosti zákona o úřednících územních samosprávných celků, nelze ani rámcově srovnávat s postavením soudců a typově nejsou nadáni ani takovým stupněm nezávislosti, který je charakteristický pro určité osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech zmíněných *sub* [36]. „*Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy*“ (§ 2 odst. 4 výše citovaného zákona).

[39] Úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru k obci nebo kraji, přičemž na jejich pracovněprávní vztah se vztahuje zákoník práce z roku 2006, nestanoví-li zákon jinak. Pracovní smlouvu k výkonu činnosti úředníka lze uzavřít jen s fyzickou osobou, která splňuje stanovené předpoklady pro vznik pracovního poměru, přičemž uzavření pracovní smlouvy předchází veřejná výzva a v některých případech i výběrové řízení. Pracovní poměr úředníka se zásadně uzavírá na dobu neurčitou s výjimkou časově omezených činností, které lze vykonávat v pracovním poměru na dobu určitou.

[40] Odměňování úředníků územních samosprávných celků se řídí zákoníkem práce z roku 2006 a nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. V nich je obsažen pla-

tový tarif, který rozlišuje platové třídy podle náročnosti práce a platové stupně podle délky započitatelné praxe. Dále tyto právní předpisy přiznávají úředníkům územních samosprávných celků osobní příplatky, další příplatky a odměny.

[41] Odvolání úředníka z vedoucí funkce je možné jen ze zákonných důvodů, například při ztrátě předpokladů pro vznik pracovního poměru nebo pro závažné či opakované porušení povinností. S úředníkem však lze rozvázat pracovní poměr výpovědí z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) zákoníku práce z roku 2006 nebo dohodou z týchž důvodů. V takovém případě vedle odstupného podle § 67 a § 68 zákoníku práce z roku 2006 náleží úředníkovi další odstupné ve výši dvojnásobku až čtyřnásobku průměrného měsíčního výdělku v závislosti na počtu let pracovního poměru, který však musí trvat nejméně 10 let (§ 1 odst. 1 a 2, § 2 odst. 4, § 4 odst. 1 a 3, § 6, § 7, § 10 odst. 1, § 12 a § 13 zákona o úřednicích územních samosprávných celků).

[42] Úředníci samosprávných celků jsou vázáni právem [§ 16 odst. 1 písm. a) a b) zákona o úřednicích územních samosprávných celků] a povinni „hájit při výkonu správních činností veřejný zájem“ [§ 16 odst. 1 písm. c) téhož zákona] a „jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování“ [§ 16 odst. 1 písm. f) téhož zákona]. Plnit pokyny vedoucích úředníků jsou povinni jen tehdy, nejsou-li v rozporu s právními předpisy; „*má-li úředník za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně, nebo, hrozí-li nebezpečí z prodlení, ústně; poté je úředník povinen splnit daný pokyn pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit; úředník nesmí vykonat pokyn ani příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu*“ [§ 16 odst. 1 písm. d)

téhož zákona]. Uvedení úředníci mají i řadu dalších povinností majících zajistit jejich nestrannost při výkonu jim svěřených pravomocí [viz zejm. § 16 odst. 1 písm. g), h), i) a j) téhož zákona].

[43] Z výše uvedeného vyplývá, že zákon sice ukládá úředníkům územních samosprávných celků povinnosti, jejichž plnění by mělo zajistit, že budou při výkonu svých pravomocí postupovat nestranně, avšak povaha jejich pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli skutečně účinné záruky toho, že se tak opravdu bezesbytku stane, nedává. Tito úředníci totiž nejsou vůči obci či kraji ve veřejnoprávním služebním poměru, který by se vyznačoval trvalostí a zásadní nezrušitelností (tzv. definitiva) a který by poskytoval dostatečně účinné právní záruky před působením ze strany nadřízených (např. zásadní nepřeložitelnost). Takové rysy zvláštní pracovněprávní poměr úředníků k obci nebo kraji zakotvený v zákoně o úřednicích územních samosprávných celků nevykazuje. Naopak, podle něho se sice pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku uzavírá v zásadě na dobu neurčitou, avšak lze jej ukončit ze všech důvodů uvedených v zákoníku práce, tedy rovněž pro nadbytečnost (v této souvislosti dlužno poznamenat, že zaměstnanci státních orgánů nemají ani takový standard záruk své nestrannosti, jaký zaměstnancům územních samosprávných celků zajišťuje zákon o úřednicích územních samosprávných celků).

[44] Dále je třeba se zmínit o vztazích některých samosprávných orgánů územních samosprávných celků k obecnímu úřadu, krajskému úřadu či Magistrátu hlavního města Prahy a úředníkům v něm zařazeným. Tyto vztahy jsou upraveny v obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Hlavní město Praha je přitom zároveň obcí i krajem, jak vyplývá z § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

[45] Výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti je rada obce, která ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Radě obce je vyhrazeno stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, na

návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a schvalovat organizační řád obecního úřadu [§ 99 odst. 1, § 102 odst. 2 písm. f), g), j) a o) obecního zřízení]. Výkonnými orgány v oblasti samostatné působnosti jsou také rada kraje a Rada hlavního města Prahy, které rovněž disponují některými shora uvedenými pravomocemi ve vztahu ke krajskému úřadu či k Magistrátu hlavního města Prahy [§ 57 odst. 1 a § 59 odst. 1 písm. b) a c) krajského zřízení, § 68 odst. 1 a odst. 2 písm. f) zákona o hlavním městě Praze].

[46] Orgánem územního samosprávného celku v oblasti samostatné působnosti je i osoba, která ho zastupuje navenek. Starosta je přitom v čele obecního úřadu, jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů. Dále starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce. Starosta také zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. Rovněž tak starosta plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči tajemníkovi obecního úřadu [§ 103 odst. 4 písm. b), f) a i) a § 109 odst. 1 obecního zřízení]. Také hejtman kraje a primátor hlavního města Prahy disponují určitými pravomocemi ve vztahu k řediteli krajského úřadu či k řediteli Magistrátu hlavního města Prahy [§ 61 odst. 3 písm. b), c) a h) krajského zřízení, § 72 odst. 3 písm. b) a d) zákona o hlavním městě Praze].

[47] Samosprávné orgány obce a kraje mají tedy ve vztahu k úředníkům těchto územních samosprávných celků značné organizační a personální pravomoci, které jim umožňují mít vliv na profesní život pracovníků správního orgánu (úředních osob), a to

včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici. Tím se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavateli, který vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost v těch věcech, v nichž rozhodují pracovníci správního orgánu (úřední osoby) o záležitostech svého zaměstnavatele.

[48] Z výše uvedených důvodů nelze úředníky územních samosprávných celků ani rámcově považovat za osoby nadané nezávislostí.

V.4 Nebezpečí „systémové“ podjatosti úředníků územních samosprávných celků v konkurenci s dalšími ústavními a zákonem chráněnými zájmy a hodnotami

[49] Zákonné postavení úředníků územních samosprávných celků není nezávislé na jejich zaměstnavateli. Zdálo by se tedy, že již pro tuto skutečnost je třeba na ně nahlížet jako na „systémově“ podjaté, rozhodují-li ve věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek, jehož jsou zaměstnanci, či osoby, které (například proto, že ovládají politické orgány tohoto celku či na ně mají neformální vliv) na tento samosprávný celek mají přímý nebo nepřímý vliv.

[50] Rozšířený senát však zastává názor, že existují významné důvody pro to, aby výše uvedený závěr byl modifikován. Proti přísnému pojetí „systémové podjatosti“ hovoří výklad založený na poměrování různých navzájem si konkurujících hodnot a cílů, jichž je při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení potřeba dosáhnout. Je zřejmé, že rozhodování nepodjatou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, v němž se má postupovat výlučně podle zákona, tedy zejména procesu soudního či správního, neboť zajišťuje jeho nestrannost. Je proto třeba trvat na jejím důsledném prosazování. Avšak ani tato hodnota není a nemůže být hodnotou absolutní, jíž musí cokoli ustoupit.

[51] Rozhodování o právech a povinnostech orgány veřejné moci jakožto nositeli monopolu legitimního násilí systémově vychází

z pojmu suverénního státu, tedy státu, který sám není podřízen žádné jemu nadřazené moci. Systém orgánů rozhodujících o právech a povinnostech má tedy zpravidla pyramidální strukturu, na jejímž vrcholu je orgán (příp. vícero orgánů), nad nímž žádný další není. Tento orgán konečné instance z povahy věci musí být oprávněn rozhodnout, i když je sám podjatý (tato potřeba však jistě nevylučuje možnost, aby pro rozhodování v uvedených zvláštních případech platila specifická pravidla). Již sám tento argument ukazuje, že vyloučení rizika rozhodování podjatou osobou není a nemůže být absolutní hodnotou a že v některých případech může být namíste, aby zájem na vyloučení uvedeného rizika ustoupil jinému důležitějšímu zájmu.

[52] Podobně vedle nestrannosti rozhodování jsou legitimními cíli, k jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné moci a v rámci něho orgánů veřejné správy směřovat, hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Uvedené cíle jsou či mohou být ve střetu s přísným, bezvýjimečným pojetím „*systémové podjatosti*“, neboť v případě, že by ve všech takovýchto případech byly příslušné úřední osoby bez dalšího vyloučeny, bylo by nezbytné velký počet věcí vyřizovat v řízení před jinými orgány než těmi, které jsou k tomu podle obecných pravidel příslušné. To by dosahování výše popsaných cílů ve významné míře znemožnilo.

[53] Na druhé straně je nepředstavitelné, aby kvůli ve své podstatě utilitárním cílům, byť jistě důležitým a společensky hodnotným, byl ignorováním nebezpečí, jež vyplývají ze zaměstnaneckého poměru úředníků územních samosprávných celků k těmto celkům, významně narušen požadavek nestrannosti při rozhodování správních orgánů.

[54] Proto se rozšířený senát přiklonil k závěru, že v dané věci je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že „*systémové riziko podjatosti*“ da-

né uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávných celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svoji „*systémovou podjatost*“, avšak je u něho dáno „*systémové riziko podjatosti*“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.

[55] Ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 (a obdobně i § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004) je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu (úřední osoby) je jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku, tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Rozšířený senát podotýká, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence „*systémového rizika podjatosti*“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „*podezřívavosti*“ při posuzování důvodů pro vyloučení pracovníka správního orgánu (úřední osoby) z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osobu) prostřednictvím jeho zaměstnaneckého vztahu k územnímu

samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osoby). Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osoby) prostřednictvím jeho zaměstnaneckého vztahu.

[56] Na druhé straně signálem nadkritické míry „*systémového rizika podjatosti*“ zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.

[57] Pro posouzení otázky podjatosti pracovníka správního orgánu (úřední osoby) přítom není rozhodná formální procesní role

územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotčený územní samosprávný celek účastníkem řízení proto, že jde o toho, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967) proto, že mu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává (§ 14 odst. 2 správního řádu z roku 1967), anebo že dokonce vůbec účastníkem není.

[58] Při posuzování „*systémového rizika podjatosti*“ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je jeho velikost, s níž je nezřídká spojena míra odstupu konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká.

[59] Nejvyšší správní soud podotýká, že právě v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídká partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „*systémového rizika podjatosti*“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídká ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. V tomto systému chybí regionální správní úřady plně oddělené od samosprávy a nezávislé na místních poměrech a vlivech, jež by dokázaly garantovat

objektivitu a nestrannost výkonu veřejné správy i ve věcech, na nichž má samospráva či lidé, kteří ji jsou schopni ovlivnit, zájem. Dozor vykonávaný nadřízenými orgány (především Ministerstvem vnitra) stěžít může být dostatečně účinným mechanismem, neboť to v potřebné míře nezvládne již jen z kapacitních důvodů. Proto je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 (resp. § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech pracovníků správního orgánu (úředních osob) příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.

[60] Ostatně jistý posun v náhledu na důsledky „systémového rizika podjatosti“ oproti právnímu názoru, vůči němuž se v nyní projednávané věci vymezil první senát, má za žádoucí i judikatura Ústavního soudu. Ten v usnesení ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07 (byla jím jako zjevně neopodstatněná odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, čj. 4 As 42/2005-117, který vycházel ve věci „systémové“ podjatosti z právního názoru vyjádřeného ve shora citovaném rozsudku čj. 2 As 21/2004-67), uvedl, že „v kontextu projednávané věci sice shledal právní závěry Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce podjatosti pracovníka obce ústavně konformními, avšak pro futuro není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti. Ústavní soud jinými slovy konstatuje, že na základě konkrétních okolností projednávané věci nedospěl k závěru o ústavní nonkonformnosti napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (opírajícího se argumentačně o rozsudek [...] sp. zn. 2 As 21/2004), je si však současně vědom i možné eventuality, že budoucí praxe ukáže potřebu tyto závěry (možná i podstatným způsobem) modifikovat (viz např. článek: Kadečka, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: Právní rozhledy, červenec 2005, č. 13, s. 477-484).

Ústavní soud se nedomnívá, že může být pracovník obce a priori považován za podjatého v řízení, v němž je účastníkem řízení tato obec (jak uvádí stěžovatel), současně má nicméně za to, že kritéria předestřená Nejvyšším správním soudem v napadeném rozsudkem citovaném judikátu se mohou v testu skutkově odlišných právních věcí ukázat nevyhovujícími, respektive – uplatňoval-li by je Nejvyšší správní soud i za takovýchto okolností – i ústavně nonkonformními.“

[61] „Systémové riziko podjatosti“ (tedy riziko podjatosti založené na skutečnosti, že pracovník správního orgánu, resp. úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má tento pracovník činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají) se týká vždy konkrétní osoby, neboť, jak již bylo shora vyloženo, je jen jedním z možných důvodů podjatosti ve smyslu § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Není tedy vyloučeno, že se bude týkat jen některých zaměstnanců určitého územního samosprávného celku, nikoli všech. S ohledem na povahu důvodů takového rizika (jde o riziko plynoucí z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi územním samosprávným celkem a jeho úředníky) však bude častá i situace, že podjaté budou v konkrétním případě všechny úřední osoby jakožto zaměstnanci dotyčného územního samosprávného celku, takže v rámci něho nebude lze určit nikoho, kdo by ve věci mohl činit úkony. V takovém případě je namísto aplikovat i za situace, kdy by rozhodným právem byl správní řád z roku 1967 (k tomu viz zejm. přechodná ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004; k tomu jak za účinnosti nového správního řádu z roku 2004 postupovat při zrušení rozhodnutí vydaného podle správního z roku 1967 rozsudkem ve správním soudnictví či cestou mimořádného opravného prostředku ve správním řízení viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS), per analogiam § 14 odst. 4 větu třetí a čtvrtou správn-

ního řádu z roku 2004 (včetně tam uvedeného odkazu na § 131 odst. 4 téhož zákona), neboť správní řád z roku 1967 výslovnou úpravu řešení této situace neobsahuje, a přitom je nezbytné určité funkční řešení nalézt, neboť je třeba učinit pokud možno vše pro to, aby bylo dosaženo maximy, že rozhodovat bude nepodjatý pracovník správního orgánu (nepodjatá úřední osoba). Zmíněný odstavec praví: „*Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.*“ Podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 pak „[n]adřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen „*kollegiální orgán*“), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“ V případě, že by jako nadřízený orgán podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 měl rozhodovat jiný orgán téhož samosprávného celku (např. Magistrát hlavního města Prahy, řeší-li důsledky podjatosti správního orgánu některé z pražských městských částí) za situace, kdy také všichni pracovníci tohoto správního orgánu by byli kvůli důvodům vycházejícím ze „*systémového rizika podjatosti*“ vyloučeni, je namístě, aby postupem obdobným postupu podle výše zmíněného ustanovení o tom uvědomil svůj nadřízený orgán (typicky věcně příslušné ministerstvo), který pověří jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem Magistrátu hlavního města Prahy.

[62] Podobným způsobem jako u úředníků územních samosprávných celků je třeba

systémové riziko podjatosti vnímat u zaměstnanců státu vystupujících jako pracovníci správního orgánu (úřední osoby), neboť i pro ně platí stejná právní úprava podjatosti podle obou správních řádů jako pro úředníky územních samosprávných celků. Aniž by povahu pracovního vztahu zaměstnanců státu ke státu považoval za nutné podrobněji rozebírat, má rozšířený senát za to, jak ostatně uvedl *sub* [43] *in fine*, že postavení těchto zaměstnanců a z toho plynoucí systémové a osobní záruky posilující jejich nestrannost jsou přinejmenším srovnatelně slabé jako u zaměstnanců územních samosprávných celků, spíše však ještě slabší. I v případě zaměstnanců státu tedy systémové riziko podjatosti v obecné rovině existuje a může vést k závěru o podjatosti konkrétního zaměstnance, vícero zaměstnanců, či dokonce všech zaměstnanců určitého správního orgánu. Závěry nynějšího rozhodnutí rozšířeného senátu týkající se hmotněprávních otázek podjatosti jsou tedy zásadně přenositelné i na posuzování podjatosti zaměstnanců státu. V rovině procesněprávní, tedy v tom, jak následky případné podjatosti řešit tak, aby ve věci rozhodovala nepodjatá úřední osoba, však budou existovat významné odlišnosti dané především odlišnou strukturou soustavy státních orgánů ve srovnání se strukturou soustavy orgánů územních samosprávných celků vykonávajících přenesenou působnost. V první řadě je nutno vzít v úvahu, že v některých případech může podjatost založená povahou vztahů zaměstnance ke státnímu orgánu jako zaměstnavateli postihovat i jakéhokoli dalšího zaměstnance kteréhokoli jiného státního orgánu. Bude tomu tak například, budou-li pochyby o nepodjatosti skutkově opřeny o riziko působení takového zájmu na určitém řešení nějaké otázky, který bude potenciálně schopen působit na zaměstnance všech orgánů státní správy, jež by připadaly v úvahu jako orgány mající věc rozhodnout. Proto v některých případech nebude lehké, a někdy dokonce ani možné najít postupem podle § 14 odst. 4, resp. § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 (resp. za použití uvedených ustanovení *per analogiam*, půjde-li o věc řídicí se správním řádem z roku 1967), nepodjatou

úřední osobu (nepodjatého pracovníka správního orgánu). I v těchto případech však je nutno nalézt osobu, která ve věci bude činit úkony a rozhodne, přičemž maximou zde musí být nalezení takové osoby, u níž je riziko ovlivnění rozhodnutí případnou podjatostí co možná nejmenší. (...)

Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jiřího Pally

I.

Úvod

[1] Rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku pouze tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

[2] S tímto rozhodnutím o posuzované právní otázce nesouhlasím, neboť mám za to, že zaměstnanecký poměr pracovníka správního orgánu k územnímu samosprávnému celku je bez dalšího důvodem pochyb o jeho nepodjatosti ve věci, v níž má tento pracovník v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení o zájmu svého zaměstnavatele.

[3] V odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu byl učiněn správný závěr, že současné právní postavení úředníků územních samosprávných celků a jejich vztah k samosprávným orgánům obce či kraje neposkytují účinné záruky, že se tito úředníci budou skutečně řídit jen právními předpisy a podle nich jednat a rozhodovat nestranně i v těch věcech, které se týkají záležitosti jejich zaměstnavatelů.

[4] V rozhodnutí rozšířeného senátu je zmíněna i judikatura Nejvyššího správního soudu, která za použití zásady *nemo iudex in*

causa sua shledala podjatost všech soudců správního úseku krajského soudu v případech, kdy tento soud nebo jeho předseda vydá ve správním řízení rozhodnutí, jež je později napadeno žalobou ve správním soudnictví. Ani soudci ve správním soudnictví tedy nemohou rozhodovat ve věcech týkajících se zájmu soudu, u něhož působí, ačkoliv jsou vybaveni všemi zárukami soudcovské nezávislosti, které vytvářejí institucionální předpoklady pro zajištění jejich nestrannosti. Tím spíše by tedy měla být stejná hlediska užita i tehdy, kdy mají o zájmu územního samosprávného celku rozhodovat jeho pracovníci, které současná právní úprava nikterak nechrání před nežádoucími vlivy na jejich rozhodovací činnost ze strany jejich zaměstnavatelů. Přitom v právním státě je nestrannost nezbytným předpokladem nejen pro rozhodování soudů, nýbrž taktéž pro rozhodování správních orgánů, i když pracovníci správního orgánu nejsou oproti soudcům vybaveni zárukami nezávislosti.

[5] Judikatura Nejvyššího správního soudu k zásadě *nemo iudex in causa sua* ve správním soudnictví a vztah ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavatelích, který je výstižně popsán v rozhodnutí rozšířeného senátu, jsou závažnými a dostatečnými argumenty pro správnost názoru prvního senátu, podle něhož z projednávání a rozhodování věci, v níž se rozhoduje o zájmu územního samosprávného celku, jsou podle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 bez dalšího vyloučení všichni jeho pracovníci.

[6] Oproti většině rozšířeného senátu přitom neshledávám důvod pro modifikaci tohoto právního názoru s odkazem na současnou podobu spojeného modelu územní veřejné správy.

II.

Spojený model územní veřejné správy

[7] V projednáváné věci podle názoru rozšířeného senátu proti přísnému pojetí systémové podjatosti hovoří výklad založený na poměřování různých navzájem si konkurujících hodnot a cílů, jichž je třeba dosáh-

nout při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení v podmínkách spojeného modelu územní veřejné správy.

[8] V jeho nynější formě orgány územních samosprávních celků rozhodují v oblasti přenesené působnosti ve velkém množství správních řízení jako správní orgány prvního stupně a navíc významná část těchto řízení probíhá před orgány územních samosprávních celků i ve druhém stupni. Současná podoba spojeného modelu územní veřejné správy vede tedy zákonitě k tomu, že orgány obce či kraje běžně a ve značném rozsahu rozhodují ve správních řízeních o zájmech tohoto územního samosprávného celku.

[9] Tato skutečnost vedla rozšířený senát k závěru, podle něhož má v některých případech zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu ustoupit legitimním cílům, které mají směřovat k dosažení řádného výkonu nynějšího uspořádání územní veřejné správy. Za ně považuje rozšířený senát hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Dosažení těchto cílů by bylo podle rozšířeného senátu ve významné míře zneemožněno, pokud by se v důsledku přísného pojetí systémové podjatosti musel velký počet věcí vyřizovat v řízení před jinými než příslušnými správními orgány.

[10] Zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu vychází z čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje každému právo na spravedlivý proces nejen v řízení před soudem, nýbrž i v řízení před správním orgánem. Jedná se tedy o základní právo, které může být omezeno jen ve prospěch jiného ústavního principu. Jím je v posuzované věci nepochybně řádný výkon veřejné správy. Tyto dva principy nejvyšší právní síly je možné poměřovat na základě testu proporcionality.

[11] Při něm lze dospět k závěru, že rozhoduje-li ve správním řízení o své záležitosti vrcholný orgán státní správy, musí o věci roz-

hodnout jeho pracovník, i když je podjatý, neboť v tomto případě by nevydání rozhodnutí představovalo větší zásah do základního práva na spravedlivý proces než jeho vydání podjatým pracovníkem správního orgánu.

[12] Na základě testu proporcionality však není možné zásadu nestrannosti při rozhodování správního orgánu vycházející ze základního práva na spravedlivý proces omezit ve prospěch ústavního principu řádného výkonu veřejné správy v těch věcech, kdy má pracovník orgánu územního samosprávného celku rozhodovat o zájmu svého zaměstnavatele. Základní právo je totiž možné při provedení testu proporcionality omezit jen v případě, že zde neexistuje mírnější prostředek, který by stejně dobře ochránil příslušný právní princip (kritérium potřebnosti). Jiná řešení, jež by umožňovala řádný výkon veřejné správy a současně nezasahovala do základního práva na spravedlivý proces, se však nepochybně ve vztahu k posuzované právní otázce nabízejí.

[13] Především orgány územních samosprávních celků nejsou vrcholnými orgány veřejné správy, nýbrž nejčastěji správními orgány prvního stupně. Ve správním řízení rozhodují téměř výhradně v oblasti přenesené působnosti, tedy o záležitostech státu, o nichž by jinak mohly rozhodovat regionální orgány státní správy. Při takovém uspořádání veřejné správy by k rozhodování o záležitosti územního samosprávného celku jeho pracovníky vůbec nemohlo dojít.

[14] I při současné podobě spojeného modelu územní veřejné správy, jež je charakterizována značným přenosem výkonu státní správy na orgány územních samosprávních celků, však lze přijmout takovou právní úpravu, která by umožňovala řádný výkon veřejné správy i při velkém počtu případů, v nichž by o záležitosti územního samosprávného celku rozhodovali jiní úředníci než jeho pracovníci.

[15] *Per analogiam* § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 (srov. bod [61] rozhodnutí rozšířeného senátu) je možné věc, v níž mají pracovníci obce či kraje rozhodovat o zájmu tohoto územního samosprávného

celku, přikázat jen orgánu obce či kraje, jejichž správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého orgánu obce či kraje. Zákodáři však nic nebrání, aby nežádoucí důsledky takového postupu, které jsou zřetelné zejména u hlavního města Prahy a u statutárních měst, eliminoval jinou právní úpravou. Ta by mohla po vzoru návrhu správního řádu z roku 2004 či zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), umožnit nadřízenému správnímu orgánu samostatně rozhodovat či přikazovat věci, v nichž se rozhoduje o záležitosti určité obce, na orgán jakékoliv obce náležející do jeho správního obvodu, a to i ve vztahu k budoucím řízením.

[16] Tím by se dosáhlo rozdělení případů, v nichž se rozhoduje o zájmu největší obce, rovnoměrně na orgány všech obcí náležejících do téhož správního obvodu. V případě rozhodování o věcech týkajících se zájmů hlavního města Prahy či jejich městských částí by o delegaci rozhodoval příslušný ústřední orgán státní správy, který by je případně mohl rovnoměrně rozdělovat po celém území státu. Tímto opatřením by nepochybně byla zajištěna patřičná odbornost s ohledem na typovou obtížnost a typový charakter věcí, jež by byly z orgánů největších obcí delegovány na orgány jiných obcí. Neznalost místních poměrů, která by z těchto hromadných delegací vyplývala, by přitom byla spíše ku prospěchu věci, neboť určitá vzdálenost od obce, jejíž zájmu se má správní řízení dotýkat, by orgánu jiné obce usnadnila objektivnější náhled na posuzovaný případ. Jistou nehospodárnost a vyšší administrativní náročnost spojená s vyšším počtem věcí vyřizovaných jinými než věcně a místně příslušnými správními orgány pak již nelze považovat za natolik závažné hodnoty, aby převážily nad zásadou nestrannosti a nad právem na spravedlivý proces těch osob, které mají jiný zájem na výsledku správního řízení než územní samosprávný celek.

[17] Ani v podmínkách současné podoby spojeného modelu územní veřejné správy tedy nelze zásadu nestrannosti při rozhodování

správního orgánu omezit ve prospěch jiného právního principu.

III.

Rozhodl rozšířený senát o posuzované právní otázce?

[18] Oproti většině rozšířeného senátu se tedy domnívám, že ve věcech, ve kterých má v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení orgán obce či kraje o zájmu tohoto územního samosprávného celku, dochází k systémové podjatosti všech jeho pracovníků, a nikoli k pouhému systémovému riziku podjatosti. Takový zájem přitom nemusí být dán pouze tehdy, kdy je územní samosprávný celek účastníkem správního řízení, nýbrž ve všech případech, v nichž má tento celek skutečný (materiální) zájem na výsledku řízení.

[19] V takových případech zaměstnancký poměr pracovníků k obci či kraji představuje důvod, pro který jsou všichni úředníci územního samosprávného celku bez dalšího vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, aniž by se musela zkoumat její povaha či jiné okolnosti, z nichž by bylo patrné, že v důsledku tohoto zaměstnanckého poměru by mohl být jejich postoj k věci ovlivněn jinými než zákonnými hledisky.

[20] Pracovněprávní vztah mezi obcí či krajem a jejich pracovníky ve věcech, v nichž se rozhoduje o zájmech tohoto územního samosprávného celku, představuje dostatečný důvod pro pochyby o nepodjatosti všech jeho pracovníků, aniž by zde musela přistoupit ještě další skutečnost. Již pouhé zjištění, že orgán územního samosprávného celku má rozhodovat o své vlastní záležitosti pracovníky, kteří jsou na něm ekonomicky závislí, se totiž musí dalším účastníkům správního řízení i veřejnosti jevit jako překážka, která znemožňuje či alespoň ztěžuje nestranné a objektivní rozhodnutí o takové věci.

[21] Navíc tím, že rozšířený senát stanovil kromě zaměstnanckého poměru úředníků k územnímu samosprávnému celku ještě další kritéria, po jejichž splnění by teprve tyto pracovníci mohli být vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, která se týká záležitosti

jejich zaměstnavatele, vytvořil z předložené právní otázky skutkovou otázku. Ta navíc bude v celé řadě případů složitější než samotné meritum věci, neboť další kritéria, která musí přistoupit k pracovněprávnímu vztahu mezi obcí či krajem a jeho pracovníky, byla stanovena příkladmo a nezřetelně jen na základě určitých indicií. Jinak tomu ostatně ani být nemohlo, neboť to, zda existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení a přitom má či může mít schopnost působit na příslušného pracovníka prostřednictvím jeho zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku, se v podstatě nedá spolehlivě prokázat.

[22] Uvedená nemožnost nalézt jasnější další kritéria pro pochyby o nepodjatosti pracovníků orgánu obce či kraje ve věcech, v nichž se rozhoduje o zájmu tohoto územního samosprávného celku, tedy svědčí o tom, že taková dodatečná kritéria neměla být rozšířeným senátem vůbec stanovena. Rozšířený senát měl tedy na základě judikatury Nejvyššího správního soudu k zásadě *nemo iudex in causa sua* a při vědomí ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na svých zaměstnavatelích učinit jednoznačný závěr, že v případech, kdy orgán územní-

ho samosprávného celku rozhoduje v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení o své vlastní záležitosti, jsou bez dalšího dány pochyby o podjatosti všech jeho pracovníků.

[23] Rozšířený senát samozřejmě mohl také upřednostnit zájem na řádném výkonu veřejné správy a učinit závěr, že zaměstnanecký poměr pracovníků obce či kraje k tomuto územnímu samosprávnému celku není důvodem pro jejich vyloučení z projednávání a rozhodování ani v těch věcech, které se týkají zájmu jejich zaměstnavatelů. Každopádně tím, že rozšířený senát přistoupil na nejednoznačné řešení, které lze v praxi obtížně realizovat, nesplnil ve vztahu k posuzované otázce svoji základní úlohu sjednotitele rozhodovací činnosti správních soudů a správních orgánů, a v důsledku toho ani nenastolil stav právní jistoty pro adresáty příslušné právní normy.

[24] Naopak lze důvodně očekávat, že jednotlivé tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu, krajské soudy i orgány územních samosprávných celků pochopí rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené otázce zcela odlišně a dospějí k rozporným závěrům. Rozšířený senát tedy fakticky o posuzované otázce nerozhodl a naopak do ní vnesl ve značné míře další nejistotu.

2802

Správní řízení: podjatost úřední osoby

k § 14 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119)

Prejudikatura: č. 503/2005 Sb. NSS a č. 1778/2009 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení Ateliér pro životní prostředí proti Magistrátu hlavního města Prahy o povolení pokácení dřevin, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad městské části Praha 7 (správní orgán I. stupně) na základě žádosti společnosti Dopravní podnik hlavního města Prahy, a. s., Pražská teplárenská, a. s., Povodí Vltavy, s. p., a hlavního města Prahy, zastoupených zmocněncem Inženýring dopravních staveb a. s., rozhodnutím ze dne 20. 11. 2006 povolil kácení vyjmenovaných dřevin a keřových porostů rostoucích na pozemcích ve vlastnictví shora uvedených žadatelů, a to z důvodu realizace stavby „*Městský okruh Myslbekova – Pelc Tyrolka, stavba 0079 Špejchar – Pelc Tyrolka*“. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 17. 4. 2007 k odvolání žalobce uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro procesní vady zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

Správní orgán I. stupně novým rozhodnutím ze dne 14. 6. 2007 opětovně povolil kácení dřevin a keřových porostů na předmetných pozemcích. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 10. 2007 odvolání žalobce a osoby zúčastněné na řízení podle § 90 odst. 5 správního řádu z roku 2004 zamítl a nové rozhodnutí úřadu městské části potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný ve vztahu k námitce podjatosti pracovníků správního orgánu I. stupně uvedl, že ta nebyla žalobcem uplatněna v souladu s § 14 odst. 2 správního řádu z roku 2004. O námitce podjatosti pracovníků odvolacího orgánu pak bylo rozhodnuto postupem upraveným v § 14 správního řádu z roku 2004 usnesením.

Jím měl žalovaný na mysli usnesení ředitele žalovaného ze dne 29. 3. 2007, kterým byl zamítnut návrh žalobce, aby z řízení o odvolání proti rozhodnutí úřadu městské části ze dne 20. 11. 2006 byl z důvodu pochybnosti o nepodjatosti vyloučen ředitel odboru ochrany prostředí Ing. arch. Jan Winkler a ostatní úřední osoby zařazené do tohoto odboru. Ředitel žalovaného vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67, č. 503/2005 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že pouze v důvodu zaměstnaneckého poměru úředních osob k účastníku řízení nelze shledat možnou podjatost pracovníků správního orgánu. S tímto právním názorem se ztotožnilo i Ministerstvo

životního prostředí, které podle § 90 odst. 5 správního řádu z roku 2004 rozhodnutím ze dne 22. 6. 2007 odvolání žalobce zamítlo a uvedené rozhodnutí o námitce podjatosti potvrdilo.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 9. 2009, čj. 9 Ca 417/2007-49, žalobu proti uvedenému rozhodnutí o odvolání zamítl. V odůvodnění se soud mimo jiné zabýval namítanou údajnou podjatostí pracovníků správních orgánů obou stupňů, která měla spočívat v tom, že hlavní město bylo žadatelem o povolení kácení dřevin a jeho úředníci, resp. závislí úředníci úřadu městské části, o této žádosti rozhodovali. Ve vztahu k námitce podjatosti pracovníků správního orgánu I. stupně městský soud uvedl, že byla žalobcem poprvé vznesena až v odvolání proti rozhodnutí úřadu městské části ze dne 20. 11. 2006, a proto k ní s ohledem na § 14 odst. 2 větu druhou správního řádu z roku 2004 nelze přihlížet. Ve vztahu k namítané podjatosti pracovníků odvolacího orgánu městský soud taktéž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou již zmíněným rozsudkem čj. 2 As 21/2004-67. Podle něho by v takových případech musela ke vzniku pochybností o podjatosti přistoupit k poměru mezi úředníkem a správním úřadem ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. V posuzované věci sice bylo hlavní město Praha účastníkem řízení, neboť spolu s dalšími subjekty požádalo o povolení k pokácení dřevin. Zaměstnanec žalovaného však vázala povinnost jednat a rozhodovat nestranně, vyplývající ze zákona č. 312/2002 Sb., o úředních územních samosprávních celků, a žalobce neuvedl v průběhu správního řízení žádné skutečnosti, jež by svědčily o tom, že pracovníci žalovaného této povinnosti nedostáli.

Žalobce (stěžovatel) uvedený rozsudek městského soudu napadl kasační stížností. V ní ve vztahu k otázce podjatosti pracovníků správního orgánu I. stupně namítl existenci takových případů podjatosti, v nichž jsou důvody pro vyloučení úředních osob z rozhodování věci natolik zjevné, že účastníci řízení

legitimně očekávají postup podle § 14 odst. 3 správního řádu z roku 2004 i bez námitky podjatosti. Proto v případě, kdy úředník sám svou podjatost neoznámil, je možné porušení § 14 odst. 3 správního řádu namítat v odvolání. Ve vztahu k neshledání podjatosti pracovníků žalovaného stěžovatel namítl, že městský soud jen odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu a zopakoval floskuli o nutnosti prokazování dalších skutečností, které by spočívaly v důvodné obavě z ovlivňování. Právní úprava přitom vylučuje úřední osoby z rozhodování již na základě pochybnosti o nepodjatosti, avšak judikatura ji dezinterpretuje a požaduje po účastnících řízení, aby namísto odůvodněných obav dokazovali ovlivňování. Představa, že zaměstnanci budou nestranně rozhodovat o žádosti svého zaměstnavatele, je nicméně naivní. V dané věci byly tedy uvedeny konkrétní důvody prokazující oprávněnost obav z podjatého rozhodování, správní orgány ani městský soud však na ně nereflektovaly. Podle stěžovatele proto judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž městský soud vycházel, v podstatě ruší právní úpravu podjatosti ve správním řízení, čímž umožňuje prosazování stavebních záměrů měst a obcí bez ohledu na zákonné požadavky.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry vyvozenými v uvedeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Dle žalovaného si lze jen těžko představit, jaký by byl dopad do výkonu přenesené působnosti, pokud by se měl uplatnit stěžovatelův výklad podjatosti úředníků územních samosprávních celků. V mnoha případech by totiž docházelo ke změně místní příslušnosti a k rozhodování sousedním správním orgánem. Stěžovatelem je tak fakticky napadán celý stávající systém rozhodování v přenesené působnosti orgány obcí.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který má za odlišný od právního názoru vysloveného dříve ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 21/2004-67, na jehož odůvodnění odkazuje i městský soud v nyní posuzované věci. Tento rozsudek sice řeší otázku podjatosti úředních osob ještě za

působnosti správního řádu z roku 1967, a jeho závěry již byly předloženy k posouzení rozšířenému senátu v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 19/2010. Z uvedeného rozsudku však vychází a odkazuje na něj i rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 8 As 35/2007-92, který řešil principiálně shodnou otázku podjatosti úředních osob za účinnosti správního řádu z roku 2004.

V citovaném rozsudku čj. 2 As 21/2004-67 Nejvyšší správní soud podle prvního senátu uvedl, že úředníci územních samosprávních celků jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy fakticky jejich zaměstnavatelů, avšak tato situace je zákonem výslovně připuštěna a předpokládána, a nemůže být proto bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávně celku, a to přes pracovní či obdobný vztah k takovému celku jako účastníku řízení. Pochybnost o podjatosti konkrétního úředníka by byla v takových případech dána, jen kdyby přistoupila ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.

Podle prvního senátu však smyslem právního institutu vyloučení úřední osoby z rozhodování je zamezení podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy. Posouzení podjatosti by mělo být nazíráno principem, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a že ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Integrovaní součástí práva na spravedlivý proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná osoba, ať již soudce či úřední osoba ve správních řízeních. Nestrannost a nezaujatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát.

Dále první senát uvedl, že podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 každá úřední osoba, „o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účast-

nikým řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“.

Podmínkou vyloučení z rozhodování je podle prvního senátu nalezení důvodného předpokladu, že tato osoba může mít pro svůj poměr k věci v širším smyslu zájem na výsledku řízení. Na pojem poměr k věci v širším smyslu však nelze pohlížet jen subjektivně jako na individuální zájem na výsledku řízení například z důvodu kladných či negativních vztahů úřední osoby s účastníky řízení či z důvodu ekonomické závislosti na některém z účastníků řízení.

Kategorii nestrannosti, která neexistenci poměru k věci předpokládá, je nutno podle názoru prvního senátu vnímat také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost osoby pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli, tj. účastníkovi řízení, nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly vést k legitimním pochybnostem o tom, že tato osoba určitým, nikoliv nezaujatým poměrem k věci disponuje. V tomto směru první senát poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, č. 127/1996 Sb. ÚS.

Dále první senát odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, č. 98/2001 Sb. ÚS, v němž se uvádí, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto. Nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou.

Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází podle prvního senátu z dvojího testu posuzování nestrannosti soudce, přičemž závěry zde vyslovené lze vztáhnout i na posouzení nestrannosti rozhodující úřední osoby. Subjektivní test je založen na

základě osobního přesvědčení soudce v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (srov. rozsudek ze dne 22. 4. 1994, *Saraiva de Carvalho proti Portugalsku*, stížnost č. 15651/89, Series A, č. 286-B, či rozsudek ze dne 20. 5. 1998, *Gautrin a další proti Francii*, stížnosti č. 21257, 21258, 21259 a 21260/93, Reports 1998-III).

První senát rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 6 As 24/2007-89. V něm byl s odkazem na dosavadní judikaturu správních soudů učiněn závěr, podle něhož pracovníci obecního úřadu jsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, pokud by měla obec jako jejich zaměstnavatel bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydaného v přenesené působnosti daný tím, že by se od takového rozhodnutí odvíjel majetkový přínos pro obec. Rozhodnutí orgánu samosprávy však v tehdy souzené věci nebylo motivováno zjevně soukromým zájmem zaměstnavatele, takže uvedený judikát nelze bezezbytku vztáhnout na posuzovanou věc.

K podjatosti úředních osob se podle prvního senátu vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 10. 10. 2007, čj. 2 As 29/2007-74, č. 1465/2008 Sb. NSS, v němž byl řešen vztah zastupitele územního samosprávného celku vůči jejím úředním osobám, jež rozhodují při výkonu přenesené působnosti v přestupkovém řízení. I toto rozhodnutí není zcela příléhající na posuzovanou věc, nicméně jako podmínku pro vyloučení úředních osob z rozhodování ve správním řízení taktéž zdůrazňuje závislost mezi osobou, která rozhoduje, a osobou, o níž je rozhodováno.

Dále první senát poukázal na skutečnost, že výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 21/2004-67 se vyjádřil k otázce podjatosti úředních osob v době, kdy neexistovala dnes již konzistentní judikatura Nejvyššího správního soudu řešící vyloučení soudců z rozhodování, pokud by věc měl řešit senát či soudci ve sporu, kde je žalovaným samotný soud, u něhož tito soudci působí, nebo jeho předseda. V usneseních ze

dne 29. 2. 2008, čj. Nad 4/2008-47, a ze dne 20. 8. 2009, čj. Nao 42/2009-21, totiž Nejvyšší správní soud dovodil, že směřuje-li žaloba proti rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu vystupujícího v pozici správního orgánu I. stupně, jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni všichni soudci specializovaných správních senátů tohoto soudu. V těchto judikátech Nejvyšší správní soud zdůraznil, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt.

Podle přesvědčení prvního senátu přitom nelze nalézt rozumný důvod, proč by se případně vyloučení z rozhodování úředních osob nemělo řídit stejnými zásadami, jakými je ovládáno posuzování vyloučení soudců z rozhodování soudních věcí. Vždyť i zde je jedním z předpokladů faktického uplatnění zásady rovnosti účastníků v řízení a spravedlivého rozhodnutí to, že rozhodující osoba by neměla být v žádné závislosti k jednomu z účastníků řízení. Ba dokonce lze argumentovat, že jestliže jsou na soudce kladena tak přísná kritéria při posuzování jejich možné podjatosti, pak tím ostražitěji by měla být vnímána a posuzována tato kritéria pro exekutivní aparát. V jeho případě totiž do značné míry absentují institucionální záruky chránící nezávislost jednotlivých úředníků, jak je známe u soudců. Proto v situaci, kdy by měla úřední osoba rozhodovat věc, která se jí týká potud, že je v určitém stupni objektivní závislosti k účastníku řízení, musí nastoupit obdobný mechanismus jako ve zmíněném rozhodování soudů a věc musí být delegována k rozhodnutí jinému správnímu orgánu.

Problematiku vyloučení úředníků obcí (a obdobně i krajů) z projednávání a rozhodování věcí, jež představují rozhodování o právech a povinnostech vlastního územního samosprávného celku, považuje první senát za zásadní i s ohledem na skutečnost, že český zákonodárce zvolil při provádění reformy veřejné správy tzv. spojený model územní veřejné správy. V rámci tohoto modelu vykonávají obce i kraje vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (státní správu), v důsledku čehož se běžně stávají

ve vlastních věcech zároveň navrhovateli (žadatelé) i rozhodujícími vykonateli veřejné správy. V takových momentech pak nelze realisticky očekávat, že úředníkům dotčených územních samosprávných celků se při jejich rozhodování bude dařit důsledně odhlížet od myšlenek na skutečnost, že samosprávné orgány disponují poměrně výraznými pravomocemi, kterými mohou zasahovat do jejich profesního života.

Jednou ze zásad, na nichž je založena úprava obsažená ve správním řádu, je podle prvního senátu zajištění nestrannosti výkonu veřejné moci. Přitom právě problematika rozhodování úředníků územních samosprávných celků v záležitostech, v nichž má eminentní zájem na výsledku řízení jejich obec (či kraj), vyvolává mnohdy pochyby veřejnosti ohledně nestrannosti a objektivnosti činnosti orgánů veřejné moci. Pouhý odkaz na literu zákona o úřednících územních samosprávných celků, která těmto úředníkům ukládá povinnost jednat a rozhodovat nestranně, tyto pochyby nerozptýlí.

Dále první senát upozornil na to, že závěry dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu byly z obdobných důvodů podrobeny kritice také ze strany doktríny (Kadečka, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy* č. 13/2005, s. 477).

První senát tedy dospěl k závěru, že městský soud v dané věci nesprávně zodpověděl právní otázku podjatosti úředních osob. Podle prvního senátu totiž závislost na osobě, v jejíž věci úřední osoby rozhodovaly, způsobila principiálně jejich vyloučení z rozhodování a nutnost postupu podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Proto první senát shledal důvod pro judikatorní odklon od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 8 As 35/2007-92, který vychází z již citovaného rozsudku čj. 2 As 21/2004-67, a odkazuje na něj, a věc postoupil rozšířenému senátu. Chtěl, aby se rozšířený senát odchýlil od dosavadní judikatury a zaujal právní názor, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v říze-

ni, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, nelze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Z odůvodnění:

III.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu k posuzované právní otázce

[23] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 As 21/2004-67, proti němuž se první senát v posuzované věci vymezil, uvedl, že „[v] projednávané věci podala žádost o pokácení stromu obec a o této žádosti rozhodoval orgán obce, městský úřad. Příslušnost tohoto orgánu vydat rozhodnutí o takové žádosti je založena § 76 odst. 1 písm. a) zákona [o ochraně přírody a krajiny], přičemž z § 75 odst. 2 téhož zákona vyplývá, že rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úseku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany apod. V mnoha případech přitom

i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákoněmu a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona [o úřednících územních samosprávných celků], patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) citovaného zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 citovaného zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávných celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“

[24] Nesprávnost úvahy o podjatosti pracovníků orgánu obce spočívá podle shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 21/2004-67 rovněž v tom, že „v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy de facto vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém § 9 nepřipouští. Správní řád [z roku 1967] ani zákon [o ochraně přírody a krajiny], který je ke správnímu řádu [z roku 1967] ve vztahu speciálního právního předpisu, nepočítají s možností přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, ani s možností, že by si orgán instančně nadřízený působnost k rozhodnutí ve věci atrahoval. Takovou úpravu ostatně neobsahují ani zákon č. 128/2000 Sb., [o obcích (obecní zřízení)], a zákon č. 129/2000 Sb., [o krajích (krajské zřízení)]. Uvedené předpisy naopak obsahují ustanovení, jež mají zajistit jednotný výkon přenesené státní správy orgány územních samosprávných celků prostřednictvím institutu dozoru nad výkonem přenesené působnosti, za jejichž použití by bylo možno eliminovat případné excesy spočívající v nadřzování vlastní obci či kraji (srov. § 126 [obecního zřízení] a § 81 odst. 2 [krajského zřízení]).“

[25] Na tuto argumentaci podanou ve vztahu k § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 se Nejvyšší správní soud odvolal také ve svých dalších rozhodnutích, z nichž lze zmínit například rozsudek ze dne 29. 11. 2006, čj. 4 As 41/2005-137, rozsudek ze dne 29. 11. 2006, čj. 4 As 42/2005-116, či rozsudek ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 As 73/2006-121. (...)

V.

Právní názor rozšířeného senátu

V.1 Pojem podjatosti (nepodjatosti) a smysl a účel ochrany před podjatou osobou při výkonu pravomoci správního orgánu

[33] Podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 „[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem

na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“. Podobně podle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 „[p]racovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti“.

[34] Ze znění výše uvedených ustanovení je patrné, že oba správní řády jimi zajišťují, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu své pravomoci nebude „zkřiven“ vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem (tj. vztahem, jež lze označit za nežádoucí). Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně (a v rámci toho i věcně správně a efektivně). Signálem nebezpečí, že jejich postup mohou ovlivnit i zájmy jiné, může být právě jejich výše popsaný nežádoucí vztah. Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k němu pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani zdaleka jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat.

[35] Správní řád z roku 2004 požadovaný důkazní standard precizuje formulací požadující existenci **důvodného předpokladu**, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Tato formulace se však z hlediska svého smyslu a účelu ani z hlediska konkrétních podmínek pro naplnění hypotézy právní normy ve skutečnosti od formulace užitě správním řádem z roku 1967 neliší, neboť ani u starší z obou právních úprav není představitelné, aby závěr o vyloučení určité osoby z projednávání

a rozhodování věci mohl být učiněn bez existence skutkových důvodů zakládajících důvodný předpoklad pochyb o nepodjatosti. Je tomu tak proto, že v právním státě se jakýkoli postup podle zákona musí opírat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody, a nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu (libo)vůli toho, kdo pravomoc vykonává.

[36] Pochybnost o nepodjatosti je proto založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „*zkřivit*“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. I nízká míra pravděpodobnosti takového nebezpečí tedy může vést k závěru o vyloučení určité úřední osoby z úkonů v řízení (resp. ve znění příslušného ustanovení správního řádu z roku 1967, z projednávání a rozhodování věci).

[37] Důvodem k pochybnostem o nepodjatosti pak může být cokoli, co vzhledem ke své povaze může založit nežádoucí vztah mající potenciál ke „*zkřivení*“ postoje úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Něčím takovým jistě může velmi dobře být pracovněprávní vztah úřední osoby k obci či kraji jako entitě, která sama má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo která je přímo nebo nepřímo ovlivňována osobami, jež takový zájem mají. Pracovněprávní vztah vytváří totiž nepochybně určitý vztah závislosti mezi oběma jeho účastníky a obecně vzato dává zaměstnavateli určité možnosti k působení na zaměstnance tak, aby tento měl tendenci pokud možno vyhovět nejružnějším preferencím zaměstnavatele. Zaměstnavatel v první řadě rozhoduje o setrvání zaměstnance v pracovním poměru; představa, že se zaměstnanec dokáže právními prostředky dlouhodobě bránit cílené a setrvalé snaze zaměstnavatele pracovní poměr s ním ukončit, je v běžných životních poměrech iluzorní. Zaměstnavatel dále významně rozhoduje o tom, jaké finanční a případně i nefinanční benefity zaměstnanec za svoji práci obdrží, přičemž i přesto, že je v řadě ohledů vázán objektivním právem, má široký faktický prostor pro diskreci. A konečně nelze podcenit,

že zaměstnavatel může nejružnějšími drobnými opatřeními a každodenní praxí (např. úpravou pracovní doby, pracovního prostředí, uspořádáním vztahů zaměstnance s jeho kolegy, vymezením konkrétních pracovních úkolů a rozdělením práce mezi jednotlivé zaměstnance aj.) vystavit zaměstnance účinnému tlaku. Pojmově je tedy velmi dobře představitelné, ba dokonce vysoce pravděpodobné, že chce-li zaměstnavatel, může si najít poměrně účinné prostředky k tlaku na zaměstnance vedoucím k ovlivnění jeho rozhodovací činnosti. Obecně vzato tedy vztah zaměstnance a zaměstnavatele v sobě skrývá významný potenciál možné podjatosti zaměstnance, podílel-li by se na výkonu pravomoci ve věci, na níž by měl jeho zaměstnavatel či osoby, jež jej přímo nebo nepřímo ovlivňují, zájem.

V.2 Nestrannost a nezávislost

[38] Nestrannost, kterou lze v určitém ohledu ztotožnit s absencí podjatosti, je základním předpokladem veškerého rozhodování orgánů veřejné moci v případech, kdy tyto orgány rozhodují pouze na základě zákona, tj. bez možnosti zohlednit politické zájmy či aspekty posuzované věci. Nestrannost je v první řadě nezbytným atributem rozhodování soudů. V právním státě, tedy státě striktně vázaném svým vlastním právem, je však nestrannost nezbytným znakem i pro rozhodování správních orgánů. Jiná než zákonná hlediska (tedy zejména hlediska politická) smějí správní orgány vzít v úvahu pouze tehdy, vyplývá-li to z prostoru pro jejich správní uvážení; takový prostor by jim ovšem musel zákon nejprve vytvořit.

[39] Znamená to tedy, že právní úpravu podjatosti, přesněji řečeno právní úpravu, jež má zajistit, aby se na výkonu pravomoci správních orgánů podílely pouze nepodjaté úřední osoby, lze chápat jako jeden z prostředků k dosažení nestrannosti a striktní zákonnosti rozhodování orgánů veřejné správy.

[40] Nestrannost však nelze ztotožňovat s nezávislostí. Ústavodárce či zákonodárce totiž pouze v některých v případech nadal ty, kteří rozhodují o právech a povinnostech, za účelem toho, aby rozhodovali nestranně, ne-

závislosti. V plné míře to platí pouze pro soudce, kterým Ústava i tzv. „jednoduché“ právo zaručují kombinaci institucionálních a osobních záruk nejrůznější povahy (zejména záruk spočívajících v zásadní doživotní neodvolatelnosti z funkce, nepřeložitelnosti a nemožnosti podstatně zhoršit jejich majetkové postavení) takové právní a faktické postavení, že ačkoli jsou v jistém smyslu „zaměstnanci“ státu, mohou bez jakýchkoli obav od zájmů, které by snad mohl mít stát na výsledku řízení, v nichž rozhodují, odhlédnout a rozhodovat výlučně podle práva a svého nejlepšího vědomí a svědomí. V určité podstatně omezenější míře jsou pak nezávislosti nadány i některé osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech (například předseda či inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo třeba členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání; k pojmu „nezávislého správního úřadu“ jako státního úřadu stojícího mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou viz v české doktríně Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část*, 6. vyd., Praha : C. H. Beck, 2006, s. 127–128, podobně např. ve švýcarské doktríně tzv. „*weisungsfreie Verwaltungseinheiten*“, viz Tschannen, P.; Zimmerli, U.; Müller, M. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. vyd., Bern : Stämpfli Verlag, 2009, s. 46–48). Záruky jejich nezávislosti však zpravidla mají výrazné časové omezení, a to stanovením funkčního období. To je již samo o sobě ve srovnání se zárukami soudcovské nezávislosti výrazně oslabuje, neboť již samotná hrozba možného budoucího „návratu“ na běžný trh práce po skončení funkčního období v nich může za určitých okolností vyvolat snahu zohlednit určité zájmy ve své rozhodovací činnosti.

[41] Z výše uvedeného však nelze usuzovat, že by rozšířený senát vycházel z názoru, že absence nezávislosti úředních osob při rozhodování o právech a povinnostech podle zákonných hledisek je ústavním deficitem. Nikoli; takovým ústavním deficitem by byla pouze absence jejich nestrannosti. Univerzální požadavek rozhodovací nezávislosti totiž z ústavního pořádku nevyplývá; z něho vyplý-

vá tento požadavek pouze ve vztahu k soudcům a pak vůči specifickým v Ústavě výslovně vymezeným orgánům (Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, viz čl. 97 odst. 1 věta první Ústavy, a implicitně České národní bance, viz vymezení jejich úkolů v čl. 98 odst. 1 Ústavy). Je tedy v zásadě na uvážení zákonodárce, zda i určitým jiným orgánům (a osobám v rámci nich vykonávajícím vrchnostenské pravomoci) přizná status nezávislých orgánů, anebo nikoli.

V.3 Úředníci územních samosprávných celků

[42] Postavení zaměstnanců obcí a krajů, podílejících se na výkonu pravomocí správních orgánů, tedy osob spadajících do působnosti zákona o úřednících územních samosprávných celků, nelze ani rámcově srovnávat s postavením soudců a typově nejsou nadáni ani takovým stupněm nezávislosti, který je charakteristický pro určité osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech zmíněných *sub* [40]. „*Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy*“ (§ 2 odst. 4 výše zmíněného zákona).

[43] Úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru k obci nebo kraji, přičemž na jejich pracovněprávní vztahy se vztahuje zákoník práce z roku 2006, nestanoví-li zákon jinak. Pracovní smlouvu k výkonu činnosti úředníka lze uzavřít jen s fyzickou osobou, která splňuje stanovené předpoklady pro vznik pracovního poměru, přičemž uzavření pracovní smlouvy předchází veřejná výzva a v některých případech i výběrové řízení. Pracovní poměr úředníka se zásadně uzavírá na dobu neurčitou s výjimkou časově omezených činností, které lze vykonávat v pracovním poměru na dobu určitou.

[44] Odměňování úředníků územních samosprávných celků se řídí zákoníkem práce z roku 2006 a nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. V nich je obsažen platový tarif, který rozlišuje platové třídy podle náročnosti práce a platové stupně podle délky započitatelné praxe. Dále tyto právní předpisy přiznávají úředníkům územních samosprávných celků osobní příplatky, další příplatky a odměny.

[45] Odvolání úředníka z vedoucí funkce je možné jen ze zákonných důvodů, například při ztrátě předpokladů pro vznik pracovního poměru nebo pro závažné či opakované porušení povinností. S úředníkem však lze rozvázat pracovní poměr výpovědí z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) zákoníku práce z roku 2006 nebo dohodou z týchž důvodů. V takovém případě vedle odstupného podle § 67 a § 68 zákoníku práce z roku 2006 náleží úředníkovi další odstupné ve výši dvojnásobku až čtyřnásobku průměrného měsíčního výdělku v závislosti na počtu let pracovního poměru, který však musí trvat nejméně 10 let (§ 1 odst. 1 a 2, § 2 odst. 4, § 4 odst. 1 a 3, § 6, § 7, § 10 odst. 1, § 12, § 13 zákona o úřednících územních samosprávných celků).

[46] Úředníci samosprávných celků jsou vázáni právem [§ 16 odst. 1 písm. a) a b) zákona o úřednících územních samosprávných celků] a povinni „hájit při výkonu správních činností veřejný zájem“ [§ 16 odst. 1 písm. c) téhož zákona] a „jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování“ [§ 16 odst. 1 písm. f) téhož zákona]. Plnit pokyny vedoucích úředníků jsou povinni jen tehdy, nejsou-li v rozporu s právními předpisy; „má-li úředník za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně, nebo, hrozí-li nebezpečí z prodlení, ústně; poté je úředník povinen splnit daný pokyn pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit; úředník nesmí vykonat po-

kyn ani příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu“ [§ 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona]. Uvedení úředníci mají i řadu dalších povinností majících zajistit jejich nestrannost při výkonu jim svěřených pravomocí [viz zejm. § 16 odst. 1 písm. g), h), i) a j) téhož zákona].

[47] Z výše uvedeného vyplývá, že zákon sice ukládá úředníkům územních samosprávných celků povinnosti, jejichž plnění by mělo zajistit, že budou při výkonu svých pravomocí postupovat nestranně, avšak povaha jejich pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli skutečně účinné záruky toho, že se tak opravdu bezzbytku stane, nedává. Tito úředníci totiž nejsou vůči obci či kraji ve veřejnoprávním služebním poměru, který by se vyznačoval trvalostí a zásadní nezrušitelností (tzv. definitiva) a který by poskytoval dostatečně účinné právní záruky před působením ze strany nadřízených (např. zásadní nepřeložitelnost). Takové rysy zvláštní pracovněprávní poměr úředníků k obci nebo kraji zakotvený v zákoně o úřednících územních samosprávných celků nevykazuje. Naopak, podle něho se sice pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku uzavírá v zásadě na dobu neurčitou, avšak lze jej ukončit ze všech důvodů uvedených v zákoníku práce, tedy rovněž pro nadbytečnost (v této souvislosti dlužno poznamenat, že zaměstnanci státních orgánů nemají ani takový standard záruk své nestrannosti, jaký zaměstnancům územních samosprávných celků zajišťuje zákon o úřednících územních samosprávných celků).

[48] Dále je třeba se zmínit o vztazích některých samosprávných orgánů územních samosprávných celků k obecnímu úřadu, krajskému úřadu či Magistrátu hlavního města Prahy a úředníkům v něm zařazeným. Tyto vztahy jsou upraveny v obecním zřízení, v krajském zřízení a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Hlavní město Praha je přitom zároveň obcí i krajem, jak vyplývá z § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

[49] Výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti je rada obce, která se

ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Radě obce je vyhrazeno stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a schvalovat organizační řád obecního úřadu [§ 99 odst. 1, § 102 odst. 2 písm. f), g), j), o) obecního zřízení]. Výkonnými orgány v oblasti samostatné působnosti jsou také rada kraje a Rada hlavního města Prahy, které rovněž disponují některými shora uvedenými pravomocemi ve vztahu ke krajskému úřadu či k Magistrátu hlavního města Prahy [§ 57 odst. 1, § 59 odst. 1 písm. b) a c) krajského zřízení, § 68 odst. 1, odst. 2 písm. f) zákona o hlavním městě Praze].

[50] Orgánem územního samosprávného celku v oblasti samostatné působnosti je i osoba, která ho zastupuje navenek. Starosta je přítom v čele obecního úřadu, jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů. Dále starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce. Starosta také zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. Rovněž tak starosta plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči tajemníkovi obecního úřadu [§ 103 odst. 4 písm. b), f), i) a § 109 odst. 1 obecního zřízení]. Také hejtman kraje a primátor hlavního města Prahy disponují určitými pravomocemi ve vztahu k řediteli krajského úřadu či k řediteli Magistrátu hlavního města Prahy [§ 61 odst. 3 písm. b), c) a h) krajského zřízení, § 72 odst. 3 písm. b) a d) zákona o hlavním městě Praze].

[51] Samosprávné orgány obce a kraje mají tedy ve vztahu k úředníkům těchto

územních samosprávných celků značné organizační a personální pravomoci, které jim umožňují mít vliv na profesní život úředních osob, a to včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici. Tím se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavateli, který vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost úředních osob v těch věcech, v nichž rozhodují o záležitostech svého zaměstnavatele.

[52] Z výše uvedených důvodů nelze úředníky územních samosprávných celků ani rámcově považovat za osoby nadané nezávislostí.

V.4 Nebezpečí „systémové“ podjatosti úředníků územních samosprávných celků v konkurenci s dalšími ústavními a zákonem chráněnými zájmy a hodnotami

[53] Zákonné postavení úředníků územních samosprávných celků není nezávislé na jejich zaměstnavateli. Zdálo by se tedy, že již pro tuto skutečnost je třeba na ně nahlížet jako na „systémově“ podjaté, rozhodují-li ve věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek, jehož jsou zaměstnanci, či osoby, které (například proto, že ovládají politické orgány tohoto celku či na ně mají neformální vliv) na tento samosprávný celek mají přímý nebo nepřímý vliv.

[54] Rozšířený senát však zastává názor, že existují významné důvody pro to, aby výše uvedený závěr byl modifikován. Hovoří pro to výklad rozhodného práva s ohledem na zájem historického zákonodárce a s ohledem na model veřejné správy, jaký se v České republice v průběhu posledních dvou desetiletí vytvořil.

[55] Podle správního řádu z roku 2004 není možné z projednávání a rozhodování věci vyloučit všechny úřední osoby správního orgánu pro poměr tohoto správního orgánu k účastníkovi řízení. Zákonodárce zavedení výslovné zákonné úpravy takové generální („systémové“) podjatosti zvažoval, avšak nakonec ji vědomě a cíleně neschválil. V § 15 odst. 1 a 2 zákonné předlohy (návrhu) správního řádu z roku 2004 bylo původně uvede-

no, že „*má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to případně i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Toto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady. Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.*“ (Srov. sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny, www.psp.cz.) Při projednávání v Poslanecké sněmovně byla tato úprava přesunuta do § 131 odst. 1 a 2 návrhu správního řádu z roku 2004. Senát však přijal pozměňovací návrh na vypuštění těchto ustanovení s odůvodněním, že vedení správního řízení v jiné obci je v praxi neproveditelné a že úředníci rozhodující o záležitostech svého zaměstnavatele nesmějí porušovat zákon (srov. stenografický záznam z 15. schůze Senátu ze dne 20. 5. 2004, 4. funkční období, a usnesení Senátu č. 445, www.senat.cz). Poslanecká sněmovna následně návrh na vydání správního řádu přijala ve znění pozměňovacích návrhů Senátu.

[56] Z výše vylíčených rozhodných momentů legislativního procesu, z nichž jsou jasně patrné i důvody, pro které Senát původní zákonnou předlohu změnil, s čímž následně souhlasila i Poslanecká sněmovna, je patrné, že historický zákonodárce nepovažoval „systémovou“ podjatost za apriorní a bezvýjimečný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti. Jinak řečeno, historický zákonodárce chtěl, aby se i případy „systémové“ podjatosti posuzovaly podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004, přičemž měl za to, že zdaleka ne ve všech případech, na které by abstraktní kritéria „systémové“ podjatosti dopadala, bude takováto podjatost také skutečně dána. Naopak, měl nepochybně za to, že i v těchto pří-

padech bude zpravidla rozhodovat správní orgán podle obecných pravidel věcné a místní příslušnosti a podjatost bude spíše výjimkou z pravidla.

[57] Výklad zákona s ohledem na intenci historického zákonodárce (subjektivně-teleologický výklad) však je pouze jednou z výkladových metod a nezřídka musí ustoupit jiným, přesvědčivějším výkladovým alternativám. Jak k tomu uvedl rozšířený senát ve svém rozsudku ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, v bodě č. 47, „[ú]čelem výkladu zákonného textu je dospět v první řadě k ‚objektivnímu‘ smyslu interpretované pasáže zákona, v zásadě abstrahujícím od historických okolností vzniku daného zákona a ponechávajícím stranou zjišťování ‚subjektivní vůle zákonodárce. Spor mezi ‚objektivismem‘ a ‚subjektivismem‘ jako základními filosofickými východiskými interpretace zákona pouze v právní vědě lze sledovat minimálně od druhé poloviny 19. století, přičemž jednoznačně a bez výhrad zřejmé nelze – alespoň právní věda k takovému závěru většinou nedospěla – dát přednost žádnému z obou přístupů (blíže k tomu viz např. Larenz, K. Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 6. vyd. München : C. H. Beck, 1991, s. 316 a násl., Rüthers, B. Rechtslehre. München : C. H. Beck 1991, s. 434 a násl.; v české literatuře nejnověji viz zejm. Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Brno : Knihovnička, 2008, s. 55 až 63) [nověji viz Filip Melzer, Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2010, s. 80–86 a s. 118–126 – pozn. rozšířeného senátu]; jako nevhodnější se jeví kombinace obou pohledů s přihlédnutím k povaze konkrétního interpretačního problému. Z uvedeného mimo jiné plyne, že z ‚objektivismu‘ vycházející tezi o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky, zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu a nečiní součástí právního řádu nadbytečná nebo duplicitní zákonná ustanovení, nutno považovat za obecné východisko, které nepochybně je ohniskovým bodem, k němuž se výklad zákona musí zásadně vztahovat, jež však v konkrétním

případě zejména s ohledem na okolnosti vzniku určité právní úpravy nebo okolnosti jejího historického vývoje může a – má-li se dospět ke správné a spravedlivé interpretaci zákona – i musí ustoupit jinému pohledu, a sice shledání nedokonalosti interpretované právní úpravy a takovému jejímu výkladu, který s přihlédnutím k této nedokonalosti bude (přirozeně v rámci prostoru vymezeného ústavními kautelami, neboť ty vymezují prostor přípustné aktivity nejen zákonodárce, ale i interpreta zákona) v souladu se smyslem a účelem zákona a současně pokud možno v souladu s intencí zákonodárce, je-li seznatelná a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz.“

[58] V projednávané věci ovšem kromě výkladu opírajícího se o intenci historického zákonodárce proti přísnému pojetí „*systémové podjatosti*“ hovoří i výklad založený na poměrování různých navzájem si konkurujících hodnot a cílů, jichž je při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení potřeba dosáhnout. Je zřejmé, že rozhodování nepodjatou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, v němž se má postupovat výlučně podle zákona, tedy zejména procesu soudního či správního, neboť zajišťuje jeho nestranost. Je proto třeba trvat na jejím důsledném prosazování. Avšak ani tato hodnota není a nemůže být hodnotou absolutní, již musí cokoli ustoupit.

[59] Rozhodování o právech a povinnostech orgány veřejné moci jakožto nositeli monopolu legitimního násilí systémově vychází z pojmu suverénního státu, tedy státu, který sám není podřízen žádné jemu nadřazené moci. Systém orgánů rozhodujících o právech a povinnostech má tedy zpravidla pyramidální strukturu, na jejímž vrcholu je orgán (příp. vícero orgánů), nad nímž žádný další není. Tento orgán konečné instance z povahy věci musí být oprávněn rozhodnout, i když je sám podjatý (tato potřeba však jistě nevylučuje možnost, aby pro rozhodování v uvedených zvláštních případech platila specifická pravidla). Již sám tento argument ukazuje, že vyloučení rizika rozhodování podjatou oso-

bou není, a nemůže být absolutní hodnotou a že v některých případech může být namíste, aby zájem na vyloučení uvedeného rizika ustoupil jinému důležitějšímu zájmu.

[60] Podobně vedle nestrannosti rozhodování jsou legitimními cíli, k jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné moci a v rámci něho orgánů veřejné správy směřovat, hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Uvedené cíle jsou či mohou být ve střetu s přísným, bezvýjimečným pojetím „*systémové podjatosti*“, neboť v případě, že by ve všech takovýchto případech byly příslušné úřední osoby bez dalšího vyloučeny, bylo by nezbytné velký počet věcí vyřizovat v řízení před jinými orgány než těmi, které jsou k tomu podle obecných pravidel příslušné. To by dosahování výše popsaných cílů ve významné míře znemožnilo.

[61] Na druhé straně je nepředstavitelné, aby kvůli ve své podstatě utilitárním cílům, byť jistě důležitým a společensky hodnotným, byl ignorováním nebezpečí, jež vyplývají ze zaměstnaneckého poměru úředníků územních samosprávních celků k těmto celkům, významně narušen požadavek nestranosti při rozhodování správních orgánů.

[62] Proto se rozšířený senát přiklonil k závěru, že v dané věci je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že „*systémové riziko podjatosti*“ dané uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestranost rozhodování orgánů územních samosprávních celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svoji „*systémovou podjatost*“, avšak je u něho dáno „*systémové*

riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.

[63] Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (a obdobně i § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku, tedy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Rozšířený senát podotýká, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyloužil – existence „*systémového rizika podjatosti*“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „*podezřívavosti*“ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například

z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.

[64] Na druhé straně signálem nadkritické míry „*systémového rizika podjatosti*“ zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.

[65] Pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotyčný územní samosprávný celek „*jádrovým*“ účastníkem řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004), účastníkem podle § 27 odst. 2 téhož zákona, účastníkem podle některého zvláštního zákona, anebo že dokonce vůbec účastníkem není.

[66] Při posuzování „*systémového rizika podjatosti*“ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je je-

ho velikost, s níž je nezřídka spojena míra odstupu konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká.

[67] Nejvyšší správní soud podotýká, že právě v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „systémového rizika podjatosti“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. V tomto systému chybí regionální správní úřady plně oddělené od samosprávy a nezávislé na místních poměrech a vlivech, jež by dokázaly garantovat objektivitu a nestrannost výkonu veřejné správy i ve věcech, na nichž má samospráva či lidé, kteří ji jsou schopni ovlivnit, zájem. Dozor vykonávaný nadřízenými orgány (především Ministerstvem vnitra) stěží může být dostatečně účinným mechanismem, neboť to v potřebné míře nezvládne již jen z kapacitních důvodů. Proto je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (resp. § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.

[68] Ostatně jistý posun v náhledu na důsledky „systémového rizika podjatosti“ oproti právnímu názoru, vůči němuž se v nyní projednávané věci vymezil první senát, má za žádoucí i judikatura Ústavního soudu. Ten v usnesení ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07 (byla jím jako zjevně neopodstatněná

odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, čj. 4 As 42/2005-117, který vycházel ve věci „systémové“ podjatosti z právního názoru vyjádřeného v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 21/2004-67), uvedl, že „v kontextu projednávané věci sice shledal právní závěry Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce podjatosti pracovníka obce ústavně konformními, avšak pro futuro není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti. Ústavní soud jinými slovy konstatuje, že na základě konkrétních okolností projednávané věci nedospěl k závěru o ústavní nonkonformnosti napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (opírajícího se argumentačně o rozsudek [...] sp. zn. 2 As 21/2004), je si však současně vědom i možné eventuality, že budoucí praxe ukáže potřebu tyto závěry (možná i podstatným způsobem) modifikovat (viz např. článek: Kadečka, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: Právní rozhledy, červenec 2005, č. 13, s. 477–484). Ústavní soud se nedomnívá, že může být pracovník obce a priori považován za podjatého v řízení, v němž je účastníkem řízení tato obec (jak uvádí stěžovatel), současně má nicméně za to, že kritéria předestřená Nejvyšším správním soudem v napadeném rozsudkem citovaném judikátu se mohou v testu skutkově odlišných právních věcí ukázat nevyhovujícími, respektive – uplatňoval-li by je Nejvyšší správní soud i za takovýchto okolností – i ústavně nonkonformními.“

[69] „Systémové riziko podjatosti“ (tedy riziko podjatosti založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají) se týká vždy konkrétní úřední osoby, neboť, jak již bylo shora vyloženo, je jen jedním z možných důvodů podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku

2004. Není tedy vyloučeno, že se bude týkat jen některých zaměstnanců určitého územního samosprávného celku, nikoli všech. S ohledem na povahu důvodů takového rizika (jde o riziko plynoucí z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi územním samosprávným celkem a jeho úředníky) však bude častá i situace, že podjaté budou v konkrétním případě všechny úřední osoby jakožto zaměstnanci dotyčného územního samosprávného celku, takže v rámci něho nebude lze určit nikoho, kdo by ve věci mohl činit úkony. V takovém případě je namístě aplikovat § 14 odst. 4 větu třetí a čtvrtou správního řádu z roku 2004. Zmíněný odstavec praví: „*Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.*“ Podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 pak „[n]adřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen „kolegiální orgán“), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v takovém případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“ V případě, že by jako nadřízený orgán podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 měl rozhodovat jiný orgán téhož samosprávného celku (např. Magistrát hlavního města Prahy, řeší-li důsledky podjatosti správního orgánu některé z pražských městských částí) za situace, kdy také všechny jeho úřední osoby by byly kvůli důvodům vycházejícím ze „systémového rizika podjatosti“ vyloučeny, je namístě, aby postupem obdobným postupu podle výše zmíněného ustanovení o tom uvědomil svůj nadřízený orgán (typicky věcně příslušné ministerstvo), který pověří jiný věc-

ně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem Magistrátu hlavního města Prahy.

[70] Podobným způsobem jako u úředníků územních samosprávných celků je třeba systémové riziko podjatosti vnímat u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby, neboť i pro ně platí stejná právní úprava podjatosti podle obou správních řádů jako pro úředníky územních samosprávných celků. Aniž by povahu pracovního vztahu zaměstnanců státu ke státu považoval za nutné zde podrobněji rozebírat, má rozšířený senát za to, jak ostatně uvedl *sub* [47] *in fine*, že postavení těchto zaměstnanců a z toho plynoucí systémové a osobní záruky posilující jejich nestrannost jsou přinejmenším srovnatelně slabé jako u zaměstnanců územních samosprávných celků, spíše však ještě slabší. I v případě zaměstnanců státu tedy systémové riziko podjatosti v obecné rovině existuje a může vést k závěru o podjatosti konkrétního zaměstnance, vícero zaměstnanců či dokonce všech zaměstnanců určitého správního orgánu. Závěry nynějšího rozhodnutí rozšířeného senátu týkající se hmotněprávních otázek podjatosti jsou tedy zásadně přenositelné i na posuzování podjatosti zaměstnanců státu. V rovině procesněprávní, tedy v tom, jak následky případné podjatosti řešit tak, aby ve věci rozhodovala nepodjatá úřední osoba, však budou existovat významné odlišnosti dané především odlišnou strukturou soustavy státních orgánů ve srovnání se strukturou soustavy orgánů územních samosprávných celků vykonávajících přenesenou působnost. V prvním řadě je nutno vzít v úvahu, že v některých případech může podjatost založená povahou vztahů zaměstnance ke státnímu orgánu jako zaměstnavateli postihovat i jakéhokoli dalšího zaměstnance kteréhokoli jiného státního orgánu. Bude tomu tak například, budou-li pochyby o nepodjatosti skutkově opřeny o riziko působení takového zájmu na určitém řešení nějaké otázky, který bude potenciálně schopen působit na zaměstnance všech orgánů státní správy, jež by připadaly v úvahu jako orgány mající věc rozhodnout. Proto v některých případech nebu-

de lehké, a někdy dokonce ani možné najít postupem podle § 14 odst. 4, resp. § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 nepodjatou úřední osobu. I v těchto případech však je nutno nalézt úřední osobu, která ve věci bude činit úkony a rozhodne, přičemž maximou zde musí být nalezení takové, u níž je riziko ovlivnění rozhodnutí případnou podjatostí co možná nejmenší. Dále nelze přehlédnout, že podle platného podústavního práva je od eventuální podjatosti nutno odhlédnout v případech, na něž se vztahuje § 14 odst. 6 správního řádu z roku 2004, který praví, že „[u]stanovení předchozích odstavců [tj. ustanovení o důvodech a o procesním řešení podjatosti – pozn. rozšířeného senátu] se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky“. K možné protiučastnosti tohoto ustanovení však viz argumenty uvedené v podání Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2009, čj. 1 Afs 7/2009-136, kterým bylo Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 1 Ústavy navrženo zrušení tohoto ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem; o návrhu dosud nebylo Ústavním soudem rozhodnuto. (Rozšířený senát podotýká, že k obsahu návrhu samotného nezaujímá, a ani nemůže zaujmout žádné právně významné stanovisko; srov. k tomu obdobně ve vztahu krajského soudu a Nejvyššího správního soudu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, čj. 2 Afs 180/2006-75, ze dne 26. 10. 2011, čj. 9 Afs 27/2011-68, a ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 Afs 7/2012-49). (...)

Odlisné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jiřího Pally

I. Úvod

[1] Rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku pouze tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností

patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

[2] S tímto rozhodnutím o posuzované právní otázce nesouhlasím, neboť mám za to, že zaměstnanecký poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku je bez dalšího důvodem pochyb o její nepodjatosti ve věci, v níž má tato úřední osoba v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení o zájmu svého zaměstnavatele.

[3] V odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu byl učiněn správný závěr, že současné právní postavení úředníků územních samosprávných celků a jejich vztah k samosprávným orgánům obce či kraje neposkytují účinné záruky, že se tito úředníci budou skutečně řídit jen právními předpisy a podle nich jednat a rozhodovat nestranně i v těch věcech, které se týkají záležitosti jejich zaměstnavatelů.

[4] V rozhodnutí rozšířeného senátu je zmíněna i judikatura Nejvyššího správního soudu, která za použití zásady *nemo iudex in causa sua* shledala podjatost všech soudců správního úseku krajského soudu v případech, kdy tento soud nebo jeho předseda vydá ve správním řízení rozhodnutí, jež je později napadeno žalobou ve správním soudnictví. Ani soudci ve správním soudnictví tedy nemohou rozhodovat ve věcech týkajících se zájmu soudu, u něhož působí, ačkoliv jsou vybaveni všemi zárukami soudcovské nezávislosti, které vytvářejí institucionální předpoklady pro zajištění jejich nestrannosti. Tím spíše by tedy měla být stejná hlediska užita i tehdy, kdy mají o zájmu územního samosprávného celku rozhodovat jeho úřední osoby, které současná právní úprava nikterak nechrání před nežádoucími vlivy na jejich rozhodovací činnost ze strany jejich zaměstnavatelů. Přitom v právním státě je nestrannost nezbytným předpokladem nejen pro rozhodování soudů, nýbrž taktéž pro rozhodování správních orgánů, i když úřední osoby nejsou oproti soudcům vybaveni zárukami nezávislosti.

[5] Judikatura Nejvyššího správního soudu k zásadě *nemo iudex in causa sua* ve správním soudnictví a vztah ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavatelích, který je výstižně popsán v rozhodnutí rozšířeného senátu, jsou závažnými a dostatečnými argumenty pro správnost názoru prvního senátu, podle něhož z projednávání a rozhodování věci, v níž se rozhoduje o zájmu územního samosprávného celku, jsou podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 bez dalšího vyloučeny všechny jeho úřední osoby.

[6] Oproti většině rozšířeného senátu přitom neshledávám důvody pro modifikaci tohoto právního názoru s odkazem na záměr historického zákonodárce ani na současnou podobu spojeného modelu územní veřejné správy.

II.

Záměr historického zákonodárce

[7] V rozhodnutí rozšířeného senátu se poukazuje na to, že zákonodárce zvažoval vyloučení podjatosti všech úředních osob správního orgánu z projednávání a rozhodování věci pro poměr tohoto správního orgánu k účastníkovi řízení, avšak zavedení výslovné zákonné úpravy systémové podjatosti ve správním řádu z roku 2004 nakonec vědomě a cíleně neschválil. Z této skutečnosti rozšířený senát dovodil úmysl zákonodárce posuzovat případy systémové podjatosti podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 s tím, že i v nich bude zpravidla rozhodovat správní orgán podle obecných pravidel věcné a místní příslušnosti a podjatost bude shledána spíše výjimečně. Tento subjektivně teleologický výklad § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 pak rozšířený senát považoval za nutné zkombinovat s objektivním významem interpretovaného textu.

[8] V této souvislosti rozšířený senát citoval část svého předchozího rozsudku ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS. V této pasáži se však též uvádí, že při výkladu zákona je možné zohlednit intenci zákonodárce, „*je-li seznatelná*

a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz“. Také sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu ve stanovisku ze dne 2. 2. 2005, č. 498/2005 Sb. NSS, dovodilo, že „*historický výklad z důvodu principu právní jistoty není přípustný, jestliže jak jazykový, tak i objektivně teleologický výklad směřují k jasnému, nepochybnému závěru, tvořícímu tzv. hranici lex lata, kterou není možno prolomit jinými výkladovými metodami, zejména metodou historického výkladu. Na druhé straně, jestliže jazykový výklad neposkytuje jasný výsledek nebo je tento výsledek zpochybněn odlišnou či rozpornou teleologií právního předpisu, je namísto tyto pochybnosti odstranit jinými výkladovými metodami. Pokud tedy v této situaci lze pomocí historického výkladu dojít k jasnému závěru, pak je zde prostor pro takovou výkladovou metodu. Uvedená nejasnost či pochybnost také vylučuje existenci dobré víry adresáta, jejíž porušení by bylo v rozporu s principem právní jistoty*“. Ústavní soud pak v nálezu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 279/95, přímo uvedl, že při výkladu zákona je třeba vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně výslovně uvedl, a nikoliv z toho, co v něm snad uvést zamýšlel a do zákona nevtělil.

[9] Jestliže tedy zákonodárce svůj záměr v normativní větě nevyjádří nebo jej vyjádří neurčitě, jedná se o pochybení, které musí jít k jeho tíži, a nikoli v k tíži adresátů právní normy. V těchto případech je nutné dát přednost principu právní jistoty před principem dělby moci a upřednostnit objektivně teleologický výklad interpretovaného textu před jeho výkladem subjektivně teleologickým. K témuž závěru ostatně dospělo i nové vydání odborné publikace zmíněné v rozhodnutí rozšířeného senátu (Melzer, F. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání, Praha : C. H. Beck, 2011, s. 200–205).

[10] Rozšířeným senátem dovozená intence zákonodárce, podle níž úřední osoby správního orgánu budou moci zpravidla rozhodovat i ve věcech dotýkajících se zájmů tohoto správního orgánu, nebyla vtělena do žádného zákona na rozdíl od vedoucích ústředních správních úřadů a státních tajem-

níků, na něž se podle § 14 odst. 6 správního řádu z roku 2004 nevztahují příslušná ustanovení o podjatosti úředních osob. Proto je třeba vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně výslovně uvedl.

[11] V § 14 správního řádu z roku 2004 je upraven institut vyloučení úředních osob z projednávání a rozhodování věci. Podle odstavce prvního tohoto ustanovení „[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen ‚úřední osoba‘), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“. Ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 pak upravuje delegaci nutnou. Podle něho „[n]adřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve shoru (kolegiální orgán), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v takovém případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“

[12] Správní řád z roku 2004 tedy výslovně umožňuje vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z projednávání a rozhodování věci pro pochybnost o jejich nepodjatosti a pro tento případ stanovuje postup pro určení jiného správního orgánu, který bude o věci rozhodovat. Tím vytváří správním orgánům a soudům rozhodujícím ve správním soudnictví prostor k tomu, aby ve své rozhodovací činnosti vymezily důvody, pro něž považují za podjaté všechny úřední osoby správního orgánu, který je věcně a místně příslušný k projednávání a rozhodování věci.

[13] S ohledem na nutnost nahlížet na podjatost úřední osoby z objektivního hlediska a především na značnou ekonomickou závislost úředníků územních samosprávných

celků na jejich zaměstnavatelích tedy znění § 14 odst. 1 a § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 umožňuje nalézt tento důvod i v rozhodování úředních osob orgánu územního samosprávného celku o zájmu jejich zaměstnavatele.

[14] Jazykový výklad těchto ustanovení ve vztahu k posuzované právní otázce je přitom ve shodě s výkladem objektivně teleologickým. Účelem ustanovení správního řádu z roku 2004 o podjatosti je totiž nepochybně vyloučit z projednávání a rozhodování věci úřední osoby, u nichž je dána důvodná obava, že budou mít zájem na určitém výsledku řízení. V daném případě taková obava spočívá v tom, že úředníci územních samosprávných celků budou mít zájem na vydání rozhodnutí, které bude odpovídat potřebám jejich zaměstnavatele.

[15] Jazykový i objektivně teleologický výklad § 14 odst. 1 a § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 tedy vedou k jasnému a nepochybnému závěru o systémové podjatosti všech úředních osob územního samosprávného celku ve věcech, v nichž se rozhoduje o záležitostech jejich zaměstnavatele. Tento výklad proto není možné prolomit výkladovou metodou subjektivně teleologickou.

III.

Spojený model územní veřejné správy

[16] V projednávané věci podle názoru rozšířeného senátu proti přísnému pojetí systémové podjatosti hovoří i výklad založený na poměrování různých navzájem si konkurujících hodnot a cílů, jichž je třeba dosáhnout při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení v podmínkách spojeného modelu územní veřejné správy.

[17] V jeho nynější formě orgány územních samosprávných celků rozhodují v oblasti přenesené působnosti ve velkém množství správních řízení jako správní orgány prvního stupně a navíc významná část těchto řízení probíhá před orgány územních samosprávných celků i ve druhém stupni. Současná podoba spojeného modelu územní veřejné správy vede tedy zákonitě k tomu, že orgány obce či kraje běžně a ve značném rozsahu rozhodují ve správních řízeních o zájmech tohoto územního samosprávného celku.

[18] Tato skutečnost vedla rozšířený senát k závěru, podle něhož má v některých případech zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu ustoupit legitimním cílům, které mají směřovat k dosažení řádného výkonu nynějšího uspořádání územní veřejné správy. Za ně považuje rozšířený senát hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Dosažení těchto cílů by bylo podle rozšířeného senátu ve významné míře znemožněno, pokud by se v důsledku přísného pojetí systémové podjatosti musel velký počet věcí vyřizovat v řízení před jinými než příslušnými správními orgány.

[19] Zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu vychází z čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje každému právo na spravedlivý proces nejen v řízení před soudem, nýbrž i v řízení před správním orgánem. Jedná se tedy o základní právo, které může být omezeno jen ve prospěch jiného ústavního principu. Jím je v posuzované věci nepochybně řádný výkon veřejné správy. Tyto dva principy nejvyšší právní síly je možné poměřovat na základě testu proporcionality.

[20] Při něm lze dospět k závěru, že rozhoduje-li ve správním řízení o své záležitosti vrcholný orgán státní správy, musí o věci rozhodnout jeho zaměstnanec, i když je podjatý, neboť v tomto případě by nevydání rozhodnutí představovalo větší zásah do základního práva na spravedlivý proces než jeho vydání podjatou úřední osobou.

[21] Na základě testu proporcionality však není možné zásadu nestrannosti při rozhodování správního orgánu vycházející ze základního práva na spravedlivý proces omezit ve prospěch ústavního principu řádného výkonu veřejné správy v těch věcech, kdy má úřední osoba orgánu územního samosprávného celku rozhodovat o zájmu svého zaměstnavatele. Základní právo je totiž možné při provedení testu proporcionality omezit jen v případě, že zde neexistuje mírnější prostře-

dek, který by stejně dobře ochránil příslušný právní princip (kritérium potřebnosti). Jiná řešení, jež by umožňovala řádný výkon veřejné správy a současně nezasahovala do základního práva na spravedlivý proces, se však nepochybně ve vztahu k posuzované právní otázce nabízejí.

[22] Především orgány územních samosprávných celků nejsou vrcholnými orgány veřejné správy, nýbrž nejčastěji správními orgány prvního stupně. Ve správním řízení rozhodují téměř výhradně v oblasti přenesené působnosti, tedy o záležitostech státu, o nichž by jinak mohly rozhodovat regionální orgány státní správy. Při takovém uspořádání veřejné správy by k rozhodování o záležitosti územního samosprávného celku jeho zaměstnanci vůbec nemohlo dojít.

[23] I při současné podobě spojeného modelu územní veřejné správy, jež je charakterizována značným přenosem výkonu státní správy na orgány územních samosprávných celků, však lze přijmout takovou právní úpravu, která by umožňovala řádný výkon veřejné správy i při velkém počtu případů, v nichž by o záležitosti územního samosprávného celku rozhodovaly jiné úřední osoby než jeho zaměstnanci.

[24] Podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 je možné věc, v níž mají úřední osoby obce či kraje rozhodovat o zájmu tohoto územního samosprávného celku, přikázat jen orgánu obce či kraje, jejichž správní obvod sousedí se správním obvodem nepůsobícího orgánu obce či kraje. Zákodáři však nic nebrání, aby nežádoucí důsledky takového postupu, které jsou zřetelné zejména u hlavního města Prahy a u statutárních měst, eliminoval jinou právní úpravou. Ta by mohla po vzoru návrhu správního řádu z roku 2004 či zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), umožnit nadřízenému správnímu orgánu samostatně rozhodovat či přikazovat věci, v nichž se rozhoduje o záležitosti určité obce, na orgán jakékoliv obce náležející do jeho správního obvodu, a to i ve vztahu k budoucím řízením.

[25] Tím by se dosáhlo rozdělení případů, v nichž se rozhoduje o zájmu největší obce, rovnoměrně na orgány všech obcí náležejících do téhož správního obvodu. V případě rozhodování o věcech týkajících se zájmů hlavního města Prahy či jejích městských částí by o delegaci rozhodoval příslušný ústřední orgán státní správy, který by je případně mohl rovnoměrně rozdělovat po celém území státu. Tímto opatřením by nepochybně byla zajištěna patřičná odbornost s ohledem na typovou obtížnost a typový charakter věcí, jež by byly z orgánů největších obcí delegovány na orgány jiných obcí. Neznalost místních poměrů, která by z těchto hromadných delegací vyplývala, by přitom byla spíše ku prospěchu věci, neboť určitá vzdálenost od obce, jejíhož zájmu se má správní řízení dotýkat, by orgánu jiné obce usnadnila objektivnější náhled na posuzovaný případ. Jistou ne hospodárnost a vyšší administrativní náročnost spojenou s vyšším počtem věcí vyřizovaných jinými než věcně a místně příslušnými správními orgány pak již nelze považovat za natolik závažné hodnoty, aby převážily nad zásadou nestrannosti a nad právem na spravedlivý proces těch osob, které mají jiný zájem na výsledku správního řízení než územní samosprávný celek.

[26] Ani v podmínkách současné podoby spojeného modelu územní veřejné správy tedy nelze zásadu nestrannosti při rozhodování správního orgánu omezit ve prospěch jiného právního principu.

IV.

Rozhodl rozšířený senát o posuzované právní otázce?

[27] Oproti většině rozšířeného senátu se tedy domnívám, že ve věcech, ve kterých má v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení orgán obce či kraje o zájmu tohoto územního samosprávného celku, dochází k systémové podjatosti všech jeho úředních osob, a nikoli k pouhému systémovému riziku podjatosti. Takový zájem přitom nemusí být dán pouze tehdy, kdy je územní samosprávný celek účastníkem správního řízení, nýbrž ve všech případech, v nichž má tento celek skutečný (materiální) zájem na výsledku řízení.

[28] V takových případech zaměstnanecký poměr úředních osob k obci či kraji představuje důvod, pro který jsou všichni úředníci územního samosprávného celku bez dalšího vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, aniž by se musela zkoumat její povaha či jiné okolnosti, z nichž by bylo patrné, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jejich postoj k věci ovlivněn jinými než zákonnými hledisky.

[29] Pracovněprávní vztah mezi obcí či krajem a jejich úředníky ve věcech, v nichž se rozhoduje o zájmech tohoto územního samosprávného celku, představuje dostatečný důvod pro pochyby o nepodjatosti všech jeho úředních osob, aniž by zde musela přistoupit ještě další skutečnost. Již pouhé zjištění, že orgán územního samosprávného celku má rozhodovat o své vlastní záležitosti úředními osobami, které jsou na něm ekonomicky závislé, se totiž musí dalším účastníkům správního řízení i veřejnosti jevit jako překážka, která znemožňuje či alespoň ztěžuje nestranné a objektivní rozhodnutí o takové věci.

[30] Navíc tím, že rozšířený senát stanovil kromě zaměstnaneckého poměru úředníků k územnímu samosprávnému celku ještě další kritéria, po jejichž splnění by teprve tyto úřední osoby mohly být vyloučeny z projednávání a rozhodnutí věci, která se týká záležitosti jejich zaměstnavatele, vytvořil z předložené právní otázky skutkovou otázku. Ta navíc bude v celé řadě případů složitější než samotné meritum věci, neboť další kritéria, která musí přistoupit k pracovněprávnímu vztahu mezi obcí či krajem a jeho úředníky, byla stanovena příkladem a nezřetelně jen na základě určitých indicií. Jinak tomu ostatně ani být nemohlo, neboť to, zda existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku, se v podstatě nedá spolehlivě prokázat.

[31] Uvedená nemožnost nalézt jasnější další kritéria pro pochyby o nepodjatosti úředních osob orgánu obce či kraje ve věcech, v nichž se rozhoduje o zájmu tohoto

územního samosprávného celku, tedy svědčí o tom, že taková dodatečná kritéria neměla být rozšířeným senát vůbec stanovena. Rozšířený senát měl tedy na základě judikatury Nejvyššího správního soudu k zásadě *nemo iudex in causa sua* a při vědomí ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na svých zaměstnavatelích učinit jednoznačný závěr, že v případech, kdy orgán územního samosprávného celku rozhoduje v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení o své vlastní záležitosti, jsou bez dalšího dány pochyby o podjatosti všech jeho úředních osob.

[32] Přijetím kompromisního řešení předložené otázky podle mého názoru rozšířený senát nedosáhne svého záměru umožnit řádné fungování nynější podoby spojeného modelu územní veřejné správy. Rozhodnutí rozšířeného senátu je totiž natolik nejednoznačné, a ani tomu z povahy této otázky nemohlo být jinak, že nepochybně vyvolá ve značném množství případů nejistotu, zda úřední osoba orgánu územního samosprávného celku může rozhodovat o zájmu svého zaměstnavatele. Takový stav vyvolá v praxi minimálně stejné obtíže, jako v případě závěru o systémové podjatosti všech úředních osob obce či kraje, které mají rozhodovat o záležitosti tohoto územního samosprávného celku. Naopak se domnívám, že takové jednoznačné řešení by bylo šetrnější k zájmu na řádném výkonu veřejné správy, neboť by zákonodárce spíše přimělo k přijetí takové právní úpravy, která by i v podmínkách nynějšího modelu územní veřejné správy umožňovala uspokojivé řešení situací, kdy má orgán územního samosprávného celku rozhodovat v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení o zájmu tohoto celku.

[33] Dosažení takového stavu by přitom nebylo výrazem nepřipustného aktivismu soudní moci. Soudy jsou totiž povolány především k ochraně práv, mezi něž náleží i základní právo na spravedlivý proces před správními orgány. Jestliže tedy současná podoba spojeného modelu územní veřejné správy v uvedených případech koliduje s tímto základním právem, měl rozšířený senát upřednostnit zásadu nestrannosti rozhodování správního orgánu i za cenu toho, že do určité míry zasáhne do koncepce zákonodárce, který se rozhodl přenést velkou část agendy státní správy na orgány územních samosprávných celků.

[34] Rozšířený senát samozřejmě mohl také upřednostnit zájem na řádném výkonu veřejné správy a učinit závěr, že zaměstnavatelský poměr úředních osob obce či kraje k tomuto územnímu samosprávnému celku není důvodem pro jejich vyloučení z projednávání a rozhodování ani v těch věcech, které se týkají zájmu jejich zaměstnavatelů. Každopádně tím, že rozšířený senát přistoupil na nejednoznačné řešení, které lze v praxi obtížně realizovat, nesplnil ve vztahu k posuzované otázce svoji základní úlohu sjednotitele rozhodovací činnosti správních soudů a správních orgánů, a v důsledku toho ani nenastolil stav právní jistoty pro adresáty příslušné právní normy.

[35] Naopak lze důvodně očekávat, že jednotlivé tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu, krajské soudy i orgány územních samosprávných celků pochopí rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené otázce zcela odlišně a dospějí k rozporným závěrům. Rozšířený senát tedy fakticky o posuzované otázce nerozhodl a naopak do ní vnesl ve značné míře další nejistotu.

Řízení před soudem: místní příslušnost

k § 1 a § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění zákonů č. 149/2003 Sb., č. 222/2006 Sb. a č. 167/2008 Sb. (v textu jen „zákon o ČIŽP“)

k § 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 16/1997 Sb., č. 320/2002 Sb. a č. 291/2009 Sb.

k § 66 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném od 19. 9. 2009

k § 7 odst. 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Pokud je k rozhodování o správních deliktech (např. dle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, § 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 66 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech) příslušná Česká inspekce životního prostředí, rozhoduje o nich v prvním stupni; o odvolání rozhoduje Ministerstvo životního prostředí. Oblastním inspektorátům České inspekce životního prostředí zákon nesvěřil samostatné rozhodovací pravomoci. K řízení o žalobě proti těmto rozhodnutím je proto v souladu s § 7 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu sídlí ústředí České inspekce životního prostředí.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, čj. Nad 81/2012-71)

Věc: Akciová společnost AFC Servis DC proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Dne 12. 12. 2011 uložila Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Ústí nad Labem žalobci pokutu ve výši 950 000 Kč za správní delikty podle § 66 odst. 4 písm. b) a § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Na základě odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 30. 1. 2012 rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 9. 5. 2012, čj. 9 A 55/2012-33, jež nabylo právní moci dne 28. 5. 2012, rozhodl o postoupení věci Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Vyslovil, že k řízení je dle § 7 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni. Za správní orgán, který ve věci rozhodl v I. stupni, považoval Oblastní inspektorát Ústí nad Labem České inspekce životního prostředí. Proto rozhodl, že k řízení je místně příslušný Krajský soud v Ústí nad Labem.

Krajský soud v Ústí nad Labem s postoupením věci nesouhlasil, a proto věc v souladu s § 7 odst. 5 s. ř. s. předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti. Svůj postup odůvodnil tím, že správním orgánem, který vydal rozhodnutí v I. stupni, je Česká inspekce životního prostředí. Tento správní orgán má sídlo na území hlavního města Prahy, a proto je k rozhodnutí místně příslušným Městský soud v Praze. Krajský soud dále uvedl, že oblastní inspektorát České inspekce životního prostředí by mohl být orgánem příslušným rozhodovat v I. stupni pouze v případě, pokud by mu některý právní předpis svěřoval určité samostatné rozhodovací pravomoci, což ani zákon o ČIŽP ani jiný zákon nečiní. V předmětných právních předpisech je vždy uvedeno, že rozhoduje Česká inspekce životního prostředí. Byť se dle § 1 odst. 2 zákona o ČIŽP Česká inspekce životního prostředí člení na ústředí a oblastní inspektoráty, upravuje toto ustanovení pouze organizační strukturu České inspekce životního prostředí, a nemá tedy kompetenční povahu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že k projednání a rozhodnutí věci je místně příslušný Městský soud v Praze.

Z odůvodnění:

Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že „[n]estano-
ví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je
k řízení místně příslušný soud, v jehož obvo-
du je sídlo správního orgánu, který ve věci
vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo ji-
nak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu do-
máhá ochrany. Má-li tento správní orgán
sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že
má sídlo v obvodu své působnosti.“

Podle § 7 odst. 5 s. ř. s. platí, že „[n]ení-li
soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyří-
zení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení
soudu příslušnému. Nesouhlasí-li tento soud
s postoupením věci, předloží spisy k rozhod-
nutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu
soudu. Rozhodnutím Nejvyššího správního
soudu o této otázce jsou soudy vázány.“

Podle § 1 odst. 1 a 2 zákona o ČIŽP se zří-
zuje Česká inspekce životního prostředí jako
orgán státní správy, který je podřízený žalo-
vanému. Inspekce se dělí na ústředí a oblast-
ní inspektoráty.

V předkládané věci má Nejvyšší správní
soud posoudit, zda lze oblastní inspektorát
České inspekce životního prostředí považovat
za správní orgán, který ve věci vydal roz-
hodnutí v I. stupni dle § 7 odst. 2 s. ř. s. Nej-
vyšší správní soud o této otázce rozhodoval
již v usneseních ze dne 19. 4. 2012, čj. Nad
9/2012-37, ze dne 10. 5. 2012, čj. Nad
21/2012-38, ze dne 30. 5. 2012, čj. Nad
39/2012-30, a ze dne 4. 10. 2012, čj. Nad
79/2012-36 a neshledal důvod k tomu, aby se
v posuzovaném případě od těchto rozhodnu-
tí odchýlil.

Za správní orgán lze považovat orgán mo-
ci výkonné, orgán územního samosprávného
celku, jakož i fyzickou nebo právnickou oso-
bu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno
rozhodování o právech a povinnostech fyzic-
kých a právnických osob v oblasti veřejné

správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Organizač-
ní složka správního orgánu může být sprá-
vním orgánem rozhodujícím v prvním stupni
pouze tehdy, svěřuje-li jí nějaký právní před-
pis určité samostatné rozhodovací pravomo-
ci (srov. rozsudek Nejvyššího správního sou-
du ze dne 16. 7. 2008, čj. 3 Ans 8/2008-84).

Oblastní inspektoráty České inspekce ži-
votního prostředí takové postavení nemají.
Česká inspekce životního prostředí byla zří-
zena zákonem o ČIŽP jako orgán státní sprá-
vy s celostátní působností. Ustanovení § 1
odst. 2 zákona o ČIŽP upravuje pouze posta-
vení a interní organizaci České inspekce ži-
votního prostředí, nesvěřuje však jednotli-
vým oblastním inspektorátům samostatné
rozhodovací pravomoci ani nevymezuje je-
jich působnost. Zákony upravující oblast
ochrany životního prostředí rovněž nepřed-
pokládají žádnou pravomoc jednotlivých ob-
lastních inspektorátů, neboť zmiňují pouze
Českou inspekci životního prostředí (napří-
klad zákon o odpadech, zákon č. 86/2002 Sb.,
o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb.,
o vodách a o změně některých zákonů (vodní
zákon), zákon o ochraně přírody a krajiny).
O odvoláních proti rozhodnutím České in-
spekce životního prostředí rozhoduje žalova-
ný (srov. např. § 1 odst. 1 zákona o ČIŽP, ve
spojení s § 68 odst. 2 zákona o odpadech).
Oblastní inspektoráty jakožto dekoncentro-
vané regionální složky České inspekce ži-
votního prostředí tak jednájí a vykonávají čin-
nost jejím jménem, a proto o nich nelze
uvažovat jako o samostatných správních or-
gánech, které by byly nadány rozhodovací
pravomocí.

Na základě výše popsaných úvah dospěl
Nejvyšší správní soud k závěru, že za orgán,
který v dané věci vydal rozhodnutí v I. stupni
(§ 7 odst. 2 věta první s. ř. s.) nelze považovat
oblastní inspektorát, nýbrž Českou inspekci
životního prostředí se sídlem Praha 9, Na Bře-
hu 267. Proto je podle přílohy č. 2 zákona
č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedí-
cích a státní správě soudů, místně příslušným
Městský soud v Praze.

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 158 odst. 3 a 7 trestního řádu ve znění účinném do 11. 12. 2012

k § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Před věcným projednáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem Policie ČR spočívajícím ve vyhlášení celostátního pátrání po osobě žalobce je třeba posoudit, ve vazbě na jaké další úkony bylo pátrání zahájeno. Jestliže bylo pátrání po osobě žalobce zahájeno z důvodu jeho opakovaného nedostavení se k podání vysvětlení (§ 158 odst. 3 a 7 trestního řádu), vystupuje Policie ČR v postavení orgánu činného v trestním řízení, a není tak dána pravomoc správních soudů k přezkumu jejího postupu [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2012, čj. 46 A 56/2012-68)

Prejudikatura: č. 1773/2009 Sb. NSS.

Věc: V. P. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství Středočeského kraje, Územnímu odboru Kolín, o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Praze dne 6. 11. 2012 domáhal vydání rozhodnutí, kterým by krajský soud vyslovil, že zásah žalovaného do práv žalobce vyhlášením celostátního pátrání po osobě žalobce byl nezákonný. Současně navrhl, aby soud žalovanému uložil povinnost okamžitě zrušit celostátní pátrání po osobě žalobce, a pátrání vůbec, a upustit od dalších pokusů o jeho předvedení.

Žalobce uvedl, že dne 1. 11. 2012 se od policistky z úseku „pátrání po osobách“ telefonicky dozvěděl, že po něm žalovaný vyhlásil celostátní pátrání. Žalovaný jej vyzval k dostavení se k podání vysvětlení na den 11. 6. 2012. Ze zdravotních důvodů se však žalobce z jednání u žalovaného omluvil (e-mailem s elektronickým podpisem) a současně požádal o ustanovení advokáta od počátku řízení. Namísto rozhodnutí o ustanovení zástupce však obdržel další výzvu s předvoláním na den 19. 7. 2012. Na toto předvolání opět reagoval včasnou a řádnou omluvou, k níž z opatrnosti připojil lékařské zprávy o tom, že pro těžké zdravotní postižení není schopen se k žalovanému dostavit. Na tuto omluvu žalovaný nereagoval. Konáním žalovaného se žalobce cítil být závažně poškozen, přičemž mu byla způsobena újma na jeho právech pro uplatňování základních práv a svobod podle čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud předně přistoupil k hodnocení, zda jsou dány podmínky řízení a podaná žaloba je přípustná (tedy věcně projednatelná), přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není. Základním východiskem pro posouzení projednatelnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem je § 82 s. ř. s., podle něhož „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

Mezi podmínky řízení na straně soudu patří především pravomoc a příslušnost, na straně účastníků řízení pak způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení; úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami (překážkou litispence a překážkou věci rozsouzené). Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je

však již otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

S ohledem na výše uvedené soud předně posuzoval, zda v projednávané věci jsou splněny podmínky řízení, především zda je dána pravomoc soudu žalobu projednat. V dané věci je žalovanou Policie České republiky, která je podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky „jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor“ (§ 1 tohoto zákona) a „slouží veřejnosti. Jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu“ (§ 2 citovaného zákona). To však samo o sobě nestačí k založení pravomoci správního soudu. Ustanovení § 82 s. ř. s., jež stanoví podmínky žalobní legitimace k řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, totiž nelze vykládat bez souvislosti s § 4 odst. 1 s. ř. s., a to zejména pokud jde o výklad pojmu „správní orgán“. Pravomoc správních soudů je totiž určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity soudnímu přezkoumávání podléhají (orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy). Toto vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jež je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Jak přitom plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, i soudní kontrola zákonnosti zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto napadnutelnými jsou pouze takové zásahy orgánů, které patří do působ-

nosti ve veřejné správě. Z toho samozřejmě nelze učinit závěr, že jakékoliv rozhodnutí žalované, resp. její jakýkoliv postup či nečinnost, je vyňato z přezkumu soudů ve správním soudnictví; je tomu tak však v těch případech, kdy se žalovaná nachází v pozici orgánu činného v trestním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, čj. 7 Aps 1/2010-53).

Žalobce se v projednávané věci domáhá ochrany před postupem žalované, která po žalobci vyhlásila celostátní pátrání. V rámci plnění svých úkolů vymezených shora žalovaná provádí též „pátrání po osobách a věcech s cílem zjistit, kde se tyto osoby nebo věci nacházejí“ (§ 68 odst. 1 zákona o Policii České republiky). Vzhledem k tomu, že pátrání po osobách podle citovaného zákona není institutem samoučelným, který by byl z hlediska procesního i hmotného práva samostatně a podrobněji upraven, je podle názoru zdejšího soudu nezbytné pro hodnocení projednatelnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nejprve posoudit, v rámci jaké činnosti (plnění jakého úkolu) policie pátrání po osobě provádí, resp. z jakého důvodu a ve vazbě na jaké další úkony žalované je pátrání zahájeno.

Ze žalobního tvrzení je zřejmé, že v projednávané věci začala žalovaná po žalobci pátrat, neboť se opakovaně nedostavil k podání vysvětlení. Institut podání vysvětlení je přitom standardní součástí postupu policejního orgánu před zahájením trestního stíhání. Policejní orgán je oprávněn vyžadovat „vysvětlení od fyzických a právnických osob a státních orgánů“ [§ 158 odst. 3 písm. a) trestního řádu], přičemž „[p]olicejní orgán je oprávněn vyzvat osobu, aby se dostavila k podání vysvětlení ve stanovené době na určené místo; v řízení o zločinu je osoba povinna výzvě vyhovět ihned. Jestliže se osoba, která byla řádně vyzvána k podání vysvětlení, bez dostatečné omluvy nedostaví, může být předvedena.“ (§ 158 odst. 7 trestního řádu). S ohledem na výše uvedené má tedy soud za to, že při aplikaci svého oprávnění vyžadovat před zahájením trestního stíhání podání vysvětlení vystupuje žalovaná jako poli-

cejní orgán, resp. orgán činný v trestním řízení (srov. § 12 odst. 1 a 2 trestního řádu). Polícejní orgán, který provádí obsahově úkony orgánu činného v trestním řízení podle předpisů trestního práva procesního, nejedná jako orgán moci výkoné rozhodující o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Případné pochybení žalované při provádění těchto úkonů proto musí být řešeno v rámci soustavy orgánů činných v trestním řízení, a to v intencích právních předpisů trestního práva procesního (např. § 157a trestního řádu). Žalobce se tedy domáhá vydání rozhodnutí, které nespadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Správním soudům totiž nikterak nepřísluší rozhodovat o činnosti or-

gánů činných v trestním řízení, nepřísluší jim tuto činnost kontrolovat či jim nařizovat revizi jejich činnosti. V tomto směru lze odkázat i na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. Na 579/2003-10, podle něhož „[z]e soudního řádu správního ani z žádného jiného zákona nevyplývá, že by [...] byla založena jakákoli kompetence rozhodovat ve věci samé v soudně trestních věcech [...]. Stejně tak ale není v pravomoci Nejvyššího správního soudu přezkoumávat postup orgánů činných v trestním řízení, ani prošetřovat a vyřizovat stížnosti na tvrzený nesprávný postup správního orgánu. Soud na sebe nemůže vztáhnout pravomoci kontrolní nebo dozorcí, protože mu je zákon nesvěřil.“ (...)

2805

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí Vězeňské služby

k § 4 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 22/2004 Sb., č. 127/2005 Sb., č. 159/2006 Sb., č. 216/2008 Sb. a č. 118/2010 Sb.

k § 76 odst. 5 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“)

K rozhodování o žalobách proti rozhodnutím Vězeňské služby je dána pravomoc soudů ve správním soudnictví (§ 4 s. ř. s.). Nic na tom nemění ani § 76 odst. 5 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, čj. 8 As 48/2012-50)

Prejudikatura: Nález Ústavního soudu č. 341/2010 Sb.

Věc: Milan P. proti Vězeňské službě České republiky o uložení kázeňského trestu, o kasační stížnosti žalobce.

Vychovatel Vězeňské služby České republiky, Věznice Mírov, rozhodnutím ze dne 24. 8. 2011 uložil žalobci kázeňský trest umístění do uzavřeného oddělení na 5 dnů, s výjimkou doby stanovené k plnění úkolů programu zacházení, podle § 46 odst. 3 písm. f) zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Žalobce byl kázeňsky potrestán za to, že se dne 21. 1. 2011 bezdůvodně odmítl podrobit znaleckému zkoumání duševního stavu. Speciální pedagog Vězeňské služby České republiky, Věznice Mírov, rozhodnutím ze dne 25. 8. 2011 zamítl stížnost žalobce proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu.

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě domáhal přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Krajský soud usnesením ze dne 12. 1. 2012, čj. 22 A 202/2011-28, postoupil věc Městskému soudu v Praze s tím, že o věci přísluší rozhodovat Vězeňské službě České republiky, nikoliv Věznici Mírov, která je pouze její organizační složkou. Vězeňská služba sídlí v Praze, tj. mimo obvod Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud doplnil, že si byl vědom existence § 76 odst. 5 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Určení příslušnosti okresních sou-

dů ovšem pokládal za neodstraněný pozůstatek právní úpravy přijaté před nabytím účinnosti soudního řádu správního.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení o postoupení věci kasační stížností, v níž poukázal na § 76 odst. 5 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, jímž je založena příslušnost okresních soudů a Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje. Stěžovatel se proto domníval, že by postoupením věci bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36, čl. 37 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil souhlas s postoupením věci Městskému soudu v Praze. Místní příslušnost soudu se posuzovala podle § 7 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 dle sídla správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni. Jednotlivé věznice nemají samostatnou právní subjektivitu, proto je žalovaným správním orgánem Vězeňská služba České republiky. Odkaz stěžovatele na § 76 odst. 5 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nemohl podle žalovaného obstát s ohledem na zásadu *lex posterior derogat priori*.

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

Z odůvodnění:

V.

(...) [8] Podstatou kasační stížnosti je otázka věcné a místní příslušnosti soudu při rozhodování o žalobách proti rozhodnutím o uložení kázeňského trestu odsouzenému. Ačkoliv stěžovatel adresou žalobu Krajskému soudu v Ostravě, v kasační stížnosti poukázal na § 76 odst. 5 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, podle kterého je k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím Vězeňské služby příslušný okresní soud, v jehož obvodu bylo napadené rozhodnutí vydáno.

[9] Ústavní soud nálezem ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb., zrušil § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, který ze soudního přezkumu vylučoval rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení.

Ústavní soud v derogačním nálezu závěrem podotkl, že nechává na zákonodárci, aby vyřešil otázku praktičnosti a efektivnosti přezkumu rozhodnutí vydaných v kázeňských řízeních, tj. zda je svěří obecným soudům, u kterých probíhá trestní řízení, či zda je budou provádět soudy správní. Proto odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení do 30. 6. 2011.

[10] Ačkoliv zákonodárce ponechal § 76 odst. 5 zákona o výkonu trestu odnětí svobody v nezměněné podobě, novelizoval § 52 odst. 4 téhož zákona. Podle něj ve znění účinném do 30. 6. 2011 bylo možno se domáhat přezkoumání rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění věci soudem za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem ve stejném rozsahu, v jakém je takový přezkum možný v řízení o přestupku. Zákon v poznamce pod čarou odkazoval na § 250 a násl. o. s. ř., tedy na řízení konané podle části páté občanského soudního řádu. Podle stávajícího znění zákona o výkonu trestu odnětí svobody platí, že „[p]řezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h) [tedy i v případě stěžovatele] se lze domáhat u soudu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem ve stejném rozsahu, v jakém je takový přezkum možný v řízení o přestupku“.

[11] Aktuální znění zákona tudíž výslovně neodkazuje na konkrétní podmínky uplatnění žaloby proti rozhodnutí Vězeňské služby o uložení kázeňského trestu. Z toho ovšem nelze vyvodit, že by k soudnímu přezkumu uložení kázeňských trestů byl příslušný okresní soud, v jehož obvodu bylo napadené rozhodnutí vydáno.

[12] Podle § 46 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody je kázeňským přestupkem „zaviněné porušení zákonem stanovené nebo na jeho základě uložené povinnosti, pořádku nebo kázně během výkonu trestu“. Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, v § 1 odst. 3 deklaruje, že Vězeňská služba je správním úřadem. Správní orgán rozhoduje o uložení kázeňského trestu vrchnostenským aktem z pozice orgánu veřejné moci. Oblast ukládá-

ní kázeňských trestů spadá do oblasti správního trestání. Tento závěr potvrzuje i literatura, která kázeňský přestupek odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody řadí mezi veřejné disciplinární delikty. U těchto deliktů souvisí porušená povinnost s příslušností pachatele k určité veřejnoprávní organizaci, a to i nezávisle na jeho vůli. Objektem veřejného disciplinárního deliktu je pořádek – kázeň, disciplína ve vnitřních vztazích zmíněné organizace (blíže viz Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 129 a násl.).

[13] Další skutečností potvrzující, že daná oblast náleží do pravomoci správního soudnictví, je to, že § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody odkazuje na soudní přezkum uložení kázeňských trestů v rozsahu, v jakém je takový přezkum možný v řízení o přestupku. Ústavní soud ve shora citovaném derogačním nálezu deklaroval, že některá rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, mezi nimi i umístění do uzavřeného oddělení, jsou rozhodnutími, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny, či na které se vztahuje působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu přitom uvádí, že správní soudnictví by mělo obecně zajišťovat působnost ve věcech přezkoumávání v plné jurisdikci u těch rozhodnutí správních orgánů, která podléhají režimu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

[14] K rozhodování o žalobě proti takovému rozhodnutí jsou proto příslušné soudy ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pro vyloučení úvahy o tom, zda by dané rozhodnutí nemohlo být přezkoumáváno civilními soudy podle části páté občanského soudního řádu, tak jak odkazovala právní úprava ve znění účinném do 30. 6. 2011, je třeba vyjít z toho, že správní orgán rozhodoval o veřejném subjektivním právu stěžovatele a nikoliv ve věci soukromoprávní povahy.

[15] Věc tedy spadá do správního soudnictví. Za takové situace není § 76 odst. 5 zákona o výkonu trestu odnětí svobody v souladu s § 3 s. ř. s., podle kterého ve správním

soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Okresní soudy nemohou být věcně příslušné k projednávání a rozhodování věcí náležejících do správního soudnictví (§ 132 s. ř. s.). Zákon o výkonu trestu odnětí svobody, konkrétně § 76 odst. 5, byl v tomto ohledu nepřímou novelizován soudním řádem správním. Jedná se zde o vztah právního předpisu pozdějšího, který se použije místo právního předpisu dřívějšího.

[16] Jelikož jsou k projednání věci povoleny soudy ve správním soudnictví, je dána věcná příslušnost krajských soudů (§ 7 odst. 1 s. ř. s.).

[17] S ohledem na to, že krajský soud má za to, že není soudem místně příslušným k projednání žaloby stěžovatele, Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou místní příslušnosti. Dospěl přitom k závěru, že v tomto aspektu je kasační stížnost důvodná, byť stěžovatel neuplatnil v tomto ohledu kasační námítky.

[18] Podle § 32 s. ř. s. je řízení zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu. Žaloba stěžovatele ze dne 14. 10. 2011 byla krajskému soudu doručena dne 18. 10. 2011. Podle čl. II bodu 2 zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní, se „[p]ro určení místní příslušnosti v řízeních, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, [...] použijí dosavadní právní předpisy“. Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 „je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany“.

[19] Při rozhodování o místně příslušném soudu Nejvyšší správní soud vycházel z následující úpravy.

[20] Podle § 1 odst. 3 zákona o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky je Vězeňská služba „správním úřadem a účetní jednotkou“. Dle § 1 odst. 4 tohoto zákona je věznic organizací jednotkou Vězeňské služby. „Generální ředitelství zabezpečuje plnění společných úkolů ostatních organizačních jednotek, které metodicky řídí a kontro-

luje. V čele [...] věznic [...] jsou ředitelé, které jmenuje a odvolává generální ředitel.“

[21] Podle § 51 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody vykonávají „[k]ázeňskou pravomoc nad odsouzenými [...] generální ředitel Vězeňské služby a ředitelé věznic. Jiní zaměstnanci Vězeňské služby mohou kázeňskou pravomoc vykonávat, pokud k tomu byli zmocněni generálním ředitelem Vězeňské služby nebo s jeho souhlasem ředitelem věznice.“

[22] Podle § 52 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody má odsouzený „právo do 3 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu podat proti němu stížnost“. Dle § 52 odst. 3 tohoto zákona „[o] stížnosti rozhodne do 5 pracovních dnů od jejího podání ředitel věznice nebo k tomu zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby. K rozhodnutí o stížnosti nelze zmocnit zaměstnance, který kázeňský trest uložil nebo který rozhodl o zabrání věci. O stížnosti proti rozhodnutí ředitele věznice rozhodne generální ředitel Vězeňské služby.“

[23] Ředitel věznice nebo k tomu zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby má zákonem výslovně stanovenou samostatnou rozhodovací pravomoc ve věcech kázeňské odpovědnosti odsouzených a to buď jako odvolací orgán (rozhodnutí o stížnosti dle § 52

odst. 3 věta první), nebo jako správní orgán prvního stupně (§ 52 odst. 3 věta třetí). Je na řediteli věznice, resp. vnitřním řádu věznice, zda o kázeňském provinění rozhodne ředitel věznice, nebo jiný pověřený zaměstnanec věznice. Zatímco pravomoc věznice v oblasti kázeňské odpovědnosti odsouzených je dána zákonem, věcná příslušnost správního orgánu je dána rozhodnutím ředitele věznice nebo vnitřním řádem věznice vydaným ředitelem věznice se souhlasem generálního ředitelství Vězeňské služby dle § 14 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2012, čj. 7 A 28/2012-24).

[24] V souladu s citovanými ustanoveními rozhodoval o uložení kázeňského trestu stěžovatele vychovatel Vězeňské služby, Věznice Mírov, a o stížnosti proti tomuto rozhodnutí pak speciální pedagog Vězeňské služby, Věznice Mírov. Místní příslušnost soudu k projednání žaloby proti rozhodnutí o kázeňské odpovědnosti odsouzeného je v dané věci dána sídlem věznice, v níž svou funkci vykonává ředitel věznice, potažmo pověřený zaměstnanec věznice, který je povolán rozhodnout o stížnosti odsouzeného proti rozhodnutí o uložení kázeňského přestupku. Z uvedeného vyplývá, že místně příslušným soudem k projednání žaloby stěžovatele je Krajský soud v Ostravě.

2806

Správní trestání: námitky proti záznamu do karty řidiče

k § 123c odst. 3 a § 123f odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 226/2006 Sb. a č. 133/2011 Sb.

K odvrácení následku pozbytí řídičského oprávnění podle § 123c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, dojde na základě § 123f odst. 4 téhož zákona pouze tehdy, pokud jsou námitky proti provedenému záznamu doručeny příslušnému obecnímu úřadu do 5 pracovních dnů ode dne, v němž bylo žalobci oznámení doručeno. Námitky je nutné v této lhůtě správnímu orgánu doručit, okamžik jejich podání není rozhodný.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2012, čj. 17 A 25/2012-24)

Věc: P. J. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty.

Dne 23. 2. 2012 vydal Magistrát města Plzně rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným z porušení § 3 odst. 3 zákona o silničním provozu a z naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulost provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 31. 7. 2011, neboť dne 27. 5. 2011 v době okolo 06:55 hodin v Plzni, na pozemní komunikaci ul. Na Roudné, řídil motorové vozidlo, ačkoliv nebyl držitelem příslušného řídičského oprávnění. Žalobci byla za tento přestupek uložena pokuta ve výši 35 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

Oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvy k odevzdání řídičského průkazu v důsledku pozbytí řídičského oprávnění bylo doručeno přímo žalobci dne 23. 12. 2010. Touto písemností byl žalobce vyrozuměn o tom, že po uplynutí lhůty 5 pracovních dnů pozbývá svá řídičská oprávnění a v této lhůtě je povinen odevzdat řídičský průkaz. Žalobce byl dále poučen o tom, že lhůta pozbýtí řídičského oprávnění se přerušuje pouze v případě, že během paušálně stanovené lhůty 5 pracovních dnů jsou správnímu orgánu doručeny námitky proti záznamům, kterými bylo dosaženo 12 bodů. Této možnosti žalobce ve stanovené lhůtě nevyužil, a proto ke dni 1. 1. 2011 pozbyl řídičské oprávnění. O této skutečnosti obviněný věděl, neboť dne 17. 1. 2011 udělil plnou moc JUDr. Jaroslavu Bártovi ke svému zastupování. Námitky proti záznamům, kterými bylo dosaženo 12 bodů, doručené Městskému úřadu Rokycany dne 26. 1. 2011, pak již byly ve vztahu k v této době již pozbytému řídičskému oprávnění bez významu. Proti rozhodnutí Městského úřadu Rokycany o zamítnutí námitek se žalobce odvolal. Dne 23. 5. 2011 pak bylo právnímu zástupci žalobce doručeno rozhodnutí žalovaného o potvrzení výše uvedeného rozhodnutí Městského úřadu Rokycany. Z § 34 odst. 1 a 2 správního řádu vyplývá, že zástupce v řízení vystupuje jménem zastoupeného a pouze jemu se doručují písemnosti. Správní úřad tak nenese odpo-

vědnost za to, pokud zástupce nevyrozumí o obsahu písemnosti zastoupeného. Právní účinky právního úkonu vztahující se k doručení vznikají od momentu doručení písemnosti zástupci. Z těchto důvodů považuje správní orgán vyjádření právního zástupce (ústně do protokolu dne 9. 12. 2011) o nenaplnění subjektivní stránky přestupku za vyvrácené, neboť k zavinění postačuje zavinění z nedbalosti.

Žalobce proti rozhodnutí podal odvolání, ve kterém namítal zejména nedostatek subjektivní stránky skutkové podstaty. Uvedl, že oznámení mu nebylo doručeno 23. 12. 2010, ale až 17. 1. 2011, kdy si je osobně převzal, neboť od 22. 12. do 15. 1. 2011 byl na dovolené, což může doložit. O tom, že celé řízení o námitkách skončilo zamítnutím odvolání, se fakticky dozvěděl až 2. 6. 2011, kdy si osobně převzal od právního zástupce rozhodnutí žalovaného.

O odvolání žalovaný rozhodl 7. 5. 2012 tak, že rozhodnutí magistrátu potvrdil. Dle žalovaného jednáním dne 27. 5. 2011 žalobce naplnil všechny znaky přestupku včetně zavinění, a to formou nevědomé nedbalosti. Uvedl, že je bez významu, že v době doručení náhradním způsobem dne 23. 12. 2010 se v místě doručování nezdržoval z důvodu dovolené. Tato skutečnost nemá na doručení náhradním způsobem vliv. Mohla by být toliko důvodem pro případné podání žádosti o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, ve smyslu § 24 odst. 4 správního řádu. Tato žádost však podána nebyla. Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že pokud byl odvolatel na dovolené skutečně od 22. 12. 2010, nic mu nebránilo si písemnost vyzvednout ode dne jejího uložení dne 13. 12. 2010 až do dne 21. 12. 2010. Odvolatel tedy vědět měl a mohl, že uplynutím 5 pracovních dnů ode dne 23. 12. 2010 pozbyl řídičské oprávnění, tedy ke dni 1. 1. 2011. Podání námitek proti záznamu bodů v registru řídičů později pak nemělo vliv na dřívější pozbýtí řídičského oprávnění. Lhůta k pozbýtí řídičského oprávnění se totiž ve smyslu § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu přerušuje pouze v případě podání

námitek v této lhůtě. Po uplynou lhůtu 5 pracovních dnů již uplynulou lhůtu nelze přerušit. Žalovaný dále uvedl, že vzhledem k uvedenému je pak již nepodstatné, kdy a jakým způsobem bylo odvolateli doručeno rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí námitek proti záznamu bodů v registru řidičů. Přesto však žalovaný uvádí, že se se závěrem správního orgánu I. stupně ztotožňuje v tom, že v případě doručení písemnosti právnímu zástupci se písemnost považuje za doručenu samotnému zastoupenému. K tomu viz § 34 odst. 1 správního řádu. Je pak na dohodě právního zástupce a samotného zastoupeného, jakým způsobem spolu komunikují. Toto je toliko otázkou jejich občansko-právního vztahu. I z toho důvodu tak lze shledat v jednání odvolatele zavinění z nevědomé nedbalosti, neboť vědět měl a mohl, že řízení o námitkách proti záznamu bodů bylo pravomocně skončeno; záleželo pouze na soukromoprávní komunikaci mezi odvolatelem a jeho právním zástupcem.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni. Žalobce s rozhodnutím nesouhlasí a namítá, že naplnění jednoho ze základních znaků skutkové podstaty uvedeného přestupku, a to subjektivní stránky, nebylo zcela bezpečně prokázáno. Především uvádí, že jeho bydliště je a bylo v době rozhodování na adrese, kterou má uvedenu ve všech osobních dokladech. Z doručení, ze které vycházel i žalovaný, je zřejmé, že písemnost Městského úřadu Rokycany mu byla doručována na adresu odlišnou. Nemohl si tak v úložní době vyzvednout výzvu a poučení, a proto nemohla nastat ani fikce doručení. Nelze tedy souhlasit se závěrem žalovaného, že žalobce měl a mohl vědět, že uplynutím pěti pracovních dnů od 23. 12. 2010 pozbyl řidičské oprávnění. Aniž by žalobce jakkoli v žalobě rozporoval správnost závěrů správních orgánů učiněných v odůvodnění správních rozhodnutí či setrval na svých ve správním řízení uvedených tvrzeních, zcela nově v žalobě namítl, že nesouhlasí se závěrem žalovaného, že žalobce měl a mohl vědět, že uplynutím pěti pracovních dnů od 23. 12. 2010 pozbyl řidičské

oprávnění, neboť oznámení a výzva podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu mu nebyla doručována na adresu jeho bydliště, a proto si nemohl tuto písemnost v úložní době vyzvednout, a proto nemohla nastat ani fikce doručení.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že rozporované doručování se týká doručování písemnosti Městského úřadu Rokycany ze dne 9. 12. 2010, oznámení o dosažení 12 bodů v registru řidičů. Se žalobcem nelze souhlasit, že v předmětné době měl jiné místo trvalého pobytu. Dle výpisu z evidence obyvatel v době doručování měl žalobce místo trvalého pobytu na adrese, na kterou mu bylo doručováno. Z uvedeného důvodu tak bylo rovněž možné aplikovat i institut fikce doručení. Doručení fikcí přitom postačuje k naplnění subjektivní stránky skutkové podstaty přestupku, neboť adresát, pokud by si přebíral poštu, vědět měl a mohl, že je mu daná písemnost doručena, tedy v případě žalobce i vědět měl a mohl, že pozbyl řidičské oprávnění. Ve vztahu k přestupku žalobce tak žalobce vědět měl a mohl, že dne 27. 5. 2011 řídí motorové vozidlo, aniž by byl držitelem řidičského oprávnění. To, že si žalobce od 13. 12. 2010 na základě výzvy a poučení doručovanou písemnost ve lhůtě 10 dní nevyzvedl, jde toliko k jeho tíži. Jestliže se žalobce na dané adrese nezdržoval, mohl si změnit v evidenci obyvatel adresu trvalého pobytu, popř. si zvolit v evidenci obyvatel adresu pro doručování. Nic takového však žalobce neučinil. Ke změně adresy trvalého pobytu přitom došlo až dne 26. 9. 2011.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

I pokud soud pomine účelovost a nevěrohodnost tvrzení žalobce, způsobující nezpůsobilost této námítky věrohodně prokázat nezákonnost napadeného rozhodnutí, vyplývající ze skutečností, že žalobce nic podobného v žádném správním řízení nenamítl, když ve správním řízení zpochybňoval toliko to, že v období od 22. 12. do 15. 1. 2011 byl na dovolené, výslovně potvrdil, že písemnost osobně převzal dne 17. 1. 2011, tudíž o jejím doru-

čování se objektivně před tímto datem musel dozvědět, téhož dne tj. 17. 1. 2011 udělil stávajícímu zástupci plnou moc, ve které jako své bydliště uvedl adresu shodující se s adresou, na kterou mu byla písemnost zasilána, je soud nucen konstatovat, že námitka žalobce nebyla vůbec způsobilá prokázat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pro posouzení věci není podstatné, jaká byla v rozhodné době adresa bydliště žalobce, nýbrž skutečnost, že a kdy žalobce oznámení a výzvu podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu osobně převzal.

Podle § 3 zákona o přestupcích „[k] odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění“. „Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel a) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí nebo b) nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ac to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl“ (§ 4 odst. 1 zákona o přestupcích).

Žalobce v odvolání sám výslovně uvedl, že oznámení a výzvu podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu osobně převzal dne 17. 1. 2011. S ohledem na to, že téhož dne žalobce udělil plnou moc svému stávajícímu zástupci, který na základě ní následně jménem žalobce podal námitky, není důvod o správnosti tvrzení žalobce jakkoli pochybovat.

Podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu „[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, neprodleně písemně oznámí tuto skutečnost řidiči a vyzve jej k odevzdání řídičského průkazu a mezinárodního řídičského průkazu nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Řidič pozbývá řídičské oprávnění uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno.“ Podle § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu „[p]odá-li řidič námitky proti provedenému záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů,

běh lhůt stanovených v § 123c odst. 3 se přerušuje ode dne doručení námitek příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do dne, v němž rozhodnutí podle odstavce 3 nabude právní moci“.

Stanoví-li zákon o silničním provozu v § 123f odst. 4 zákona, že se běh lhůt stanovených v § 123c odst. 3, tj. i lhůta 5 pracovních dnů k pozbytí řídičského oprávnění, přerušuje ode dne doručení námitek příslušnému obecnímu úřadu, je nezbytné dospět k závěru, vzhledem k tomu, že přerušena může být toliko lhůta, která ještě běží, že k odvrácení následku pozbytí řídičského oprávnění je možné zabránit pouze tehdy, pokud jsou námitky u příslušného obecního úřadu podány před uplynutím stanovené lhůty. To je do 5 pracovních dnů ode dne, v němž bylo oznámení doručeno. Zákon současně stanoví, že námitky je nutné v této lhůtě příslušnému obecnímu úřadu doručit, neboť k přerušení běhu lhůty dochází od okamžiku jejich „doručení příslušnému obecnímu úřadu“ nikoli od okamžiku jejich „podání“.

V oznámení a výzvě podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu byl žalobce krom jiného poučen o tom, že „uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno, pozbývá řídičské oprávnění (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu)“ a že „dle § 123f odst. 4 se přerušuje lhůta k pozbytí řídičského oprávnění dle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu pouze tehdy, jsou-li námitky podány proti záznamu, kterým bylo dosaženo 12 bodů (popř. do všech záznamů). Pro přerušení běhu lhůty k pozbytí řídičského oprávnění je nutné, aby byly námitky doručeny správnému orgánu (nestačí předání poštovní přepravě)“.

Nejen na základě § 123c odst. 3 a § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu, když případná nezalost žalobce neomlouvá, nýbrž také na základě poučení obsaženého v oznámení a výzvě podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu, které odpovídá znění předmětných ustanovení zákona o silničním provozu, mohl žalobce nabýt dojmu, že uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo oznámení doručeno, nepo-

zbyl řídičské oprávnění, pouze tehdy, pokud by námitky příslušnému obecnímu úřadu doručil nejpozději dne 24. 1. 2011. Pomíneli soud skutečnost, že žalobci se nepodařilo věrohodným způsobem vyvrátit, že mu oznámení a výzva podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu byla v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu fikcí doručena již dne 23. 12. 2010, když mu zásilka byla podle doručky doručována již dne 13. 12. 2010, a v průběhu správního řízení za podmínek v § 41 nepožádal podle § 24 odst. 2 téhož zákona o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.

Jak vyplývá z otisku úředního razítka a námítek ze dne 21. 1. 2011, byly námitky

Městskému úřadu Rokycany doručeny teprve dne 26. 1. 2011, tj. v době, kdy již uplynula lhůta stanovená v § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu.

Žalobce tak ani v případě, pokud by se subjektivně domníval, že mu oznámení a výzva podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu byla doručena teprve dne 17. 1. 2011, nemohl objektivně nabýt dojmu, že dne 27. 5. 2011 je stále držitelem řídičského oprávnění. Žalobce mohl a měl vědět, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, neboť mu nic nebránilo v tom, aby údaj o doručení námítek příslušnému obecnímu úřadu ověřil buď u svého zástupce, nebo u Městského úřadu Rokycany. (...)

2807

Správní trestání: neodvedení poplatku za ukládání odpadů na skládku

k § 47 odst. 1 a § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb., č. 7/2005 Sb. a č. 281/2009 Sb.

I. Povinnost zaplatit příjemci poplatku neodvedený poplatek za ukládání odpadů na skládku, kterou podle § 47 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech ukládá provozovateli skládky krajský úřad na návrh příjemce poplatku, se může týkat jen poplatků již vybraných, tedy těch peněžních prostředků, které už provozovatel skládky vybral od původců odpadu.

II. Porušení povinnosti provozovatele skládky řádně vybírat od původců odpadu poplatek při uložení odpadu na skládku je správním deliktem podle § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, za který lze provozovateli skládky uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, čj. 9 Ca 209/2009-40)

Věc: Společnost s ručením omezeným Ekoservis Ralsko proti Ministerstvu životního prostředí o poplatek za ukládání odpadů na řízenou skládku.

Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) obdržel od města Ralsko žádost o uložení povinnosti žalobkyni zaplatit poplatky za ukládání odpadů na řízenou skládku. Podle žadatele došlo ke krácení odváděných poplatků ze strany provozovatele skládky (žalobkyně). Správní orgán I. stupně z průběžné evidence odpadů zjistil množství odpadů, které byly v daném období uloženy na skládku, a zjistil, že na poplatcích žalobkyně neodvedla částku 2 369 632 Kč.

Vydal proto rozhodnutí, ve kterém jí uložil ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o odpadech povinnost tuto částku městu Ralsko zaplatit.

Proti výše uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm předně namítala, že poplatek byl vypočítán podle hmotnosti navezených odpadů na skládku, přičemž měl být vypočten dle vydaných faktur, resp. podle splatnosti jednotlivých faktur, tedy dle účetní evidence. Dále uvedla, že je na provozovateli, aby si způsob výběru poplatku stanovil sám.

Žalovaný jako správní orgán II. stupně odvolání zamítl. Shledal, že správní orgán I. stupně postupoval správně, když poplatkovou povinnost žalobkyně vypočítal z evidence skutečně uložených odpadů. Zákon totiž předpokládá, že provozovatel skládky plní povinnosti a poplatek vybírá při uložení odpadu na skládku, a následně pak vybrané poplatky předává příjemci poplatku k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce. Nelze se odvolávat na to, že se odvádějí pouze vybrané poplatky, když provozovatel sám poplatek nevybral, ač mohl, a nesplnil zákonnou povinnost poplatek vybrat.

Proti posledně uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, ve které mimo jiné uvedla, že jak správní orgán I., tak i II. stupně, vycházely chybně z množství odpadu přijatého na skládku a nezabývaly se účinní evidencí žalobkyně. Tento způsob výpočtu pokládala žalobkyně za nesprávný, neboť při stanovení poplatkové povinnosti nelze vycházet z množství odpadu přijatého na skládku, jelikož období příjmu odpadu na skládku se výrazně liší od období vzniku poplatkové povinnosti.

Za nejzávažnější pochybení správních orgánů obou stupňů žalobkyně považovala samotný předpoklad, že nesplnila svou povinnost podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech, a tím se dopustila protiprávního jednání. Povinnost odvést vybrané poplatky se logicky týká jen poplatků fyzicky vybraných, tedy těch peněžních prostředků, které už provozovatel skládky drží. Žalobkyně nemůže odvést něco, co sama nemá. Tuto svou povinnost žalobkyně plní bezodkladně po uhrazení splatných faktur, a to do konce měsíce následujícího po uhrazení faktury původcem, tedy v souladu s § 46 odst. 2 zákona o odpadech.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že trvá na interpretaci § 46 odst. 2 zákona o odpadech, která byla popsána v napadeném rozhodnutí. Ke splatnosti faktur žalovaný poznamenal, že obecně je skutečně na stranách obchodního kontraktu, jak si stanoví splatnost faktur za provedené práce, činnost atp. Toto však nemůže platit o poplatcích za ukládání odpadů na skládky, kdy nejde o žádný

obchodní vztah, o smlouvu mezi provozovatelem skládky a povinnou osobou, která má poplatek platit.

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

Z odůvodnění:

(...) Žalobní námitky, v nichž žalobkyně poukazuje na termíny, ve kterých při běžném bezhotovostním platebním styku dochází k úhradě faktur, jimiž svozovým firmám vyfakturovala poplatek za uložený odpad, a stejně tak její námitku, že nikde není stanoveno, jakou lhůtu splatnosti mají faktury mít, soud považuje za neopodstatněné. Zákon o odpadech výslovně stanoví nejen to, kdy je provozovatel skládky povinen poplatek za uložení odpadu na skládku vybrat (podle § 46 odst. 2 věty první zákona o odpadech poplatek od původce vybírá provozovatel skládky *při uložení odpadů na skládku*), ale ve třetí větě téhož ustanovení zcela jednoznačným způsobem stanoví také lhůtu, ve které je provozovatel skládky povinen odvést vybrané poplatky příjemci poplatku a zároveň jej informovat o dlužných poplatcích. Provozovatel skládky je tak povinen učinit vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce, tj. kalendářního měsíce následujícího po tom měsíci, ve kterém byl odpad na skládku uložen a poplatek za jeho uložení vybrán. Lhůta, kterou zákon stanoví provozovateli skládky k odvodu vybraných poplatků jejich příjemce, je tedy stanovena zcela určitým a jednoznačným způsobem; argumentace žalobkyně, že nejde o konkrétní lhůtu s určitým datem, se nezakládá na pravdě.

Soud se plně ztotožňuje s názorem žalovaného, že je věcí žalobkyně, jakým způsobem zajistí splnění těchto povinností, které jí jakožto provozovateli skládky ukládá zákon o odpadech. Žalobkyni nebude nikdo diktovat, jaké má stanovit termíny splatnosti faktur, kterými svozovým firmám fakturuje poplatek za odpad uložený na skládku. Je na ní, aby tyto termíny stanovila takovým způsobem, aby jí byl vyfakturovaný poplatek zaplacen a ona jej stihla odvést příjemci poplatku v zákonem stanovené lhůtě, zakotvené v § 46 odst. 2 větě třetí zákona o odpadech.

Je-li provozovatelem skládky poplatek za uložení odpadu na skládku fakturován s takovými lhůtami splatnosti, které znemožňují jeho vybrání a odvedení příjemci poplatku v zákonem stanovené lhůtě, lze takové jednání kvalifikovat jako porušování povinnosti vybírat od původce odpadu poplatek *při uložení odpadu na skládku*. Takové protiprávní jednání je správním deliktem podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech, za který lze provozovatele skládky postihnout sankcí v podobě pokuty až do výše do 1 000 000 Kč.

Pokuta ve výši až 2 000 000 Kč pak podle § 67 odst. 3 zákona o odpadech hrozí tomu provozovateli skládky, který by v době 1 roku od právní moci rozhodnutí o uložení pokuty porušil znovu stejnou povinnost, za kterou mu již byla pokuta uložena. V souzené věci však není předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty žalobkyni za správní delikt, ale rozhodnutí správního orgánu o uložení povinnosti žalobkyni jakožto provozovateli skládky zaplatit poplatek vybraný za uložení odpadů na skládku, který ve stanovené lhůtě neodvedla obci, a to spolu s penále ze zadržené částky, jež bylo vydáno podle § 47 odst. 1 zákona o odpadech. (...)

Soud nicméně přisvědčil námitce, v níž se žalobkyně dovolává toho, že povinnost provozovatele skládky odvést vybrané poplatky jejich příjemci se logicky týká jen poplatků již vybraných, tedy těch peněžních prostředků, které už provozovatel skládky vybral a má je ve svém držení. Tato žalobní argumentace je plně v souladu se zněním relevantních ustanovení zákona o odpadech, podle kterých je plátcem poplatku za uložení odpadu

na skládku nikoliv provozovatel skládky, ale původce odpadu (§ 45 odst. 1 zákona). Provozovatel skládky tento poplatek od původce odpadu toliko **vybír**á, a to při uložení odpadu na skládku a následně takto **vybraný poplatek** odvádí ve stanovené lhůtě příjemci poplatku (§ 46 odst. 2 zákona). Není-li poplatek původcem odpadu řádně uhrazen, nepřechází jeho platební povinnost na provozovatele skládky; ten je ale v takovém případě povinen informovat příjemce poplatku o dlužných poplatcích. Povinnost zaplatit dlužný poplatek následně ukládá na návrh příjemce poplatku původci odpadu rozhodnutím krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky (§ 46 odst. 2 zákona). Také ze znění § 47 odst. 1 zákona o odpadech, na základě kterého byla v souzené věci uložena žalobkyni povinnost zaplatit neodvedený poplatek a související penále městu Ralsko, jednoznačně vyplývá, že tato povinnost se může týkat jen poplatků, které již byly provozovatelem skládky vybrány („[p]okud provozovatel skládky neodvedl obci nebo Státnímu fondu životního prostředí **vybraný poplatek** ve stanovené lhůtě, uloží mu povinnost zaplatit poplatek [...]“). Lze tedy souhlasit se žalobní námitkou, že žalobkyni nelze uložit povinnost odvést něco (poplatek), který nevybrala a nemá jej ve svém držení. Pokud poplatek za uložení odpadu nebyl vůbec vybrán v důsledku protiprávního jednání žalobkyně, je to důvodem pro uložení sankce (viz výše), nicméně ani v takovém případě zákon neumožňuje přenášet na žalobkyni platební povinnost, která stíhá výlučně původce odpadu, tj. povinnost platit poplatek za uložení odpadu na skládku. (...)

Daně: odvod za elektřinu ze slunečního záření

k § 6 odst. 1 a § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění zákona č. 402/2010 Sb.*)

ke směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES

I. Daňový subjekt, který napadá srážení odvodu z elektřiny ze slunečního záření dle § 7a zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, ve znění zákona č. 402/2010 Sb., je povinen zcela konkrétně tvrdit, jaké nepříznivé dopady na jeho hospodářskou situaci má srážení odvodu, a konkrétními skutečnostmi zdůvodnit, proč je v jeho případě porušena garance návratnosti investice stanovená v § 6 odst. 1 citovaného zákona. Svá tvrzení je daňový subjekt povinen prokázat.

II. Daňový subjekt, jenž se dovolává aplikace mezinárodní smlouvy o ochraně investice, je povinen prokázat, že jsou v jeho případě splněny podmínky pro aplikaci konkrétní mezinárodní smlouvy.

III. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů nemá ve vztahu ke srážkám odvodu z elektřiny ze slunečního záření přímý účinek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 80/2012-40)

Prejudikatura: č. 2162/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 167/2000 Sb., č. 151/2009 Sb. a č. 220/2012 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, Yvonne van Duyn proti Home Office (41/74, Recueil s. 1337) a ze dne 12. 7. 2012, Vodafone España SA (C-55/11, C-57/11 a C-58/11).

Věc: Akciová společnost CARBOUNION PV proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o odvod za elektřinu ze slunečního záření, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně vlastní a provozuje fotovoltaickou elektrárnu v obci Velké Němčice. Její celkový instalovaný výkon dosahuje 1,023 MW. Vyrobenou elektrickou energii dodává do distribuční sítě společnosti E.ON Distribuce, a. s., a to za cenu určenou cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu. Předmětem sporu se stala platba za elektřinu dodanou do distribuční sítě v měsících červenec a srpen 2011. Žalobkyně vyfakturovala společnosti E.ON Distribuce částku ve výši 1 533 950,88 Kč bez DPH (červenec 2011) a 1 751 448,16 Kč bez DPH (srpen 2011). Společnost E.ON Distribuce však uhradila žalobkyni jen část z fakturovaných částek. Žalobkyně ji požádala o vysvětlení podle § 237 odst. 1

zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Společnost E.ON Distribuce svůj postup odůvodnila tím, že jako plátce daně byla povinna z platby odvést odvod z elektřiny ze slunečního záření dle § 7a zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

Žalobkyně, jakožto poplatník daně, následně podala proti postupu společnosti E.ON Distribuce, jakožto plátcí daně, stížnost dle § 237 odst. 3 daňového řádu. Finanční úřad v Českých Budějovicích zamítl stížnost žalobkyně rozhodnutím ze dne 14. 11. 2011. Finanční úřad poukázal na text § 7a násl. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, z něhož plyne, že provozovatel přeno-

* S účinností od 1. 1. 2013 zrušen zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

sové soustavy je povinen z platby za výkup elektřiny vyrobené ze slunečního záření srazit, vybrat a odvést tzv. odvod, neboť byly splněny všechny zákonné podmínky. Finanční úřad proto shledal, že plátcé daně postupoval v souladu se zákonem a podaná stížnost není důvodná.

Proti rozhodnutí finančního úřadu se žalobkyně odvolala. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 11. 1. 2012 odvolání zamítl a rozhodnutí finančního úřadu potvrdil. Žalovaný se plně ztotožnil s názorem finančního úřadu. Dále doplnil, že územní finanční orgány nejsou oprávněny posuzovat soulad aplikované právní normy s ústavním pořádkem, neboť toto hodnocení přísluší výlučně Ústavnímu soudu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 23. 8. 2012, čj. 10 Af 74/2012-31, zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že finanční úřad i žalovaný postupovali v souladu se zákonem. Ústavností právní úpravy zavádějící odvod z elektřiny ze slunečního záření se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb. Soud je názorem Ústavního soudu vázán, nemůže tak přisvědčit žalobkyni v tom, že aplikované právní normy jsou neústavní. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Jak z rozhodnutí finančního úřadu, tak z rozhodnutí žalovaného je patrné, podle jakých právních předpisů rozhodovali a na základě jakých úvah dospěli k závěru, že plátcí odvodu vznikla povinnost odvod vybrat a odvést.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala že závěr krajského soudu o zákonné povinnosti společnosti E.ON Distribuce srazit, vybrat a odvést odvod z elektřinu ze slunečního záření je v případě stěžovatelky v rozporu s právním řádem České republiky. Postup správních orgánů byl v tomto případě v rozporu s právem vlastnit majetek [čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“)

a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)] a se svobodou podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 Listiny, čl. 16 Listiny EU). Krajský soud sice správně odkázal na výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, opomenul ovšem vzít do úvahy tu část nálezu, v níž Ústavní soud konstatoval, že není a nemůže být schopen v rámci abstraktního přezkumu jednoznačně dospět k závěru, že v každém jednotlivém případě jsou po zavedení odvodu a zrušení daňových prázdnin naplněny zákonné garance návratnosti investic a zachování výše výnosů. Ústavní soud výslovně připustil, že srážky mohou mít v konkrétním případě protiústavní efekt. Krajský soud, stejně jako žalovaný, se však vůbec nezabýval konkrétní situací stěžovatelky a zcela paušálně uzavřel, že postup správních orgánů byl bez dalšího v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

Stěžovatelka v kasační stížnosti dále uvedla, že pokud budou sráženy odvody z příjmů za dobavy elektřiny do distribuční sítě, dojde k neúměrnému a protizákonnému prodloužení návratnosti investic do fotovoltaické elektrárny nad zákonem garantovanou hranici 15 let. Zároveň dojde k porušení zákonné garance zachování výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu 15 let od uvedení elektrárny do provozu. Schopnost stěžovatelky průběžně plnit své závazky převzaté vůči třetím osobám, zejména z financování poskytnutého na výstavbu fotovoltaické elektrárny z cizích zdrojů, je narušena. Stěžovatelce přitom svědčilo s ohledem na existenci zákonných garancí legitimní očekávání, že dosáhne zisku. V důsledku srážek však negeneruje zisk a po dlouhou dobu ani generovat nebude. Tyto skutečnosti vyplývají z účetnictví stěžovatelky, popř. dalších podkladů, které si mohl, resp. měl, obstarat žalovaný. Žalovaný se však majetkovými poměry stěžovatelky vůbec nezabýval, a nemohl tedy ověřit, zda je možné na posuzovaný případ aplikovat právní úpravu odvodu. Podnikatelská činnost stěžovatelky v oblasti výroby energie z fotovoltaických elektráren ztrácí jakýkoliv smysl.

Legitimní očekávání je specifickým majetkovým právem chráněným judikaturou Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. V daném případě nebylo založeno na spekulaci, nýbrž na výslovném ustanovení zákona.

Právní úprava odvodu z elektřiny vyrobené ve fotovoltaické elektrárně představuje porušení principu důvěry v právo a nepřipustnou nepravou retroaktivitu. Dlouhodobě má negativní vliv na *cash-flow* stěžovatelky a znemožňuje vytvoření zisku. Na posouzení ústavnosti právní úpravy by měl být aplikován test proporcionality, přitom s ohledem na rdousící efekt odvodu, který je ve svém důsledku konfiskací majetku, nemůže právní úprava splnit hned první krok tohoto testu, tedy požadavek vyloučení extrémní nepřiměřenosti. Dále je porušen i princip rovnosti, neboť odvodem jsou zatíženi pouze někteří výrobci elektřiny ve fotovoltaických elektrárnách, přičemž neexistují žádné podstatné rozdíly mezi poplatníky odvodu a ostatními výrobci elektřiny ze slunečního záření nebo ostatními výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

Stěžovatelka rovněž namítala, že právní úprava odvodu za elektřinu porušuje závazky České republiky vyplývající ze smluv o podpoře a ochraně investic, jejichž pravidelnou součástí je závazek spravedlivého a rovného zacházení zaručující stabilitu podnikatelského prostředí. Nepředvídatelné a nesystémové opatření, které podstatně ohrozí, popřípadě zlikviduje, předmět jejich investice je narušením závazku spravedlivého a rovného zacházení.

Odvod zavedený zákonem č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, je dle stěžovatelky v rozporu i s právem Evropské unie, konkrétně směrnice 2009/28/ES, jejímž hlavním cílem je podpora využívání energie z obnovitelných zdrojů. Česká republika vytvořila k dosažení tohoto cíle systém podpory formou garancí, který však následně změnila zavedením odvodu. Tím postupovala v příkrém rozporu s cílem a účelem směrnice. Postup všech státních orgánů však musí směřovat právě k dosažení cílů směrnice, tedy zacho-

vat dříve stanovené garance. Stěžovatelka navrhla, aby soud předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda výše uvedená směrnice brání České republice v omezení již etablovaného režimu podpory formou zavedení, resp. výběru odvodu.

Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na právní názor Ústavního soudu vyjádřený ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 a zdůraznil, že dle Ústavního soudu zůstává i po účinnosti zákona č. 402/2010 Sb. zachována podpora využití obnovitelných zdrojů energie. To v míře, která zajistí výrobci elektřiny ze slunečního záření zákonem zakotvenou garanci výše výnosů za jednotku elektřiny při podpoře výkupními cenami po dobu 15 let a současně je garantována prostá doba návratnosti investice 15 let od uvedení zařízení do provozu. Opatření přijatá v souvislosti s odvodem jsou zcela legitimní, zvolené prostředky se dle Ústavního soudu jeví jako rozumné a přiměřené. Nejedná se o opatření extrémní, i nadále je výroba energie z obnovitelných zdrojů energie výrazně dotována ze státního rozpočtu a podporována výkupními cenami.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

IV.A Soulad právní úpravy odvodu za elektřinu ze slunečního záření s ústavním pořádkem

[15] Stěžovatelka v obecné rovině namítá, že právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření porušuje princip rovnosti, legitimního očekávání a zákaz retroaktivity. S těmito argumenty se vypořádal Ústavní soud ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, jímž rozhodl o návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů upravující právě odvod za elektřinu ze slunečního záření.

[16] Účastníkům tohoto řízení je odůvodnění shora uvedeného nálezu nepochybně dobře známé, neboť oba ve svých podáních předložených Nejvyššímu správnímu soudu na ně odkazují. Postačí tedy pouze stručně shrnout stěžejní názory Ústavního soudu, které se týkají argumentace stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti.

[17] Právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření ve svých důsledcích, které má na provozovatele fotovoltaických elektráren, jimž patnáctileté období garancí dle § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů počalo plynout před zavedením odvodu, působí účinky nepravé retroaktivity. Nepravá retroaktivita právní normy je v zásadě přípustným jevem, přesto nelze vyloučit, že by mohly existovat legitimní důvody pro zachování předchozí právní úpravy, ačkoliv zákonodárce deklaroval veřejný zájem na její změně. V případě zákona č. 402/2010 Sb., jímž byl zaveden odvod za elektřinu ze slunečního záření, však Ústavní soud žádný zájem převažující nad veřejným zájmem na změně právní úpravy neshledal (podrobně viz část VIII./a citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11).

[18] Nová právní úprava zavádějící tzv. odvod není v rozporu s principem ochrany legitimního očekávání. Uvedený princip totiž nesměruje k zakonzervování existujícího stavu právní úpravy, nýbrž toliko k ochraně očekávání nabytí majetku. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů založil provozovatelům fotovoltaických elektráren očekávání, že investice do jejich vybudování a provozu se jim vrátí díky garantovaným cenám do patnácti let od připojení elektrárny do distribuční soustavy. I přes zavedení tzv. odvodu je díky vyšší garantovaných výkupních cen v porovnání s náklady na pořízení fotovoltaických elektráren, které dramaticky poklesly, zajištěna návratnost investice v horizontu patnácti let. K porušení zákonem založeného legitimního očekávání tedy nedošlo. Pokud provozovatelé fotovoltaických elektráren předpokládali s ohledem na velmi štedře nastavený systém podpory, že náklady na pořízení a provoz fotovoltaických elektráren se jim

vrátí dříve než za patnáct let, pak toto jejich očekávání nepodléhá ochraně, jelikož nebylo založeno zákonem, nýbrž pouze subjektivním přesvědčením, že nedojde k žádné změně podmínek podpory výroby elektřiny ze slunečního záření. Předpoklad naprosté neměnnosti právní úpravy z požadavků právního státu v žádném případě nevyplývá (v podrobnostech viz bod 65 až 72 uvedeného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11).

[19] Pokud jde o druhou z garancí, tedy záruku zachování výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu 15 let od roku uvedení zařízení do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců, k té Ústavní soud uvedl, že nedosahuje ústavněprávní intenzity (viz bod 87 nálezu). Dodal, že nebylo zjištěno, že by výnosem ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) bodu druhého zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů měla být určitá konkrétní výše čistého zisku. Pokud Ústavní soud nedospěl k závěru, že zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření je v rozporu se zásadou ochrany legitimního očekávání z důvodu porušení záruky obsažené v § 6 odst. 1 písm. b) bodě druhém zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu s tímto závěrem finálního interpreta ústavy polemizovat. Tím méně, že detailnímu abstraktnímu přezkumu ústavnosti normy ze strany Ústavního soudu v daném případě nic nebránilo, neboť posouzení této otázky nezávisí na individuální situaci konkrétní osoby. Otázka tedy nezní tak, zda je odvod (tedy daň), jímž se snižuje faktický příjem stěžovatelky, protiústavní z důvodu porušení § 6 odst. 1 písm. b) bodu druhého zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, nýbrž zda minimální státem garantovaná cena, za niž je elektřina vykupována, je stanovena Energetickým regulačním úřadem v dostatečné výši (i s ohledem na povinný odvod srážený z výkupní ceny). V nyní projednávané věci se soud zabývá pouze otázkou daňovou a neshledal, že by aplikaci § 7a a násl. zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů bránil § 6 odst. 1 písm. b) bod druhý téhož zákona. Lze doplnit, že z pohledu napl-

nění legitimního očekávání stěžovatelky je mnohem významnější garance návratnosti investice v horizontu 15 let než garance výše výnosu za jednotku elektřiny, která je podstatná pouze z hlediska krátkodobého financování (*cash-flow*), jehož nepříznivý vývoj lze korigovat nástroji uvedenými v bodě 89 nálezu Ústavního soudu.

[20] Důvodnou nemůže být ani námitka narušení rovnosti. Ústavní soud poukázal na to, že rozdílný přístup k odlišným skupinám jednotlivců je ústavně akceptovatelný, pokud je založen na objektivních a rozumných důvodech. Tzv. odvod se vztahuje na fotovoltaické elektrárny, které byly uvedeny do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. V tomto období došlo k dramatickému poklesu pořizovacích nákladů jednotlivých komponentů fotovoltaické elektrárny (o více než 40 %). Dle stávající právní úpravy však na to mohl Energetický regulační úřad reagovat pouze pětiprocentním snížením garantovaných cen. I přes tento omezený zásah by byli provozovatelé fotovoltaických elektráren uvedených do provozu po 1. 1. 2009 nejvíce zvýhodněnou skupinou výrobců energie. Proto stát přistoupil k zavedení tzv. odvodu, jímž částečně snížil podporu poskytovanou této skupině výrobců elektrické energie. Důvody pro jeho zavedení jsou tedy racionální a ústavně souladné (více viz body 74 až 76 citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11). K tomu lze dodat, že cílem uvalení tzv. odvodu na elektřinu produkovanou ze slunečního záření v zařízeních uvedených do provozu po 1. 1. 2009 bylo obnovení rovnosti mezi jednotlivými skupinami výrobců elektrické energie z obnovitelných zdrojů. Tato rovnost byla narušena prudkým propadem cen komponentů fotovoltaických elektráren, takže garantované ceny za výkup elektřiny byly vzhledem k poklesu nákladů nepřiměřeně vysoké, a to právě i v porovnání s ostatními obnovitelnými zdroji energie.

[21] Otázkou, zda právní úprava odvodu za elektřinu ze slunečního záření je v souladu se svobodou podnikání zaručenou čl. 26 Listiny, se Ústavní soud výslovně nezabýval. Nejvyšší správní soud k této námitce stěžovatel-

ky nejprve poukazuje na to, že v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny se lze svobody podnikání domáhat pouze v mezích zákonů, které ji upravují. Z judikatury Ústavního soudu přitom plyne, že případná omezení svobody podnikání musí šetřit podstatu a smysl svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny, viz např. náleze ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08, N 83/53 SbNU 51, č. 151/2009 Sb.). Zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření neomezuje hospodářskou soutěž, nestanoví žádné podmínky pro výkon podnikatelské činnosti, tedy přímo nezasahuje do svobody podnikání. Jelikož však snižuje výnosy dosahované v rámci podnikatelské činnosti, ovlivňuje svobodu podnikání nepřímo. Státní regulace, která je pro energetický sektor typická a k níž dochází v několika aspektech [přednostní právo na připojení do distribuční soustavy (§ 4 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), stanovení garantovaných obchodních podmínek, včetně ceny (§ 4 odst. 4 téhož zákona) atd.], musí při stanovení ceny zohlednit i možnost tvorby zisku, jinak dojde ke znemožnění určité oblasti podnikatelské aktivity, a tedy porušení čl. 26 Listiny (srov. náleze ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, N 73/18 SbNU 135; č. 167/2000 Sb.).

[22] Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 dovodil, že i přes zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření je provozovatelům fotovoltaických elektráren garantován zisk. Proti tomu stěžovatelka pouze obecně namítá, že zavedení odvodu má za následek, že po dobu několika let nebude dosahovat zisk, čímž její podnikatelská činnost ztratí smysl (k tomu viz body [27] a [29] níže). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě investičních záměrů vyznačujících se vysokými počátečními pořizovacími náklady není možné očekávat, že bude okamžitě po uvedení zařízení do provozu dosahován zisk v účetním slova smyslu. Investice do výroby energie ze slunečního záření je investicí dlouhodobou. Garance poskytnutá zákonem je postavena na tom, že do 15 let od uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu se vlastníci elektrárny vrátí náklady vynaložené na její pořízení. V následujících letech až do

konce životnosti elektrárny pak již naproti výnosům realizovaným provozem elektrárny budou stát pouze běžné náklady na provoz, čímž výrazně stoupne zisk. Na tvrzení stěžovatelky, že v současnosti nerealizuje zisk a ani v horizontu několika následujících let nebude, neshledává soud nic překvapivého, natož protiústavního. Stěžovatelka svým tvrzením vystihuje běžný průběh téměř každé dlouhodobé investice.

[23] Ústavní soud nicméně připustil, že v některých případech může mít uvalení tzv. odvodu *rdousící efekt*. Pak by aplikace zákona č. 402/2010 Sb. protiústavní byla. Jde však pouze o případy, kdy by odvod měl likvidační účinky či zasahoval samotnou majetkovou podstatu výrobce elektrické energie. Přitom je třeba hodnotit jednak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů v jejich patnáctiletém trvání, jednak okamžité účinky odvodu.

[24] Stěžovatelka se snaží v kasační stížnosti přesvědčit Nejvyšší správní soud, že právě v jejím individuálním případě má provedení odvodu z platby za elektřinu vyrobenou ve fotovoltaické elektrárně likvidační účinky. Stěžovatelka uvádí, že „*dojde k neúměrnému a protizákonnému prodloužení prosté návratnosti investic [stěžovatelky] do FVE nad zákonem garantovanou hranici 15 let. Současně dojde k porušení zákonné garance zachování výše výnosů za jednotku elektřiny po dobu 15 let od roku uvedení FVE do provozu jako minimální se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců. Současně je v důsledku srážek, resp. výběru Odvodu významným způsobem narušena schopnost [stěžovatelky] průběžně plnit své závazky převzaté vůči třetím osobám, zejména z financování poskytnutého na výstavbu FVE z cizích zdrojů. [...] V důsledku srážek, resp. výběr Odvodu navíc podnikatelská činnost [stěžovatelky] spočívající ve výrobě elektřiny ve FVE negenerovala, resp. negeneruje a po dlouhou dobu v budoucnu nebude generovat zisk.*“ Tyto skutečnosti dle stěžovatelky údajně vyplývají z jejího účetnictví, popř. dalších podkladů, které si žalovaný mohl, resp. měl, obstarat z vlastní evidence, z evidence

jemu podřízených správních orgánů, popř. z evidencí ostatních orgánů veřejné správy. Žalovaný tak dostatečně nezjistil majetkové poměry stěžovatelky a další skutečnosti rozhodné pro správné zjištění, zda je v jejím případě možné aplikovat právní úpravu odvodu.

[25] Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na to, že tvrzení o „*rdousícím efektu*“ odvodu na konkrétní situaci stěžovatelky uplatnila stěžovatelka poprvé až v kasační stížnosti, ačkoliv jí nic nebránilo učinit tak již v řízení před krajským soudem. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 byl vydán dne 15. 5. 2012, krajský soud rozhodl o žalobě až dne 23. 8. 2012. Stěžovatelka tak mohla v průběhu těchto tří měsíců poukázat na své existenční obtíže, a umožnit tak krajskému soudu, aby se těmito skutečnostmi zabýval. Namísto toho však stěžovatelka zůstala pasivní, nestřežila řádně svá práva a neumožnila krajskému soudu zohlednit její konkrétní situaci. V žalobě stěžovatelka uvádí, že právní úprava odvodu je „*pro podstatnou část podnikatelů v obnovitelných zdrojích energií*“ likvidační, má „*škrtící efekt*“ a ve svém důsledku konfiskační dopady na majetkovou podstatu jednotlivce, podnikatelská činnost ztrácí smysl (viz strana 4 a 5 žaloby). Jedná se však pouze o obecné a nikdy v řízení před krajským soudem nekonkretizované tvrzení, které má vykreslit situaci na trhu s elektřinou z fotovoltaických elektráren (viz užití spojení „*pro podstatnou část podnikatelů*“). Stěžovatelka v žalobě neuvedla, že by ona sama byla v takové situaci. Podstatou soudního přezkumu správních rozhodnutí je ochrana individuálních práv, nikoliv ochrana práv „*podstatné části podnikatelů*“. Žaloba dle § 65 násl. s. ř. s. není *actio popularis*, nýbrž prostředkem ochrany výlučně práv žalobce. Nelze proto krajskému soudu vyčítat, že se nezabýval hospodářskou situací žalobkyně, neboť ta v tomto směru neuplatnila žádný žalobní bod. Rozsudek krajského soudu proto není zatížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak se mylně domnívá stěžovatelka. V situaci, kdy stěžovatelka sama nespécifikovala dopady právní úpravy odvodu do své majetkové sféry, mohl krajský soud

bez dalšího odkázat na závěry plenárního nálezu Ústavního soudu a věci se blíže nezabývat (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, čj. 8 Afs 60/2012-27, ve věci INVEST SOLAR, bod 15).

[26] Tvrzení, že odvod má likvidační efekt přímo pro stěžovatelku a že stěžovatelka má problémy hradit své závazky vůči třetím osobám, poprvé zaznělo právě až v kasační stížnosti. Ke skutečnostem, které stěžovatelka uplatnila poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, soud dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

[27] Přesto považuje soud za důležité poukázat na to, že stěžovatelka, ačkoliv svojí kasační stížností směřuje k aplikaci výjimky z pravidla, kterou Ústavní soud připustil ve shora uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, zůstává pohříchu u naprosto obecných tvrzení (viz bod [24] shora). Stěžovatelka soudu svoji hospodářskou situaci nepopsala, ne uvedla, jaké náklady vynaložila na pořízení fotovoltaické elektrárny, kolik stojí běžný provoz elektrárny, jaké náklady doposud vynaložila, jakými disponuje vlastními a cizími zdroji, v jakých lhůtách jsou splatné její závazky, jakých výnosů dosahuje atd. Na základě paušálních, nic neříkajících tvrzení o výskytu rdousícího efektu, likvidační povaze odvodu, ohrožení schopnosti splácet závazky apod. nemůže Nejvyšší správní soud dospět k závěru o protiústavnosti aplikace odvodu za elektřinu ze slunečního záření v případě stěžovatelky. Není přitom namístě, aby soud vyzýval stěžovatelku ke konkretizaci jejích tvrzení. Kasační stížnost obsahuje řádně formulované námitky a jako taková je projednatelná.

[28] Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, čím je žalobní bod či kasační námitka obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu (kasační stížnost) podporují. Je tedy plně na odpovědnosti stěžovatelky, aby předložila soudu v podrobnosti všechny údaje (z hlediska procesního jde

o tvrzení), které by umožnily soudu zhodnotit aktuální hospodářskou situaci stěžovatelky, a na tomto základě pak učinit závěr o ústavnosti podrobení příjmů stěžovatelky z výroby elektrické energie ze slunečního záření tzv. odvodu. I kdyby směl soud ke skutečnostem nově uvedeným v kasační stížnosti přihlídnout, nemohl by se otázkou působení odvodu na finanční situaci stěžovatelky zabývat detailněji, neboť stěžovatelka nevznesla konkrétní tvrzení.

[29] K tomu je ještě třeba poznamenat, že stěžovatelku netíží v soudním řízení správním jen povinnost tvrzení, ale též povinnost důkazní [srov. § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Stěžovatelka neoznačila k prokázání svého obecného tvrzení o rdousícím efektu odvodu a jeho likvidačním dopadu žádný důkazní prostředek. Obsahem správního spisu, z něhož soud při přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí vždy vychází, není žádný dokument, který by osvědčoval majetkové poměry stěžovatelky. Soud by se tedy při hodnocení této otázky nemohl opřít ani o obsah správního spisu. Není rozhodně věcí soudu, aby za stěžovatelku vyhledával důkazní prostředky prokazující její tvrzení. I kdyby tedy stěžovatelka konkretizovala své tvrzení o likvidačním působení srážení odvodu za elektřinu ze slunečního záření, samo o sobě by to nepostačilo k úspěchu žaloby či kasační stížnosti. Na podporu svých tvrzení by totiž stěžovatelka dále musela označit důkazní prostředky, které by měl soud dle jejího názoru provést (např. finanční plán podnikatelského záměru, účetní výkazy, dokumentace k závazkům stěžovatelky vůči třetím osobám apod.).

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti vytýká žalovanému, že se naprosto nedostatečně zabýval majetkovými poměry stěžovatelky, neboť jinak by zjistil, že placení odvodu pro ni může mít likvidační účinky. Namítá, že informace o majetkových poměrech měl žalovaný čerpat z vlastních evidencí, evidencí podřízených orgánů a jiných správních úřadů. Tuto námitku lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Poprvé ji stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti, ačkoliv jejímu uplatnění v řízení před krajským soudem nic

nebránilo (viz podrobněji bod [25] shora). S ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. je námitka nepřijatelná.

[31] Byť se jedná o námitku nepřijatelnou, soud považuje za vhodné zmínit, že stěžovatelka ve své stížnosti na postup plátce daně poukazovala pouze obecně na neústavnost právní úpravy odvodu, nikoliv na nepřiznivě hospodářské dopady, které v její majetkové sféře srážení odvodu plátcem daně aktuálně vyvolává. Finanční úřad posoudil stížnost stěžovatelky přesně v rozsahu uplatněných tvrzení ve vazbě na právní úpravu odvodu. Teprve v situaci, kdy by stěžovatelka poukázala na svoji specifickou hospodářskou situaci, by bylo možno uvažovat o tom, zda má být ohledně této skutečnosti vedeno dokazování. Pokud ovšem stěžovatelka na likvidační dopady srážení odvodu nepoukázala, nelze správci daně vyčítat nedostatečné zjištění skutkového stavu věci (majetkových poměrů stěžovatelky).

[32] Stěžovatelka dovozuje protiústavnost právní úpravy odvodu rovněž z porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy. Zákonem č. 402/2010 Sb. totiž byly dle stěžovatelky porušeny bilaterální mezinárodní dohody o vzájemné ochraně investic. Ilustrativně stěžovatelka odkazuje na dohody o vzájemné ochraně a podpoře investic uzavřené se Španělským královstvím, Rakouskou republikou, Spolkovou republikou Německo, Nizozemským královstvím, Čínskou lidovou republikou a Spojenými státy americkými.

[33] K této argumentaci soud nejprve uvádí, že stěžovatelka, byť vyjmenovala řadu mezinárodních dohod o ochraně investic, ne uvedla, která z nich má být aplikována na její konkrétní případ. Přitom je nepochybné, že na případ stěžovatelky nemohou dopadat všechny jí vyjmenované dohody současně. Jak soud uvedl již v bodě [25] shora, žaloba proti správnímu rozhodnutí není *actio popularis*, nelze se jejím prostřednictvím dovolávat práv třetích osob.

[34] Ve správním ani soudním spise není obsažen jediný dokument ani jediné tvrzení stěžovatelky, z něhož by bylo možné alespoň vtušit, že stěžovatelka je společností se za-

hraniční majetkovou účastí. Z výpisu z obchodního rejstříku plyne, že stěžovatelka je českou právnickou osobou zřízenou podle českého práva. Dále z něho vyplývá, že stěžovatelka vydala 500 kusů listinných akcií na majitele. Státní příslušnost držitelů akcií ovšem není možné z těchto veřejně přístupných pramenů seznat. Soud se tedy nemohl věcně zabývat argumentem stěžovatelky o rozporu právní úpravy odvodu za elektřinu ze slunečního záření s mezinárodními závazky České republiky, neboť stěžovatelka neupřesnila, o který závazek (jakou mezinárodní dohodu o ochraně investic) by se mělo jednat. A také neosvědčila, že je ve vztahu k České republice zahraničním investorem. Soud nevykládá, že stěžovatelce vskutku svědčí ochrana zaručená některou z mezinárodních dohod o ochraně investic, je ovšem na ní, aby soud osvědčila splnění podmínek pro její aplikaci. Zde bez výjimky platí, že pouze bdělým náleží práva.

IV.B Soulad právní úpravy odvodu za elektřinu ze slunečního záření se směrnicí 2009/28/ES

[35] Stěžovatelka namítá, že povinnosti, které ukládá členským státům směrnice 2009/28/ES, byly do českého právního řádu implementovány zákonem o podpoře využívání obnovitelných zdrojů a nabyly podobu tzv. garancí. Tyto garance obsažené v § 6 citovaného zákona však byly zavedením odvodu za elektřinu ze slunečního záření negativně zasaženy, což je v rozporu s cílem a účelem směrnice a ohrožuje jejich naplnění.

[36] Směrnice v odstavci 25 odůvodnění stanoví: „*Členské státy mají různý potenciál, pokud jde o energii z obnovitelných zdrojů, a na vnitrostátní úrovni používají odlišné režimy podpory pro energii z obnovitelných zdrojů. Většina členských států uplatňuje režimy podpory, které poskytují výhody vyhradně v případě energie z obnovitelných zdrojů vyrobené na jejich území. K tomu, aby vnitrostátní režimy podpory náležitě fungovaly, je nezbytné, aby členské státy mohly kontrolovat dopad a náklady svých vnitrostátních režimů podpory na základě svých odlišných potenciálů. Důležitým pro-*

středkem k dosažení cíle této směrnice je zajistit řádné fungování vnitrostátních režimů podpory podle směrnice 2001/77/ES tak, aby byla zachována důvěra investorů a aby členské státy mohly přijmout účinná vnitrostátní opatření v zájmu splnění cíle.“ Dle navazujícího odstavce 26 „[j]e žádoucí, aby ceny energie odrážely externí náklady na výrobu a spotřebu energie, včetně případných environmentálních, sociálních a zdravotních nákladů“.

[37] Hlavním smyslem citované směrnice je uložit státům závazek dosáhnout do roku 2020 stanoveného podílu energie vyrobené z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie. Dle čl. 3 odst. 2 této směrnice jsou státy povinny zavést opatření, kterými účinným způsobem zajistí dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů. Za tím účelem mohou členské státy zavést režim podpory (viz čl. 3 odst. 3 téže směrnice). Režimem podpory se rozumí jakýkoli nástroj, režim či mechanismus uplatňovaný členským státem či skupinou členských států, který podporuje užívání energie z obnovitelných zdrojů snížením nákladů na výrobu této energie, zvýšením ceny, za kterou ji lze prodat, nebo zvýšením množství takto prodané energie prostřednictvím povinnosti využívat energii z obnovitelných zdrojů nebo jinak. To zahrnuje mimo jiné investiční pomoc, osvobození od daně nebo snížení daně, vrácení daně, režimy podpory pro povinnost využívat energii z obnovitelných zdrojů, včetně režimů používajících zelené certifikáty, a režimy přímé cenové podpory, včetně tarifů výkupních cen a plateb prémie [čl. 2 písm. k) uvedené směrnice].

[38] Cílem směrnice je dosažení minimálního stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie na území Evropské unie, a to prostřednictvím dosažení minimálního podílu energie z obnovitelných zdrojů stanoveného diferencovaně pro jednotlivé členské státy. Česká republika je povinna do roku 2020 dosáhnout podílu alespoň ve výši 13 %.

[39] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve otázkou, zda normy obsažené ve směrnici

ci 2009/28/ES mohou mít přímý účinek, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Předpokladem vertikálního přímého účinku směrnice je, že povinnosti, jež ukládá, jsou v ní formulovány dostatečně určitě, přesně a bezpodmínečně a že uplynula lhůta pro její transpozici (základy této judikatury byly položeny rozhodnutím Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, 41/74, *Yvonne van Duyn proti Home Office*, Recueil s. 1337, z poslední doby viz např. rozhodnutí ze dne 12. 7. 2012, *Vodafone España SA*, C-55/11, C-57/11 a C-58/11, bod 37).

[40] Směrnice ukládá České republice povinnost zajistit, aby podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů dosáhl v roce 2020 třinácti procent hrubé konečné spotřeby energie. Ponechává jí přitom široký prostor pro uvážení, jakými konkrétními opatřeními bude tohoto cíle dosaženo. Směrnice dovoluje, aby státy překročily k subvencování výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, čímž činí výjimku z jinak poměrně striktního zákazu veřejné podpory. Směrnice však žádným způsobem nepředepisuje, že by stát musel přijmout nějaká konkrétní opatření typu zaručení výkupních cen, zaručení návratnosti investic, příspěvku na pořízení fotovoltaických elektráren, osvobození výroby energie z obnovitelných zdrojů od daně apod. Směrnice 2009/28/ES neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možné dovést právo stěžovatelky na stabilitu výkupních cen za dodávky elektřiny do distribuční sítě, potažmo tedy zákaz provádět daňové srážky z příjmů provozovatele fotovoltaických elektráren. Stěžovatelkou namítaný požadavek neměnnosti pravidel podpory nevyplývá ani z odstavce 25 odůvodnění směrnice. Ba naopak, v tomto odstavci směrnice zdůrazňuje, že je důležité, aby členské státy mohly kontrolovat dopady a náklady vnitrostátních režimů podpory. Pro přímý účinek směrnice tak není splněna hned první z podmínek, tedy existence dostatečně určitého, přesného a bezpodmínečného závazku členského státu.

[41] Stěžovatelka tedy není oprávněna dovolávat se v řízení před vnitrostátním soudem směrnice 2009/28/ES, neboť uvedená směrnice nemá přímý účinek.

[42] S ohledem na výše uvedené neshledal soud žádného důvodu pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Aplikovaná právní úprava odvodu za elektrinu ze slunečního záření nemá předobraz v žádné z norem evropského práva a žádná z těchto norem ani zavedení tohoto odvodu nebrání. Ostatně stěžovatelka sama žádné

konkrétní ustanovení směrnice, jehož výklad by měl být Soudním dvorem podán, neoznčila. Poukázala pouze na cíl směrnice. Jak soud však vložil výše, zavedením odvodu zcela nepochybně není kompromitován cíl směrnice, tedy dosažení stanoveného podílu energie z obnovitelných zdrojů.

2809

Daň z přidané hodnoty: zvláštní režim obchodníka s použitým zbožím

k § 90 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období 2008 a 2009

k § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád z roku 1992“^{*)})

I. Použití zvláštního režimu obchodníka s použitým zbožím (§ 90 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty) je závislé na vůli dodavatele, zda použije tento zvláštní režim nebo obecný režim DPH v přeshraničních vztazích.

II. K mezinárodnímu dožádání podle unijních předpisů není správce daně povinen, má-li být takovým dožádáním toliko prokázáno tvrzení daňového subjektu, ohledně něhož jej tíží důkazní břemeno podle § 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992 (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 9. 2007, *Twoh*, C-184/05, Sb. rozh., s. I-7897).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2012, čj. 22 Af 48/2010-50)^{**)}

Prejudikatura: Rozsudky Soudního dvora ze dne 28. 10. 1999, *Vestergaard* (C-55/98, Recueil, I-7641), ze dne 3. 10. 2002, *Danner* (C-136/00, Recueil, I-8147) a ze dne 27. 9. 2007, *Twoh* (C-184/05, Sb. rozh., s. I-7897).

Věc: Z. V. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z přidané hodnoty.

Finanční úřad ve Šternberku rozhodnutími ze dne 8. 9. 2009 dodatečně vyměřil daň z přidané hodnoty za zdaňovací období III. čtvrtletí 2008, IV. čtvrtletí 2008, leden 2009 a únor 2009. Proti těmto rozhodnutím podal žalobce odvolání, které však žalovaný rozhodnutími ze dne 26. 10. 2010 v jednom případě zamítl a další rozhodnutí orgánu I. stupně změnil.

V žalobě proti rozhodnutím žalovaného podané u Krajského soudu v Ostravě žalobce kromě jiného namítl, že žalovaný nesprávně aplikoval zákon o dani z přidané hodnoty, po-

kud zaujal názor, že dodavatelé žalobce, jimiž jsou osoby v jiných členských státech Evropské unie, při dodání ojetých automobilů žalobci nepoužili zvláštní režimy obchodníka s použitým zbožím. Tento závěr – jakkoli vycházející i z vyjádření samotného žalobce – je mylný, jelikož se jedná o obchodníky s ojetými automobily, a proto byla dána vysoká pravděpodobnost hraničící s jistotou, že zvláštní režim tito dodavatelé použili. S odvoláním na § 31 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 žalobce zdůraznil, že navrhoval provedení mezinárodního dožádání k ověření skutečnosti,

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

^{**)} Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, 7 AfS 90/2012-32.

zda jeho dodavatelé zvláštní režim použili, či nikoli.

S ohledem na tuto skutečnost měl žalobce za to, že nemohl uplatnit odpočet DPH na vstupu, a to s ohledem na § 62, § 73 odst. 7 a § 75 zákona o dani z přidané hodnoty. Všichni jeho dodavatelé byli registrováni v jiné členské zemi EU a nakupovali automobily již i s příslušnou cizozemskou daní z přidané hodnoty. Vyměření daně z přidané hodnoty žalobci z celé ceny ojetých automobilů tak představovalo dvojí zdanění, které je v rozporu s platnou legislativou, neboť se všemi zeměmi EU má Česká republika uzavřeny smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce nakupoval v předmětných zdaňovacích obdobích ojeté osobní automobily zejména od osob registrovaných v jiných členských státech EU. Z daňových dokladů, stanoviska samotného žalobce a z potvrzení jedné z těchto osob jednoznačně vyplývalo, že tyto osoby zvláštní režim obchodníka s použitým zbožím při předmětných transakcích nepoužily. Použití zvláštního režimu je možností, nikoli povinností dodavatele. Žalobce ani jinak neprokázal použití tohoto zvláštního režimu, neunesl tedy důkazní břemeno ve smyslu § 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992. K provedení mezinárodního dožádání pak nebyli orgán I. stupně ani žalovaný povinni, jak již vyslovil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 27. 9. 2007, *Twoh*, C-184/05, Sb. rozh., s. I-7897.

Žalobcem uvedená ustanovení na posuzovaný případ nedopadala, neboť žalobce nepořizoval automobily pro vlastní potřebu, ale za účelem dalšího prodeje; dodání automobilů žalobcem jeho klientům v tuzemsku nezákládalo důvod pro osvobození od DPH.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) K žalobnímu bodu 2) je třeba konstatovat, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce nakupoval v předmětných zdaňovacích obdobích ojeté osobní automobily mj. od BCA Autoauktionen GmbH, která žalobci sice

sdělila, že v některých případech užívá zvláštní režim, to je však vždy uvedeno na faktuře odkazem na § 25a německého zákona o DPH; v posuzovaném případě však takový odkaz na fakturách není, naopak je v nich odkaz na § 6 německého zákona o DPH – prodej osvobozený od daně při vnitrouijních dodávkách v rámci Evropské unie. Nakupoval též u Carconnex NV, DÜRKOP GmbH, Autohaus Küver GmbH a Autoimpuls GmbH, a sám při ústním jednání 19. 6. 2009 sdělil, že tito obchodníci nepoužili zvláštní režim obchodníka s použitým zbožím. Tato skutečnost vyplývá též z příslušných daňových dokladů, kde je opět uveden odkaz na § 6 (nikoli § 25a) německého zákona o DPH.

Krajský soud se tak ztotožňuje s vyhodnocením těchto důkazních prostředků správcem daně a žalovaným tak, že z těchto důkazů vyplývá, že zvláštní režim obchodníků s použitým zbožím nebyl v posuzovaných případech uvedenými dodavateli uplatněn.

Krajský soud se proto dále zabýval námitkou, že žalovaný neprovedl ve věci mezinárodní dožádání k ověření skutečnosti, že předmětní dodavatelé žalobce použili režim obchodníka s použitým zbožím.

Ve shodě s žalovaným krajský soud konstatuje, že podle judikatury Soudního dvora představované rozsudky ze dne 28. 10. 1999, *Vestergaard*, C-55/98, Recueil, I-7641, ze dne 3. 10. 2002, *Danner*, C-136/00, Recueil, I-8147, a zejména shora citovaným rozsudkem ve věci *Twoh*, bodů 34 a 38, nebyly směrnice o vzájemné pomoci a nařízení o správní spolupráci přijaty proto, aby orgánům jednoho členského státu umožnily prostřednictvím orgánů druhého členského státu ověřovat údaje, k jejichž prokázání je povinen podle vnitrostátního práva daňový subjekt sám, tzn. v České republice k prokázání skutečností, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování, nebo k jejichž průkazu byl správcem daně (legitimně – pozn. soudu) vyzván (§ 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992).

Bylo tak na žalobci aby jinak než návrhem na mezinárodní dožádání prokázal, že jeho dodavatelé použili zvláštní režim obchodníka

s použitým zbožím. To se mu však nezdařilo. Pro úplnost soud dodává, že vysoká míra pravděpodobnosti hraničící s jistotou, že žalobcovi dodavatelé zvláštní režim použili, je žalobcovou domněnkou, která nemá v provedeném dokazování žádný podklad.

V tomto směru se však krajský soud zabýval otázkou, zda není povinností zahraničního dodavatele žalobce použít při dodávkách použitého zboží z jiného členského státu EU do České republiky zvláštní režim.

Podle čl. 2 osmé směrnice Rady 79/1072/EHS, o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Úprava vracení daně z přidané hodnoty osobám povinným k dani neusazeným v tuzemsku (dále jen „osmá směrnice“), „[k]aždý členský stát vrátí osobě povinné k dani neusazené v tuzemsku, avšak usazené v jiném členském státě, za níže uvedených podmínek [které jsou čistě formálního charakteru] daň z přidané hodnoty, která byla vybrána u služeb poskytnutých či movitých věcí dodaných jinými osobami povinnými k dani v tuzemsku, nebo u dovozu zboží do tuzemska, pokud jsou toto zboží a tyto služby použity pro plnění uvedená v čl. 17 odst. 3 písm. a) a b) směrnice 77/388/EHS, anebo pro služby uvedené v čl. 1 písm. b) této směrnice.“

Šestá směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (dále jen „šestá směrnice“) byla s účinností od 1. 1. 2007 nahrazena směrnicí Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice 2006/112/ES“), kdy dosavadní čl. 17 odst. 3 písm. a) šesté směrnice je nově inkorporován do čl. 170 písm. a) směrnice 2006/112/ES.

Podle čl. 170 písm. a) směrnice 2006/112/ES „[k]aždá osoba povinná k dani, která je ve smyslu článku 1 [osmé] směrnice [...], článku 1 směrnice 86/560/EHS a článku 171 této směrnice neusazená v členském státě, ve kterém uskutečňuje nákup zboží a služeb nebo dovoz zboží, jež jsou předmětem DPH, má nárok na vrácení této daně, pokud jsou da-

né zboží nebo dané služby použity pro tyto účely: a) plnění podle článku 169“.

Podle čl. 169 písm. a) směrnice 2006/112/ES „[k]romě odpočtu podle článku 168 má osoba povinná k dani nárok na odpočet daně podle uvedeného článku, jsou-li zboží a služby použity za účelem těchto plnění: plnění spočívajících v činnostech uvedených v čl. 9 odst. 1 druhém pododstavci, která byla uskutečněna mimo členský stát, v němž je daná daň splatná nebo byla odvedena, a u kterých by jí vznikl nárok na odpočet daně, kdyby byla uskutečněna v tomto členském státě“.

Podle čl. 9 odst. 1 věty druhé směrnice 2006/112/ES „[e]konomickou činností se rozumí veškerá činnost výrobců, obchodníků a osob poskytujících služby, včetně těžební činnosti, zemědělské výroby a výkonu svobodných a jiných obdobných povolání. Za ekonomickou činnost se považuje zejména využívání hmotného nebo nehmotného majetku za účelem získávání pravidelného příjmu z něj.“

Podle čl. 138 odst. 1 směrnice 2006/112/ES „[č]lenské státy osvobodí od daně dodání zboží, které bylo odesláno nebo přepraveno mimo jejich území, avšak uvnitř Společenství, prodávajícím nebo pořizovatelem nebo na účet jednoho z nich, uskutečněné pro jinou osobu povinnou k dani nebo právnickou osobu nepovinnou k dani, která jedná jako taková, v jiném členském státě než ve státě zahájení odeslání nebo přepravy zboží“.

Podle čl. 138 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/112/ES „[k]romě dodání podle odstavce 1 osvobodí členské státy od daně tato plnění: [...] c) dodání zboží spočívající v jeho přemístění do jiného členského státu, která by byla osvobozena od daně podle odstavce 1 a písmen a) a b) tohoto odstavce, kdyby se uskutečnila pro jinou osobu povinnou k dani“.

Podle čl. 313 odst. 1 směrnice 2006/112/ES „[n]a dodání použitého zboží, uměleckých děl, sběratelských předmětů a starožitností, která uskutečňují obchodníci povinní k dani, uplatňují členské státy zvláštní režim zis-

kové přírážky dosažené obchodníkem povinným k dani v souladu s tímto pododdílem“.

Podle čl. 314 písm. d) směrnice 2006/112/ES „[r]ežim ziskové přírážky se uplatňuje na dodání použitého zboží, uměleckých děl, sběratelských předmětů nebo starožitností uskutečněná obchodníkem povinným k dani, pokud mu toto zboží bylo dodáno jednou z těchto osob: [...] d) jiným obchodníkem povinným k dani, pokud byla při dodání zboží tímto jiným obchodníkem povinným k dani uplatněna daň podle tohoto zvláštního režimu“.

Podle § 90 odst. 2 písm. c) zákona o dani z přidané hodnoty „[z]vláštní režim může použít obchodník při dodání použitého zboží včetně dodání použitého zboží na základě smlouvy o finančním pronájmu, uměleckého díla, sběratelského předmětu nebo starožitnosti, pokud je toto zboží obchodníkovi dodáno [...] jiným obchodníkem, pokud při dodání tohoto zboží tímto jiným obchodníkem byl použit zvláštní režim“.

Podle čl. 319 směrnice 2006/112/ES „[o]bchodník povinný k dani může na každé dodání, na které se vztahuje režim ziskové přírážky, použít běžný režim DPH“.

V případě žalobce není pochyb, že se jedná o osobu neusazenou v zemích, kde nakoupil ojeté automobily od shora uvedených dodavatelů.

Pro přehlednost krajský soud shrnuje, že podle uvedených ustanovení směrnice 2006/112/ES:

1) každá osoba povinná k dani, která je neusazená v členském státě, ve kterém uskutečňuje nákup zboží, jež je předmětem DPH, má nárok na vrácení této daně, pokud je dané zboží použito k činnosti obchodníků uskutečněné mimo členský stát, kde byla daň odvedena;

2) od daně je osvobozeno dodání zboží mimo území jedné ze zemí EU do jiné země EU;

3) zvláštní režim dodání použitého zboží se uplatňuje, jen pokud dodavatel uplatnil daň podle tohoto zvláštního režimu, může

však namísto toho použít běžný režim. Ustanovením směrnice 2006/112/ES o tomto způsobu uvedeným shora pak odpovídá i znění § 90 zákona o dani z přidané hodnoty.

Soud na základě těchto ustanovení konstatuje, že postup při placení, vrácení, příp. odpočtu daně z přidané hodnoty může u použitého zboží dodaného přeshraničně uvnitř EU proběhnout jedním z těchto tří způsobů:

1) odběratel nakoupí zboží včetně DPH státu dodavatele; tento stát mu DPH na jeho žádost vrátí, následně DPH z téže dodávky dodavatel přízná ve svém státě;

2) odběratel nakoupí zboží bez DPH státu dodavatele jako osvobozené intrakomunitární plnění, následně DPH z této dodávky přízná ve svém státě;

3) odběratel nakoupí zboží včetně DPH státu dodavatele, dodavatel ve svém státě uplatní zvláštní režim, nato odběratel již ve svém státě z této dodávky DPH nepřiznává a neplatí, předmětem DPH v jeho státě je až jeho vlastní zisková přírážka.

První shora popsaná situace v posuzovaných případech nenastala, neboť zboží bylo dodavatelem deklarováno jako osvobozené od daně.

Žalobcem předložené obchodní doklady nasvědčují druhé shora popsané situaci, kdy dodavatelé žalobce v těchto dokladech odkazují na osvobození zboží od DPH s ohledem na to, že se jedná o přeshraniční dodávky v rámci EU.

Soud zdůrazňuje, že podmínkou užití zvláštního režimu je vůle dodavatele, který musí tento režim uplatnit ve svém státě. Tomu odporují zjištění správce daně, na základě kterých vůbec byla zahájena daňová kontrola, o tom, že žádný z dodavatelů ve svém státě DPH nepřiznal a nezaplatil, obsah daňových dokladů předložených žalobcem a konečně i vlastní prohlášení žalobce do protokolu z 19. 6. 2009. Krom mezinárodního dožádání, které správce daně ani žalovaný nebyli povinni provést, nenavrhl žalobce žádný důkaz k prokázání svého tvrzení, že jeho dodavatelé

užili zvláštní režim pro obchodníky s použitým zbožím. Neunesl tak důkazní břemeno o jím tvrzených skutečnostech, které ho podle § 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992 tížilo. Krajský soud proto aprobejuje závěr žalovaného, že tato skutečnost nebyla v řízení prokázána. (...)

Pokud se týká námitky dvojího zdanění s ohledem na to, že dodavatelé žalobce nakoupili zboží již včetně cizozemské DPH,

soud ve shodě s žalovaným konstatuje, že k prokázání tohoto tvrzení opět žalobce ne navrhl žádný důkaz, jedná se tedy o jeho pouhou domněnku (opačně se však lze i domnívat, že zde žalobcovi dodavatelé uplatnili ve svém státě nadměrný odpočet DPH, kterou v řízení žádným způsobem neprokázal, byť jej k tomuto jeho vlastnímu tvrzení tížilo důkazní břemeno (§ 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992).

2810

Cenné papíry: povinnosti a správní delikty obchodníka s cennými papíry

k § 136 odst. 1 a 2, § 145 odst. 2 písm. d), § 192 odst. 2 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění zákonů č. 56/2006 Sb., č. 57/2006 Sb., č. 120/2007 Sb., č. 126/2008 Sb., č. 230/2008 Sb. a č. 230/2009 Sb.)*

I. Podle § 192 odst. 2 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, se při určení výměry pokuty právníkovi osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Toto ustanovení se již podle své textace má uplatnit při ukládání pokut; stejné okolnosti související s protiprávním činem však bude brát rozhodující orgán v úvahu i při hodnocení, zda spáchaný čin vykazuje společenskou nebezpečnost.

II. „Opakované porušení“ povinnosti ve smyslu § 145 odst. 2 písm. d) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, znamená nejen to, že s účastníkem kapitálového trhu je již podruhé zahajováno řízení ve věci porušení citovaného zákona, ale že již jednou bylo autoritativně vysloveno, že porušil zákon (což nutně znamená, že musel být uložen i trest; takovým autoritativním aktem, jehož vydání je reakcí na porušení zákona ze strany účastníka, může být i opatření k nápravě nebo některé z dalších opatření podle § 136 odst. 1 a 2 citovaného zákona).

III. Zatímco při úvahách o „opakovaném porušení povinnosti“ je třeba zkoumat, zda byla v minulosti splněna formálně procesní podmínka (tedy zda Česká národní banka rozhodnutím vyslovila, že účastník porušil zákon), porušení „závažné“ [§ 145 odst. 2 písm. d) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu] je absolutní hmotněprávní kvalitou, nevázanou na předchozí splnění procesních podmínek. Odejmutí povolení pak lze jak v případě, že účastník kapitálového trhu porušil svou povinnost opakovaně, tak v případě, že ji porušil závažně. Není tedy nutné, aby před odnětím povolení – tedy před uložením vůbec nejprísnejší sankce podle citovaného zákona – bylo s účastníkem alespoň jednou zahájeno řízení pro porušení právní povinnosti: tak by se totiž zcela setřel rozdíl mezi opakovaným porušením a závažným porušením.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2011, čj. 5 Af 30/2010-133)**)

*) S účinností od 7. 6. 2010 byl § 136 změněn zákonem č. 160/2010 Sb., s účinností od 28. 2. 2011 zákonem č. 41/2011 Sb. a s účinností od 1. 2. 2012 zákonem č. 37/2012 Sb.

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 17. 1. 2013, čj. 8 Afs 17/2012-375.

Prejudikatura: č. 1338/2007 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost PROVENTUS Finance proti České národní bance o povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry.

Žalovaná provedla v roce 2006 u žalobkyně kontrolu zaměřenou na prověřování dodržování právních předpisů v oblasti poskytování investičních služeb. V protokolu o kontrole žalovaná konstatovala, že žalobkyně řádně nezavedla postupy k omezení možnosti střetu zájmů mezi ní a jejím zákazníkem a mezi jejími zákazníky navzájem, nevyhodnotila informace o zákaznících z hlediska úrovně odborných znalostí a zkušeností zákazníka, jeho požadavků na službu, vztah k riziku a finanční situaci, nevedla řádně deník obchodníka s cennými papíry, nevytvořila systém vnitřní kontroly přiměřeně ke své velikosti a k rozsahu a povaze poskytovaných investičních služeb, dále v rozporu se zákonem uváděla v propagačních materiálech číselné odhady nebo předpovědi budoucího výnosu, ačkoli z povahy investiční služby nebo nástroje nevyplývalo, že tento výnos je pevně stanoven, uváděla v propagačních materiálech informace způsobilé vyvolat dojem, že investiční služby poskytované obchodníkem jsou formou kolektivního investování, formou vkladu u banky, formou penzijního připojištění nebo pojištěním, rovněž nepřipustně srovnávala finanční produkty – bankovní termínovaný vklad a investiční program bez uvedení všech faktorů, které mohou mít na srovnání vliv, a neinformovala v letáčích zákaznicky o riziku, se kterým je poskytovaná služba spojena.

Žalovaná dospěla k závěru, že jsou dány důvody pro projednání věci bez zahájení správního řízení – zejména proto, že žalobkyně je společností s nízkým dopadem na tuzemský finanční trh a byla u ní provedena první státní kontrola na místě. Na jednání dne 18. 4. 2007 žalovaná upozornila žalobkyni na možnost další státní kontroly a na razantnější postih při zjištění nedostatků. Žalobkyně na jednání informovala žalovanou o přijatých i plánovaných opatřeních k nápravě.

Další kontrola proběhla u žalobkyně v období říjen 2008 – březen 2009. Žalovaná při této kontrole zjistila, že nedostatky zjištěné při předchozí kontrole nadále přetrvávají. V protokolu o kontrole konstatovala i další pochybení spočívající v tom, že žalobkyně nezajistila výkon funkce řízení rizik a likvidity, vnitřní předpisy neupravovaly dostatečně systém řízení rizik, dále nesledovala kapitálovou přiměřenost a nevyžadovala od zákazníků informace v šíři stanovené zákonem.

Rozhodnutím ze dne 8. 1. 2010 žalovaná odňala žalobkyni povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry podle § 136 odst. 1 písm. h) a § 145 odst. 2 písm. d) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Žalobkyně se měla dopustit celkem 11 správních deliktů podle § 157 citovaného zákona, mezi jinými (i) nezajištění řádného výkonu funkce *compliance*; (ii) nezajištění výkonu vnitřního auditu přiměřeně charakteru, rozsahu a složitosti činností žalobkyně; (iii) nezavedení přiměřeného systému řízení rizik. Žalovaná zdůraznila, že delikty, jichž se žalobkyně dopouštěla, měly pokračující, resp. trvající charakter; šlo o nedostatky systémové povahy dotýkající se provozu žalobkyně se zásadní mírou ohrožení, resp. poškození zákonem chráněných zájmů. Žalobkyně porušovala základní povinnosti obchodníka s cennými papíry opakovaně a dlouhodobě, jak bylo zřejmé z kontrolních zjištění z roku 2006. Při úvaze o uložení sankce brala žalovaná v úvahu také množství deliktů, jichž se žalobkyně dopustila. Jelikož žalobkyně neodstranila nedostatky zjištěné při předchozí státní kontrole (v podstatě všechny nedostatky se opakovaly), dospěla žalovaná k závěru, že na nápravu nelze spoléhat.

Bankovní rada žalované rozhodnutím ze dne 13. 5. 2010 zamítla rozklad žalobkyně a napadené rozhodnutí potvrdila. V rozhodnutí uvedla, že nedostatky zjištěné u žalobkyně byly závažné, případně dlouhodobě přetrvávající. Všechny okolnosti nasvědčovaly

tomu, že společenská nebezpečnost nebyla pouze nepatrná, proto nebylo nutné zkoumat případné nenaplnění materiální stránky deliktu. Bankovní rada žalované také připomněla, že charakter opakovanosti porušení právních povinností plyne z opakovaného zjištění stejných nedostatků (v roce 2006 a nyní); není přitom podstatné, že v roce 2006 nebyla uložena sankce, důležité je, že správní orgán konstatoval tatáž porušení spočívající zejména v nevytvoření přiměřeného systému vnitřní kontroly. Jednání žalobkyně pak bylo nejen opakované, ale i závažné, což je v odůvodnění dostatečně doloženo.

Žalobkyně napadla rozhodnutí o rozkladu žalobou u Městského soudu v Praze a vnesla mimo jiné námitku, že žalovaná nezkoumala společenskou nebezpečnost vytykaných jednání a její případný zánik. Podle žalobkyně nelze směřovat společensko nebezpečnost a závažnost jednání. Zatímco společenská nebezpečnost je rozhodná již pro samotný vznik odpovědnosti, závažnost jednání se posuzuje při určování výše sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 Afs 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Nezákonost rozhodnutí zakládá již samotný fakt, že v něm chybějí úvahy o naplnění znaku společenské nebezpečnosti. Žalovaná měla zvážit, zda společenská nebezpečnost deliktů nezanikla (viz § 65 trestního zákona z roku 1961), protože osoby vykonávající funkce *compliance*, vnitřního auditu a řízení rizik nabyly v průběhu řízení dostatečných zkušeností, a dílčí nedostatky v personálním obsazení žalobkyně tedy byly odstraněny.

Jednou z dalších námitek, které žalobkyně v žalobě uvedla, představovalo tvrzení, že v rozhodnutí žalované byla vadně posouzena otázka sankce, jelikož žalovaná nesprávně posoudila předpoklady uložení sankce podle § 136 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 145 odst. 2 písm. d) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Závěr o opakovaném porušování zákona je nepřesný: trvající delikt se posuzuje jako jediné jednání, dokud není přerušeno zahájením správního řízení (srov. shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu

čj. 8 Afs 17/2007-135). Žalobkyně považovala za legitimní požadavek, aby před uložením maximální sankce došlo alespoň k jednomu zahájení správního řízení. Skutková jednání, která žalovaná označila za nejzávažnější, naplňují definici trvajícího deliktu (nezajištění řádného výkonu funkce *compliance*; nezajištění výkonu vnitřního auditu přiměřeně charakteru, rozsahu a složitosti činností žalobkyně; nezavedení přiměřeného systému řízení rizik); žalobkyně tedy neporušovala právní předpisy opakovaně, neboť se jedná vždy o jediné jednání. Za předpoklad uložení maximální sankce pak vůbec nelze považovat dlouhodobé porušování. Ostatně z rozhodnutí není ani zřejmé, zda odnětí povolení bylo reakcí na dlouhodobé porušování povinností, nebo na závažné porušení; to způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Žalovaná k otázce sankce ve svém vyjádření uvedla, že prosté opakování protiprávního jednání není dostatečnou podmínkou pro odnětí povolení, nejde-li ovšem o protiprávní jednání závažné. Žalovaná zjistila nežádoucí stav již v roce 2006, tehdy ale po příslibu žalobkyně přijmout potřebná opatření upustila od správního řízení; při kontrole v roce 2008 však nalezla poměry žalobkyně nezměněny. Dlouhodobé porušování není podmínkou pro odnětí povolení, výrazně však zvyšuje závažnost protiprávního jednání. Rozhodnutí je zcela explicitní v tom, že odnímá povolení jak za opakované, tak za závažné porušení povinností.

Žalobkyně v replice setrvala na tom, že materiální znak správního deliktu je třeba zkoumat vždy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, a ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48). Žalobkyně dodala, že v rozhodnutí není výslovně uvedeno, že se sankce ukládá pro závažné porušení povinností – o tom je jen nepřímou zmínka v úvahách o následcích jednání.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

5.

Žalovaná nezkoumala společenskou nebezpečnost vytýkaných jednání a její případný zánik

(...) Soud na rozdíl od žalobkyně zastává názor, že v praktických úvahách správních orgánů a soudů se pojmy *společenská nebezpečnost činu* a *závažnost jednání* prolínají, ačkoli splnění prvého z obou znaků je podstatné pro samotnou trestnost, kdežto druhý bývá spojován až s ukládáním sankce a hodnocením jejího druhu a výše. O tom svědčí jak doktrína trestního práva (Novotný, O. *Trestní právo hmotné*. 5. vyd. Praha : ASPI, 2007, s. 128: „*Pojem nebezpečnosti činu pro společnost platný trestní zákon nedefinuje, oporou pro její vymezení mohou být kritéria stupně nebezpečnosti činu pro společnost, jejichž demonstrativní výčet podává § 3 odst. 4*“; podle tohoto výčtu je stupeň nebezpečnosti činu pro společnost určován zejména *na významem chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsobem provedení činu a jeho následky, okolnostmi, za kterých byl čin spáchán, osobou pachatele, mírou jeho zavinění a jeho pohnutkou*), tak i rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Podle ní (viz shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 27/2008-46, na nějž žalobkyně sama poukazuje) je stupeň nebezpečnosti činu pro společnost „*určován zejména závažností správního deliktu, kterou lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je zákoným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pohnutky, které jej ke spáchání vedly*“.

Podle § 192 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu „*při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán*“. Toto ustanovení je systematicky zařazeno v závěru části deváté hlavy třetí zákona a již podle své textace se má uplatnit při ukládání pokut; jak je však zřejmé z výše uvedeného, stejné okolnosti souvi-

sející s protiprávním činem bude brát rozhodující orgán v úvahu i při hodnocení, zda spáchaný čin vykazuje společenskou nebezpečnost. V tomto ohledu nelze žalované nic vytknout. Již v rozhodnutí žalované (oddíl *Sankce*, s. 28–29) žalovaná zhodnotila vady vyvolané jednáním žalobkyně jako „*nedostatky systémové povahy dotýkající se provozu [žalobkyně] se zásadní mírou ohrožení, resp. poškození zákonem chráněných zájmů*“. Uvedla, že žalobkyně porušuje základní povinnosti obchodníka s cennými papíry opakovaně a dlouhodobě, a přes příslib nebyla schopna nedostatky napravit; nejde o ojedinelé selhání, ale o dlouhodobé jednání v rozporu se zákonem o podnikání na kapitálovém trhu; tyto obecné úvahy pak žalovaná blíže rozvedla. Podobné hodnocení detailně provedla i bankovní rada žalované v rozhodnutí o rozkladu (bod 18, *K sankci*, s. 22–26). S ohledem na to, že oba srovnávané instituty – tj. společenská nebezpečnost a závažnost činu – se prolínají a míra jejich naplnění se hodnotí pomocí stejných znaků, nepovažuje soud za chybné, že citované úvahy žalované se vyskytují (z pohledu systematiky odůvodnění) v částech, které jsou podle názvu věnovány *sankci* – tj. podle označení nikoli základu odpovědnosti, nýbrž následku odpovědnosti. Soud hodnotí odůvodnění rozhodnutí podle obsahu, a obsahově se žalovaná dostatečně vypořádala s otázkou společenské nebezpečnosti jednání žalobkyně.

O zániku společenské nebezpečnosti tu nemůže být řeč. Žalobkyně odkazuje na § 65 trestního zákona z roku 1961; podle něj „*[t]restnost činu, který byl v době spáchání pro společnost nebezpečný, zaniká, jestliže vzhledem ke změně situace anebo vzhledem k osobě pachatele prominula nebezpečnost trestného činu pro společnost*“. Na to, že se u ní změnila situace, poukazovala žalobkyně už v průběhu správního řízení (zejména srov. její dopisy ze dne 9. 3. 2010, 26. 3. 2010 a 30. 4. 2010); jak však už bylo řečeno výše, zrovna v tomto konkrétním případě nejsou následné kroky žalobkyně k nápravě dostatečně přesvědčivé. Po celý rok a půl, který žalobkyně měla k dispozici mezi jednáním se

žalovanou dne 18. 4. 2007 a zahájením druhé státní kontroly dne 7. 10. 2008, se žalobkyni nepodařilo nedostatky napravit; k nápravě přistoupila až pod tlakem probíhající státní kontroly (o tom výmluvně svědčí i skutečnost, že ke dni 1. 11. 2008 byli přijati tři noví spolupracovníci na funkce *compliance*, vnitřního auditu a řízení rizik), z výsledků první státní kontroly si nevzala poučení.

Soud na okraj dodává, že i samotný trestní zákon z roku 1961, jehož se žalobkyně dovolává, ve své nové podobě (trestní zákoník z roku 2009 nahradil s účinností od 1. 1. 2010 někdejší trestní zákon z roku 1961) ustoupil od formálně-materiálního pojetí trestného činu („*Trestným činem je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto zákoně*“ – § 3 odst. 1 již zrušeného trestního zákona z roku 1961) a přiklonil se k pojetí formálnímu („*Trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně*.“ – § 13 odst. 1 současného trestního zákoníku z roku 2009). Jako materiální korektiv v novém trestním zákoníku z roku 2009 slouží pojem *škodlivosti činu* („*Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu*.“ – § 12 odst. 2 současného trestního zákoníku z roku 2009), který však spíše než se společenskou nebezpečností činu souvisí se zásadou subsidiarity trestní represe. Ke *společenské škodlivosti* ve správním právu lze uvést, že typovou společenskou nebezpečnost může naplnit i prosté porušení administrativního pořádku (viz shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 17/2007-135), které se ani nemusí – v případě obchodníka s cennými papíry – nijak projevit na fungování trhu ani na majetku zákazníků. Neobstojí tedy poukaz žalobkyně na to, že je malým subjektem s malým vlivem na trh, nedostatky aktivně napravila a škodu nezpůsobila – protože k ohrožení chráněných zájmů došlo, resp. docházelo k nim dlouhodobě, a to přes „*vystrahu*“ (kterou pro žalobkyni měly představovat výsled-

ky první státní kontroly). Pokud pak jde o individuální společenskou nebezpečnost (škodlivost) jednání žalobkyně, je zvyšována právě dlouhodobě laxním přístupem žalobkyně k plnění zákonných povinností a k nápravě zjištěných nedostatků. (...)

7.

V rozhodnutí byla vadně posouzena otázka sankce

a) Žalovaná nesprávně posoudila předpoklady uložení sankce podle § 136 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 145 odst. 2 písm. d) zákona o podnikání na kapitálovém trhu

(...) Ačkoli by soud v souladu se žalobkyní považoval za vhodnější, aby žalovaná přímo ve výroku rozhodnutí vyjádřila, zda jednání žalobkyně považuje za opakované, nebo za závažné, nezpůsobuje chybějící údaj ve výroku nepřezkoumatelnost rozhodnutí, resp. jeho nezákonnost: z odůvodnění rozhodnutí je totiž dobře patrné, jakou povahu přičítala žalovaná jednání žalobkyně (případně jednotlivým skutkům), a je zřejmé, že na základě svých skutkových zjištění měla u jednotlivých jednání za splněnou podmínku buď opakovanosti, nebo závažnosti jednání – přičemž obě tyto kvalifikace vedou ke stejnému právnímu následku. Celkově pak považovala porušování citovaného zákona ze strany žalobkyně za závažné; zdůraznila přitom také nevěli či neschopnost žalobkyně k nápravě a dlouhodobý charakter jejího jednání.

K hledisku opakovanosti jednání: žalobkyně má pravdu v tom, že řada jejích pochybení byla dlouhodobého charakteru, tedy šlo o trvajících správních delikty. Podle teorie trestního práva, která se obdobně uplatní i u správních deliktů, je za jeden skutek třeba považovat to, co se odehraje do zahájení prvního (správního) řízení; po tomto okamžiku se již jedná o formálně jiný skutek (byť by i podle materiálních znaků šlo o totožné jednání, nelze je hodnotit jako pokračující či trvajících delikt, protože tomu právě brání onen formální předěl v podobě zahájení řízení). Žalovaná svým poukazem na opakovaný charakter závažného jednání žalobkyně měla na mysli to,

že mnohá z pochybení, která byla zjištěna při státní kontrole zahájené v roce 2008 a ohledně nichž pak bylo zahájeno správní řízení a vydáno rozhodnutí o odnětí povolení, byla zjištěna již při první státní kontrole v roce 2006 – tj. byla zjištěna opakovaně. Žalobkyně naproti tomu namítá, že v návaznosti na první kontrolu nebylo zahájeno žádné správní řízení; do té doby probíhající závadné jednání tedy nebylo formálně přerušeno a pokračovalo dále až do ukončení druhé kontroly, kdy teprve o něm bylo zahájeno správní řízení: jedná se tedy stále o tentýž skutek.

Žalovaná tedy nepoužívá slovní spojení „*opakované jednání*“ ve formálně správném významu „*skutek, ohledně něž je již podruhé zahajováno správní řízení*“, nýbrž jako prosté vyjádření faktu, že se s tímž jednáním setkává u žalobkyně již podruhé. Podle soudu je však nutno vykládat pojem „*opakované*“, jak jej užívá § 145 odst. 2 písm. d) zákona o podnikání na kapitálovém trhu tak, jak to činí žalobkyně v žalobě. Nestačí, pokud je závadnost určitého jednání formálně konstatována v protokolu o kontrole, po nějakém čase proběhne další kontrola, a teprve pak je zahájeno správní řízení: až tímto zahájením správního řízení se totiž formálně ohraničuje již proběhlé jednání, a teprve po tomto okamžiku se může osoba dopustit „*v pořadí druhého skutku*“. „*Opakovanost*“ spojuje zákon o podnikání na kapitálovém trhu ve svém § 145 odst. 2 písm. d) s tak závažným následkem, že první i druhý skutek musí být od sebe odděleny dostatečně kvalifikovaným úkonem správního orgánu – tedy zahájením řízení. Za takový úkon nelze považovat samotný protokol o státní kontrole – ten zachycuje zjištění kontrolních pracovníků, s nímž se správní orgán později může, ale nemusí ztotožnit. Ostatně protokol o kontrole obvykle obsahuje relativizující formulace typu „*toto jednání považují kontrolní pracovníci za porušení povinností*“; je pak na samotném správním orgánu, aby ve správním řízení sám uvážil o kvalifikaci zjištěného jednání.

„*Opakované porušení*“ pak znamená nejen to, že s účastníkem kapitálového trhu je již podruhé zahajováno řízení ve věci poruše-

ní zákona o podnikání na kapitálovém trhu, ale že již jednou bylo autoritativně vysloveno, že porušil citovaný zákon (což nutně neznamená, že musel být uložen i trest; takovým autoritativním aktem, jehož vydání je reakcí na porušení zákona ze strany účastníka, může být i opatření k nápravě nebo některé z dalších opatření podle § 136 odst. 1 a 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu).

Není tak správný závěr žalované, podle něhož žalobkyně porušila zákon **opakovaně**. Jak však již soud uvedl, znaky opakovanosti a závažnosti nemusejí být ve smyslu § 145 odst. 2 písm. d) zákona naplněny kumulativně, ale postačí splnění i jen jednoho z nich. To, že žalobkyně v této věci pochybila **závažně**, žalovaná řádně zjistila a pečlivě zdůvodnila; s tímto jejím závěrem se soud ztotožňuje. Zatímco při úvahách o „*opakovaném*“ porušení je třeba zkoumat, zda byla v minulosti splněna požadovaná formálně procesní podmínka (tedy zda žalovaná rozhodnutím vyslovila, že účastník porušil zákon), porušení „*závažné*“ je absolutní hmotněprávní kvalitou, nezávanou na předchozí splnění procesních podmínek. Není tedy důvodná námitka, podle níž před uložením nejprísnější sankce musí vždy dojít alespoň k jednomu zahájení správního řízení: tak by se totiž zcela setřel rozdíl mezi opakovaným porušením a závažným porušením.

Délku trvání protiprávního stavu nelze při posuzování závažnosti trvajícího správního deliktu pominout: čím déle bude protiprávní stav trvat, tím závažnější zpravidla bude porušení zákona. Žalobkyně staví svou námitku nepřezkoumatelnosti tak, jako by se pojmy „*dlouhodobost*“ a „*závažnost*“ vylučovaly; tak tomu ovšem není. Jednání žalobkyně hodnotila žalovaná z obou těchto hledisek; jednak u nejvýznamnějších pochybení (i), (ii) a (iii) konstatovala jejich závažnost – na plnění povinností, které byly tímto jednáním porušeny, totiž spočívá celý vnitřní kontrolní systém obchodníka s cennými papíry; jednak dodala, že tyto povinnosti žalobkyně neplnila dlouhodobě, což dále zvyšuje závažnost porušení zákona. (...)

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najeho žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí neshledal; stejně tak nevyhověl návrhu žalobkyně na moderaci, která by v této věci nebyla ani možná. Moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 představuje výjimečný vstup jinak toliko přezkoumávajícího soudu do nalézací pravomoci správního orgánu; podle tohoto ustanovení může soud upustit od uloženého trestu nebo jej snížit

v mezích zákonem dovolených. Žalobkyně navrhla, aby jí soud místo odnětí povolení uložil peněžitou sankci; to už však právě přesahuje pravomoc soudu, neboť ten může do úvahy správního orgánu zasahovat jen co do výše trestu, nikoli však co do jeho druhu. (Specifickým případem je pak upuštění od sankce; to žalobkyně nenavrhl, nicméně k tomu lze na okraj podotknout, že takový postup se jistě neuplatní u sankcí, které v hierarchii následků protiprávního jednání upravených určitým předpisem představují následek nejtěžší.)

2811

Ochrana osobních údajů: nahodilé zpracování osobních údajů; dokazování v daňovém řízení

k § 3 odst. 4 a § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 177/2001 Sb. a č. 439/2004 Sb.

Vyžádání konkrétní listiny obsahující osobní údaje fyzické osoby správcem daně v rámci dokazování, její založení do spisu a hodnocení jejího obsahu je nahodilým shromážděním osobních údajů, při kterém nedochází k jejich dalšímu zpracování ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů [§ 3 odst. 4 a § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů]. Cílem takového postupu je získat a následně vyhodnotit důkazní prostředky z hlediska jejich daňové relevantnosti, nikoli získat osobní údaje pro účely jejich dalšího zpracování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56)

Prejudikatura: č. 1572/2008 Sb. NSS

Věc: Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 10. 2008 uložil žalobci pokutu ve výši 10 000 Kč za neposkytnutí součinnosti při kontrole ve věci zpracování osobních údajů stěžovatelem na základě incidenční kontroly. Kontrola byla zaměřena na dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů, konkrétně zpracovávání osobních údajů poplatníků, jejich předávání a zpřístupňování.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce rozklad. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 27. 1. 2009 rozklad zamítl.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu

v Praze. Podstatou sporu bylo posouzení otázky, zda žalovaný byl oprávněn po žalobci v rámci incidenční kontroly požadovat ze spisu daňového subjektu, akciové společnosti OSTROJ, písemnosti získané jako důkazní prostředky v rámci prováděné daňové kontroly správcem daně týkající se trestního řízení vedeného proti předsedovi představenstva této společnosti.

Městský soud ze spisu ověřil, že v oznámení o zahájení incidenční kontroly ze dne 22. 8. 2007 je uvedeno, že kontrola má být zaměřena na zpracování osobních údajů žalobcem, jejím předmětem je dodržování povinností

ností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů, zejména povinností stanovených v § 5 odst. 1 a § 13 uvedeného zákona. Dále je zde uvedeno, že se kontrola bude týkat zpracování osobních údajů poplatníků, jejich shromažďování a uchovávání v papírové či elektronické podobě, jejich předávání a přístupování. Předmět kontroly tak byl vymezen dostatečně jasně, navíc v průběhu kontroly žalovaný své požadavky přesně specifikoval, a to dopisem ze dne 18. 12. 2007, v rámci kterého požádal o předložení kopie daňového spisu společnosti OSTROJ, resp. písemností, které se týkají trestního řízení vedeného proti předsedovi představenstva této společnosti a které se v daňovém spisu údajně nalézaly.

Námitku, dle které důvodem pro nepředložení příslušné části spisu je skutečnost, že předseda představenstva není poplatníkem žalobce, a není o něm tedy veden daňový spis, městský soud odmítl. Žalobce v rámci své činnosti shromažďuje do daňového spisu údaje a listiny týkající se konkrétních osob, a není tedy možné, aby se hájil tím, že získané údaje jsou nahodilé, že je nezpracovává, a proto je nemůže žalovanému vydat. Takový postup by umožnil finančním úřadům shromažďovat jakékoliv listiny osob odlišných od účastníka řízení bez toho, aby vůbec nějaký zákonný orgán mohl dohlížet na zákonnost jejich pořízení a dalšího nakládání s nimi. Působnost zákona o ochraně osobních údajů je vymezena charakterem osobních údajů, jakožto informací vztahujících se k fyzické osobě a nikoli procesním postavením této osoby. Žalobce musel mít pro získání a uchování údajů z trestního spisu konkrétní zákonný důvod a právě posouzení, zda byly předmětné údaje získány v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů i v souladu s principem legality zakotveným v čl. 2 odst. 3 Ústavy, je předmětem činnosti žalovaného.

Dle městského soudu se nemohlo jednat o nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud si žalobce v rámci plnění zákonem svěřené pravomoci přímo vyžádal určité podklady, které hodlal použít v daňovém řízení, tak jak tomu bylo pravděpodobně i v případě požadovaných údajů týkajících se trestního

stíhání předsedy představenstva. Pokud totiž byla informace vyžádána a po jejím poskytnutí zařazena do spisu, což žalobce nepopírá, měl městský soud za to, že již tímto zařazením do spisu pravděpodobně došlo ke zpracování osobního údaje ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů.

Výjimku zakotvenou v § 3 odst. 6 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, dle které se určitá ustanovení tohoto zákona nepoužijí pro zpracování osobních údajů nezbytných pro plnění povinností správce stanovených zvláštními zákony pro zajištění významného finančního zájmu ČR nebo Evropské unie, kterým je zejména stabilita finančního trhu a měny, fungování peněžního oběhu a platebního styku, jakožto i rozpočtová a daňová opatření, je nutno aplikovat vždy s ohledem na konkrétní situaci, nikoli na daňové řízení obecně. Tuto otázku by měl v součinnosti se žalobcem posoudit právě žalovaný.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“), je sice ve vztahu k zákonu o ochraně osobních údajů zákonem speciálním, komplexní úpravu povinností při zpracovávání osobních údajů však neobsahuje.

Městský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný je orgánem oprávněným provádět u stěžovatele kontrolní činnost, a proto byl stěžovatel povinen žalovanému poskytnout požadovaný daňový spis a kontrolní činnost nelze považovat za nezákonný zásah. Žalobu tedy rozsudkem ze dne 5. 6. 2012 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) se kasační stížností domáhal zrušení rozsudku městského soudu. Tvrdil, že údaje týkající se předsedy představenstva, jakožto osoby odlišné od daňového subjektu, jsou údaji získanými nahodile, a protože se nejedná o zpracováváné osobní údaje, nepodléhají ochraně dle zákona o ochraně osobních údajů. Vzhledem k uvedenému představuje stále pokračující kontrola, v rámci které jsou vyžadovány pouze shora uvedené listiny, nezákonný zásah.

Shromažďováním osobních údajů je systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů, což se však

neděje v rámci důkazního řízení, a proto údaje získané v rámci dokazování nejsou shromažďováním údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů.

Stěžovatel nesouhlasil s tvrzením soudu, dle kterého se nejedná o nahodilé údaje, neboť tyto údaje stěžovatel získal na základě vyžádání. Stěžovatel vyžádáním získal důkazní prostředky, které mohly, ale také nemusely osobní údaje obsahovat. Takový postup a následné získání osobních údajů není systematickou činností, jejímž účelem by bylo získání osobního údaje pro jeho další zpracování. Obdobně není ani případné zařazení důkazního prostředku obsahujícího osobní údaje do spisu systematickou činností, kterou dochází ke zpracování tohoto údaje.

Stěžovatel tvrdil, že je státním orgánem, jehož postupy a činnosti jsou jednoznačně upraveny zákony, podle kterých jsou shromažďovány a zpracovávány jen osobní údaje místně příslušných daňových subjektů a ty také podléhají kontrole žalovaného. Jinou zákonnou pravomoc žalovaný nemá. Závěr soudu, že je to žalovaný, kdo je oprávněn posuzovat, zda byly údaje týkající se předsedy představenstva získány zákonným způsobem, je v rozporu s § 29 zákona o ochraně osobních údajů. Případná nezákonnost způsobu, kterým byly důkazy opatřeny, mohla být namítána v trestním řízení podle § 157a trestního řádu v průběhu řízení před soudem či v daňovém řízení, potažmo v řízení před správním soudem.

Stěžovatel uvedl, že práva a povinnosti při zpracování osobních údajů jsou řešeny zákonem o správě daní a poplatků komplexně s tím, že působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů na stěžovatele dopadá toliko v rozsahu § 13 uvedeného zákona. Připuštěním možnosti hodnocení způsobu nabytí a přípustnosti důkazních prostředků z pohledu osobních údajů, které byly jejich součástí, by bylo přímým zásahem do vedení daňového řízení a tím do zákonných kompetencí správce daně.

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

Z odůvodnění:

(...) Předmětem sporu je tedy pouze otázka, zda získáním konkrétního důkazního prostředku, který obsahuje osobní údaje fyzické osoby, a to v rámci zákonem stanovené působnosti stěžovatele, došlo ke shromáždění osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, a dále zda založením takové listiny do daňového spisu dochází ke zpracování osobních údajů ve smyslu uvedeného zákona, a zda má tedy žalovaný pravomoc takový postup správce daně prověřovat z hlediska dodržování příslušných ustanovení zákona o ochraně osobních údajů, případně zda takový postup správce daně spadá pod výjimky stanovené v § 3 odst. 6 uvedeného zákona.

Smyslem zákona o ochraně osobních údajů, kterým byla do právního řádu České republiky implementována ustanovení Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, je bezesporu chránit právo na soukromí občanů. Právo na respekt k soukromému životu je deklarováno v Listině základních práv a svobod (např. čl. 7 odst. 1, čl. 10, čl. 12 a čl. 13 Listiny). Ochranu soukromí nalezneme i v právu občanském. Právo na soukromí nepochybně zahrnuje také právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Z uvedených důvodů je také základním atributem celé koncepce zákona o ochraně osobních údajů souhlas subjektu údajů se zpracováním takových údajů.

S masovým rozšířením výpočetní techniky se současně zvýšila potřeba ochrany soukromí. Na rozdíl od ručně vedených databází, souborů či seznamů, obsahujících osobní údaje, mohou totiž být z každého elektronicky vedeného informačního systému jakákoliv data poměrně rychle a jednoduše předána jinam, a to bez vědomí jejich adresátů, čímž se nepoměrně zvýšilo riziko jejich zneužití. Požadavky respektu k soukromí a jeho ochrana jsou tedy úzce navázány na rozvoj technic-

kých a technologických možností. V této souvislosti je vhodné připomenout, že zákon o ochraně osobních údajů se vztahuje jak na automatizované zpracování osobních údajů, tak na zpracování osobních údajů jiným způsobem, včetně způsobu manuálního.

Se žalovaným lze souhlasit v tom, že působnost zákona o ochraně osobních údajů je koncipována velmi široce a nevztahuje se pouze na fyzické a právnické osoby, které osobní údaje zpracovávají, ale zjednodušeně řečeno na všechny subjekty, které osobní údaje zpracovávají, včetně státních orgánů. Při výkonu veřejné moci však zákon sám logicky souhlas subjektů údajů se zpracováním svých údajů nevyžaduje, neboť výkon veřejné moci, v rámci kterého dochází ze zákona ke zpracování osobních údajů, nemůže být závislý na poskytnutí takového souhlasu. Jedinou plošnou výjimkou z obecné působnosti zákona jsou zpravodajské služby (§ 29 citovaného zákona). Pokud jde o negativní vymezení působnosti, nevztahuje se zákon o ochraně osobních údajů jednak na fyzické osoby, pokud se jedná o zpracování výlučně pro osobní potřebu fyzické osoby, a dále na nahodilé shromažďování osobních údajů, které nejsou dále systematicky zpracovány.

Nelze tedy konstatovat, že jakékoliv získání osobního údaje je automaticky podřazeno pod režim upravený zákonem o ochraně osobních údajů.

Zákon o ochraně osobních údajů rozumí „*shromažďováním osobních údajů systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů za účelem jejich dalšího uložení na nosič informací pro jejich okamžitě nebo pozdější zpracování*“ [§ 4 písm. f) zákona].

Samotná skutečnost, že si stěžovatel v rámci důkazního řízení při výkonu své činnosti vyžádal konkrétní listiny, nečiní z tohoto postupu postup, jehož cílem bylo získání osobních údajů pro jejich další zpracování ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Cílem tohoto postupu bylo získat důkazní prostředky, které by mohly být rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti. Jinými

slovy, ani vědomé vyžádání těchto listin nenesledovalo získání osobního údaje. Skutečnost, že vyžádané listiny osobní údaje obsahovaly, je vedlejší, nahodilým důsledkem příslušného postupu správce daně. Ostatně takové údaje obsahuje většina smluv, účetních či daňových dokladů, jejichž kopie jsou běžně součástí daňových spisů. Považovat získání každé takové listiny obsahující osobní údaj za záměrné shromažďování osobních údajů za účelem jejich dalšího zpracování ve smyslu § 3 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů se kasačnímu soudu jeví jako značně extenzivní výklad.

Aby mohlo jít o zpracování osobních údajů ve smyslu uvedeného zákona, musí jít o systematickou činnost prováděnou přímo s osobními údaji. Nejčastější formou takové činnosti bude nepochybně vytvoření určitého uspořádaného souboru osobních údajů, nebo pomocí technických prostředků uspořádání docílit. Skutečnost, že důkazní prostředky jsou po jejich získání založeny do daňového spisu, tam jsou uchovávány a v rámci jednotlivých fází daňového řízení či postupů při správě daně jsou následně v různých daňových souvislostech hodnoceny, nemůže naplnit pojem zpracování ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Účelem takového postupu nepochybně není žádná systematická zpracovatelská operace s osobními údaji, tak jak definuje tento pojem zákon o ochraně osobních údajů. Účelem založení důkazních prostředků do daňového spisu není evidence osobního údaje či jeho strukturované užívání, které má za cíl identifikovat konkrétní fyzickou osobu. Účelem založení takové listiny do daňového spisu je uchování této listiny pro následné hodnocení její daňové relevance. Ostatně si lze jen velmi obtížně představit, že by správci daně při vyhodnocování smluv či daňových dokladů dostali např. zákonem o ochraně osobních údajů stanovené povinnosti zpracovávat pouze přesné osobní údaje, či po zjištění, že tyto nejsou s ohledem na stanovený účel přesné, byli povinni bez zbytečného odkladu provést přiměřená opatření, zejména zpracování blokovat, osobní údaje opravit či doplnit, jinak osobní údaje zlikvidovat.

Závěr žalovaného, že každý spis vytvořený podle příslušného procesního předpisu bude představovat zpracování osobních údajů, bez ohledu na to, jakým způsobem se takový údaj stal jeho součástí, a že je to žalovaný, který kontroluje nejen soulad zpracování osobních údajů se zákonem o ochraně osobních údajů, ale také se zákony zvláštními, vede v konečném důsledku k natolik extenzivnímu výkladu pravomoci žalovaného, který má za následek porušení dělby moci uvnitř exekutivy. Každá zákonem svěřená kompetence by měla být vykládána spíše restriktivně než extenzivně. Účelem příslušné úpravy jistě nebylo vytvořit úřad, který by měl pravomoc hodnotit způsob, rozsah a relevantnost jednotlivých důkazů, které si různé správní orgány při výkonu své působnosti opatřují a vyhodnocují. Účelem příslušné úpravy je zabránit zneužití osobních údajů fyzických osob. Způsob, rozsah a relevantnost jednotlivých podkladů či důkazních prostředků, které správní orgány v rámci výkonu své působnosti opatřují a vyhodnocují, neupravuje zákon o ochraně osobních údajů, ale je pro jednotlivé správní orgány stanoven přímo příslušnými zákony, v rámci kterých jsou oprávněny a současně povinny při výkonu veřejné moci postupovat. Kompetence žalovaného je vymezena pouze zákonem o ochraně osobních údajů a žádné hodnocení podkladů či důkazních prostředků z hlediska jejich relevantnosti pro ten který úsek veřejné správy tento zákon neupravuje.

Posouzení relevantnosti získaných důkazních prostředků, případně i způsobu, jakým byly správcem daně získány, tak nepřísluší žalovanému, ale samotným správcům daně, případně správním soudům. Způsob, kterým správce daně důkazy opatřuje, jakož i jejich případná relevantnost, nepochybně podléhá soudní kontrole. Prostředkem, který má v oblasti správy daně zabránit neoprávněnému opatrování důkazních prostředků, tak disponuje samotný daňový subjekt. Ze shora provedené rekapitulace je ostatně patrné, že se ochrany před případným neoprávněným shromažďováním důkazních prostředků v daňovém spise společnost Ostroj před Nejvyš-

ším správním soudem prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem úspěšně dovolala.

V této souvislosti lze odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS, ve věci *EURO PRIM spol. s r. o.*, který se zabýval relevantností listin, které byly získány správcem daně z jiných řízení a který k výkladu § 31 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 vyslovil následující: *„Listiny, z nichž je patrný obsah výpovědi svědků z jiných řízení, mohou ovšem být za splnění určitých podmínek také podkladem pro rozhodnutí: V první řadě musí být pořizeny nezávisle na příslušném daňovém řízení (tj. zejména nesmí být v jiném řízení pořizeny účelově proto, aby se správce daně vyhnul povinnosti umožnit daňovému subjektu být přítomen výsledku svědka a klást mu otázky). Dále je třeba, aby v onom jiném řízení byly pořizeny v souladu se zákonem (tuto předběžnou otázku správce daně vyřeší podle § 28 [daňového řádu z roku 1992]) a aby se do sféry správce daně dostaly zákonným způsobem (nelze tedy například jako důkazu užít listiny, jež byla součástí spisu, k jehož obsahu správce daně z těch či oněch důvodů neměl podle zákona přístup). Konečně musí být uvedené listiny daňovému subjektu zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění vyplývající z dotčených listin upřesnily, korigovaly či vyvrátily.“*

Závěry, ke kterým v projednávané věci kasační soud dospěl, neznamenají, že by správci daně byli z působnosti zákona o ochraně osobních údajů absolutně vyjmuti. Stěžovatel se mýlí, domnívá-li se, že zákon o ochraně osobních údajů dopadá pouze na ty případy, kdy jsou systematicky zpracovávány osobní údaje místně příslušných daňových subjektů. Naopak, všude tam, kde správce daně systematicky pracuje s osobními údaji jakýchkoliv fyzických osob, tj. vytváří různé evidence subjektů, seznamy konkrétně vybraných fyzických osob, např. dlužníků, či „*daňově nespolehlivých subjektů*“, či jakékoliv soubory, ve kterých jsou osobní údaje správcem daně

systematicky členěny či tříděny, půjde o zpracování osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Stejně tak se bude zákon na ochranu osobních údajů vztahovat na situace, kdy správci daně poskytují systematicky členěné osobní údaje získané v daňovém řízení jiným orgánům veřejné správy.

S ohledem na skutečnost, že kasační soud dospěl k závěru, že ani vyžádání konkrétní listiny obsahující osobní údaje správcem daně

v rámci dokazování, ani její založení do spisu či hodnocení její daňové relevantnosti, nečiní z tohoto postupu shromažďování či zpracování osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, nezabýval se již kasační námitkou týkající se aplikace výjimky stanovené v § 3 odst. 6 zákona o ochraně o osobních údajů. Tato výjimka je totiž relevantní pouze ve vztahu k té činnosti správce daně, která do působnosti tohoto zákona naopak patří.

2812

Školství: přípustnost odvolání proti rozhodnutí mateřské školy zřízené církví; příslušnost k rozhodnutí o odvolání

k § 35 odst. 1 a § 183 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)*)

I. Na rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), se vztahuje správní řád z roku 2004.

II. Proti rozhodnutí mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), lze podat odvolání, o němž přísluší rozhodnout Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 160/2012-41)

Prejudikatura: č. 1409/2007 Sb. NSS, č. 1911/2009 Sb. NSS a č. 2437/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 3/1997 Sb. a č. 240/2005 Sb.

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

Žalovaná 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 příznáno

oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

Dne 1. 5. 2007 podala žalobkyně b) přihlášku svého syna – žalobce a) do žalované mateřské školy a zároveň podepsala „*dohodu o podmínkách školky Sion*“. V dohodě žalobkyně b) potvrdila, že byla seznámena a souhlasí s křesťanským zaměřením žalované, v níž jsou děti vedeny k důležitým životním hodnotám, jako je zájem jeden o druhého, láska k pravdě, čestnost, upřímnost atd., které

* S účinností od 1. 1. 2012 byl § 183 dále změněn zákonem č. 472/2011 Sb.

vycházejí z křesťanských hodnot. Součástí programu jsou biblické chvílky a další křesťanské prvky (písně atd.). Dále žalobkyně b) souhlasila s finančními podmínkami žalované a zavázala se je řádně dodržovat (zejména včasné a úplné placení poplatků). Žalobkyně b) v dohodě rovněž potvrdila, že byla seznámena s „*řádem školky Sion*“ a souhlasí s ním. Následně začal žalobce a) počínaje 1. 9. 2008 docházet do žalované mateřské školy.

V září 2009 byli rodiče dětí navštěvujících žalovanou mateřskou školu 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 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 žalovanou 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 a domáhali se jeho zrušení. Krajský soud usnesením ze dne 25. 1. 2011, čj. 30 A 5/2010-55, žalobu odmítl, neboť dle jeho názoru rozhodnutí ředitelky církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona není rozhodnutím v oblasti státní správy. O žalobě proti takovému rozhodnutí je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Současně krajský soud žalobce poučil, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení mohou podat žalobu k Okresnímu soudu v Hradci Králové. Ke kasační stížnosti žalobců a) a b) Nejvyšší

správní soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona podléhá přezkumu ve správním soudnictví bez ohledu na povahu zřizovatele mateřské školy. Současně krajskému soudu uložil, aby se zabýval otázkou, zda je v dané věci aplikovatelný nějaký procesní předpis, a pokud ano, zda umožňuje podat proti napadenému rozhodnutí mateřské školy opravný prostředek.

Krajský soud tedy pokračoval v řízení a po provedeném ústním jednání usnesením ze dne 24. 9. 2012, čj. 30 A 5/2010-146, žalobu žalobců opět odmítl; současně druhým výrokem věc postoupil k vyřízení opravného prostředku Sboru Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion (tj. zřizovateli žalované). Třetím výrokem rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud uvedl, že v případě tzv. veřejných zřizovatelů mateřských škol se na rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání sice nevztahuje správní řád [§ 165 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 183 odst. 2 školského zákona], nicméně z úřední činnosti je soudu známo, že praxe správních orgánů připouští podání odvolání, o němž rozhoduje krajský úřad. Dále krajský soud na základě zásady rovnosti dovodil, že odvolání musí být přípustné i v případě tzv. neveřejných zřizovatelů, tedy i proti rozhodnutím mateřské školy zřízené registrovanou církví. Při úvahách o existenci odvolacího orgánu soud zvažoval mezi krajským úřadem, školskou radou a zřizovatelem a přiklonil se ke zřizovateli – Sboru Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion.

Posledně uvedené usnesení krajského soudu napadl žalobce a) další kasační stížností. Tvrdí, že se krajský soud odchýlil od závazného právního názoru vyjádřeného v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu a že argumentace krajského soudu je nelogická. Žalobce a) uvedl, že se krajský soud v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu nezabýval tím, zda je na věc aplikovatelný nějaký

procesní předpis a zda tento předpis umožňuje podat proti napadenému rozhodnutí opravný prostředek. Žalobce a) se domníval, že na řízení o ukončení předškolního vzdělávání ve školském zařízení neveřejného zřizovatele se žádný procesní předpis nevztahuje, což dovodil z § 183 odst. 2 školského zákona. Pokud podle tohoto ustanovení platí, že podle správního řádu nerozhoduje ani ředitel školy zřízené veřejným zřizovatelem, tím spíše to musí platit pro rozhodování školy soukromé. Na školu zřízenou neveřejným zřizovatelem nelze aplikovat § 183 odst. 3 školského zákona, a tudíž zde neexistuje nadřízený orgán s pravomocí rozhodovat o odvolání. Podle žalobce a) krajský soud přecenil zásadu dvojinstančnosti, pokud dovodil, že odvolací orgán existovat musí, jinak by byla porušena zásada rovnosti. V rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu pak ke konkrétnímu odvolacímu orgánu došel vylučovací metodou, ačkoliv zde musí být výslovné a pochybnosti nezbuzující založení kompetence. Krajský soud přikázal věc rozhodnout právníkům osobě, která není správním orgánem a žádný právní předpis jí nesvěřuje pravomoc rozhodovat v oblasti veřejné správy. Zřizovatele nelze směřovat s orgánem, který vykonává dozor a rozhoduje o opravných prostředcích. Kontrolní roli neplní ani tzv. veřejní zřizovatelé. Povinnost podat odvolání žalobci a) nic dobrého nepřináší a jde o omezení žalobce a) v jeho právu na přístup k soudu. Úvaha krajského soudu svědčí podle žalobce spíše o samoúčelném upřednostnění zájmu na zachování procesního pořádku a čistoty právního systému před ochranou subjektivních práv, o něž v řízení jde. Žalobce a) se domnívá, že postupem krajského soudu dochází k porušení jeho práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že je soukromým právním subjektem podnikajícím v oblasti školství. Je přesvědčena, že postupovala v souladu s podmínkami školského zákona. Splnění těchto podmínek však nemůže být dle jejího názoru předmětem přezkumu před správním soudem, neboť nebyla zřízena veřejným zřizovatelem. Správní soud tedy není věcně příslušný

k projednání sporu, jedná se o občanskoprávní spor. Žalovaná respektuje názor krajského soudu, že o odvolání má rozhodovat Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion.

Nejvyšší správní soud výrok I. a III. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2012 zamítl. Výrok II. uvedeného usnesení zrušil a věc postoupil Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

IV. A) Aplikace relevantního procesního předpisu a existence opravného prostředku

[18] Ustanovení § 183 odst. 1 školského zákona obsahovalo až do 31. 12. 2011, tedy i v době ukončení předškolního vzdělávání žalobce a), pravidlo, že „[p]okud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti státní správy podle tohoto zákona správní řád“. Druhý odstavec téhož ustanovení pak vylučoval použití správního řádu při rozhodování podle některých taxativně uvedených paragrafů zákona. S účinností od 5. 3. 2009 byl novelou provedenou zákonem č. 49/2009 Sb., kterým se mění školský zákon mezi tyto paragrafy vložen též § 165 odst. 2 písm. b). Ten stanovil, že ředitel školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy mimo jiné v případě ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona.

[19] Na základě citovaných ustanovení krajský soud dovodil, že na rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví či náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání se nevztahuje správní řád. Tato úvaha je chybná. Rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b) školského zákona, které bylo vyloučeno z dosahu správního řádu, se týká pouze škol a školských zařízení zřízených státem, krajem, obcí nebo svazkem

obcí, tedy tzv. veřejnými zřizovateli. Toto ustanovení však nehovoří nic o rozhodování škol a školských zařízení zřízených registrovanou církví či náboženskou společností, resp. dalšími tzv. neveřejnými zřizovateli (viz k tomu § 8 školského zákona). Na rozhodování posledně zmiňovaných subjektů proto plně dopadal § 183 odst. 1 školského zákona, a jednalo-li se o rozhodování v oblasti veřejné správy, muselo se dít podle správního řádu. Že se v případě rozhodování mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání o veřejnou správu jedná, dovodil zdejší soud již v předchozím rozsudku ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS.

[20] Žalobce a) v tomto ohledu namítá, že by bylo absurdní, aby rozhodování mateřských škol zřízených tzv. veřejnými zřizovateli o ukončení předškolního vzdělávání správnímu řádu nepodléhalo, zatímco u škol zřízených neveřejnými zřizovateli byl postup podle správního řádu povinný. Věc však není tak jednoduchá. Je skutečností, že od účinnosti školského zákona podléhalo rozhodování mateřské školy zřízené tzv. veřejnými zřizovateli o ukončení předškolního vzdělávání správnímu řádu. K vynětí tohoto rozhodování z dosahu správního řádu došlo již zmíněným zákonem č. 49/2009 Sb., a to na základě pozměňovacího návrhu poslance Waltera Bartoše. Ten svůj návrh v podrobné rozpravě konané dne 3. 12. 2008 komentoval poněkud zjednodušeně tak, že jde o vyjmutí správního řádu z přijímacího řízení, a to ve dvou variantách. *„Ta tvrdší varianta předpokládá vyjmutí správního řízení při přijímání do mateřských škol, do základních škol, středních škol i přestupu z jedné školy na druhou. A pak je taková měkká varianta, o které jsme mluvili např. s panem ministrem na podvýboru pro školství, a to je varianta, která v podstatě vyjímá správní řád pouze z přijímacího řízení na středních školách.“* Při hlasování v třetím čtení dne 19. 12. 2008 prošla varianta „tvrdší“ [tj. vynětí rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g) školského zákona z dosahu správního řádu]; viz tisk č. 573, Poslanecká sněmovna, V. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz].

[21] Je zřejmé, že tímto výsledkem zákonodárného procesu bylo poněkud překvapeno Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. K věci obratem vydalo právní výklad (dostupný na <http://www.msmt.cz/dokumenty/pravni-vyklad-k-postupu-pri-rozhodovani-reditele-podle-165>), v němž uvedlo, že vyloučení uvedeného rozhodování z režimu správního řádu zakládá vnitřní rozpornost školského zákona, což je v rozporu s ústavními principy. K vyloučení správního řádu nemůže podle ministerstva dojít, pokud nebyla současně doplněna speciální procesní úprava. I po nabytí účinnosti zákona č. 49/2009 Sb. má podle ministerstva škola zřízená tzv. veřejným zřizovatelem postupovat při rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g) školského zákona podle správního řádu. S účinností od 1. 1. 2012 pak byla tato výluka použití správního řádu ze školského zákona odstraněna novelou provedenou zákonem č. 472/2011 Sb., kterým se mění školský zákon. Jak uvedla důvodová zpráva, stalo se tak kvůli „*odstranění nesrovnalostí vyplývajících z novely provedené zákonem č. 49/2009 Sb.*“

[22] Nejvyšší správní soud k popsané situaci připomíná judikaturu Ústavního soudu, podle níž vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [nálezy ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, N 114/6 SbNU 323, č. 3/1997 Sb., a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, N 90/37 SbNU 241, č. 240/2005 Sb.]. Na základě uvedené judikatury lze pochybovat o tom, zda zákaz užití správního řádu na rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g) školského zákona bez toho, aby zákonodárce upravil vlastní procesní postup takového rozhodování, lze mít za souladný s ústavním pořádkem. Problematika rozhodování tzv. veřejného zřizovatele, o nějž v citovaném ustanovení jde, nicméně není předmětem nynějšího řízení před Nejvyšším správním soudem, a proto zde není ani prostor pro přerušení řízení a předložení věci k rozhodnutí Ústavnímu soudu. Uvedením těchto souvislostí však soud hodlal demonstrovat, že aplikace správn-

ního řádu na rozhodování mateřské školy zřízené tzv. neveřejným zřizovatelem není absurdní, neboť vynětí stejného rozhodování škol zřízených tzv. veřejnými zřizovateli z dosahu správního řádu jeví značné ústavní deficity.

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona se vztahuje správní řád. Použití správního řádu na toto rozhodování přitom platí i po účinnosti již zmiňovaného zákona č. 472/2011 Sb., který odstranil původní § 183 odst. 1 školského zákona. Aplikaci správního řádu je totiž nutné dovodit jak ze stávajícího znění § 183 odst. 1 školského zákona *a contrario*, tak z § 1 odst. 2 správního řádu.

[24] Správní řád v § 81 odst. 1 umožňuje proti správnímu rozhodnutí podat odvolání, nestanoví-li zákon jinak, a dále upravuje řízení o něm. Jelikož školský zákon v tomto případě odvolání nevylučuje, je třeba jej považovat za přípustné, existuje-li orgán, který je o něm oprávněn rozhodnout.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že nesouhlasí s úvahami krajského soudu o existenci oprávněného prostředku v projednávané věci založenými na bližší neurčené praxi správních orgánů a na zásadě rovnosti. Oprávněný prostředek proti správnímu rozhodnutí stejně jako řízení o něm musí být jednoznačně upraveny zákonem a jejich dovozování z obecných právních zásad či dokonce z praxe orgánů výkonné moci nelze obecně připustit, neboť by se takový postup dostával do rozporu s čl. 2 odst. 3 a 4, případně též s čl. 79 odst. 1 Ústavy.

IV. B) Existence orgánu rozhodujícího o oprávněném prostředku

[26] Žalobce má jistě pravdu v tom, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS). Pro rozhodování určitého (i odvolacího) orgánu

v konkrétní věci je naopak třeba existence tří druhů norem, z nichž každá upravuje odlišný aspekt věci – tedy kdo (kompetenční norma), jak (procesní norma) a o čem (hmotněprávní norma) má rozhodovat (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. Komp 1/2008-107, č. 1911/2009 Sb. NSS).

[27] V projednávané věci je nepochybně dána norma hmotněprávní, kterou prezentuje § 35 odst. 1 školského zákona stanovící zákonné podmínky ukončení předškolního vzdělávání. Rovněž je k dispozici norma procesní, a to v podobě správního řádu, jenž upravuje postup odvolacího orgánu. Zbývá tedy zjistit, zda existuje norma kompetenční, která určuje, kdo je v dané věci odvolacím orgánem.

[28] Podle § 89 odst. 1 správního řádu je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu určuje, že „[n]adřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“ V projednávaném případě školský zákon nestanoví žádný orgán, který by vyhovoval citovanému ustanovení správního řádu. Argumentaci krajského soudu, že by takovým orgánem mohl být zřizovatel, neboť vykonává nad mateřskou školou dozor, nelze přijmout. Školský zákon zřizovateli žádné dozorové pravomoci nad školou či školským zařízením nepřiznává; jeho úlohou je spíše zajistit hmotný a finanční substrát potřebný ke zřízení školy či školského zařízení. Zřizovatel může též disponovat některými jmenovacími oprávněními. O dozoru však nemůže být řeč.

[29] Podle § 178 odst. 2 správního řádu pak platí, že „[n]elze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce“. Tento druhý odstavec mimo jiné uvádí, že nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem ve-

řejné správy na základě zákona pověřil. Žalovaná v projednávané věci je přitom právnickou osobou (specifickým typem školskou právnickou osobou), na niž byl přenesen výkon veřejné správy v oblasti školství. Jak bylo již výše uvedeno, školský zákon neuvádí výslovně žádný orgán, který by rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí mateřské školy zřízené registrovanou církví či náboženskou společností. Zbývá tedy prověřit, kdo žalovanou pověřil výkonem veřejné správy.

[30] Z § 142 školského zákona plyne, že právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, vzniká právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, jakož i nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku účinností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení. Obdobně podle § 151 odst. 2 téhož zákona dnem právní moci rozhodnutí o výmazu z rejstříku tato práva a nárok zanikají. Školský zákon podrobně upravuje v § 145 až § 150 proces zápisu i výmazu z rejstříku. Orgán, který rejstřík vede, je přitom oprávněn žádost o zápis zamítnout ze zákonem specifikovaných důvodů (např. není-li žádost v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje nebo nejsou-li dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční). Rovněž je oprávněn i z úřední povinnosti rozhodnout o výmazu z rejstříku, např. jestliže právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, závažným způsobem nebo opakovaně poruší právní předpisy související s poskytováním vzdělávání a školských služeb).

[31] Z uvedených ustanovení podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zápis do rejstříku škol a školských zařízení je třeba považovat za ono pověření výkonem veřejné správy na základě zákona, o němž hovoří správní řád. Orgánem, který vede rejstřík škol a školských zařízení, je obecně krajský úřad (viz § 143 odst. 1 školského zákona). V některých případech výslovně specifikovaných v § 143 odst. 2 téhož zákona je však vedení rejstříku škol a školských zařízení svěřeno Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Mezi tyto případy spadají též mateřské školy a školská zařízení zřízená registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy. Jestliže tedy Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy přísluší rozhodovat o zápisu a výmazu mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností, je příslušné též projednat a rozhodnout odvolání, které bylo podáno proti rozhodnutí takové mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání ve smyslu § 35 odst. 1 školského zákona.

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že proti rozhodnutí mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona lze podat odvolání, o němž přísluší rozhodnout Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. V souladu s § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti správnímu rozhodnutí nepřipustná také tehdy, nevyčerpali žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připravili-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Před podáním žaloby ke správnímu soudu byl tedy žalobce a) povinen vyčerpát opravný prostředek v podobě odvolání k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

2813

Státní občanství: deklaratorní správní rozhodnutí týkající se trvání či zániku státního občanství; nabývání a pozbývání státního občanství; pojem národnost

k § 24 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění zákonů č. 194/1999 Sb., č. 320/2002 Sb. a č. 357/2003 Sb. (v textu jen „zákon o občanství“)

k § 1 odst. 1 a odst. 4, § 2 a § 5 ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské*) (v textu jen „ústavní dekret č. 33“)

I. Při vydání deklaratorního správního rozhodnutí podle § 24 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, týkajícího se trvání či zániku československého státního občanství konkrétní osoby nemohou správní orgány ani následně správní soudy hodnotit právní předpisy vydané v době druhé světové války a v poválečném období, jako je ústavní dekret presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, ani přezkoumávat postup tehdy příslušných orgánů podle tohoto ústavního dekretu presidenta republiky či posuzovat správnost nebo spravedlivost jejich případných rozhodnutí. Úkolem správních orgánů, a následně v mezích uplatněných námitek i správních soudů, je zabývat se toliko otázkou, zda na základě citovaného ústavního dekretu presidenta republiky, případně na základě s ním souvisejících právních skutečností žadatel pozbyl v uvedeném období československé státní občanství, či nikoliv.

II. Při posuzování rozhodné otázky, zda podle ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, žadatel pozbyl československé státní občanství, nezbyvá než vykládat pojem „národnost“ v tom významu, v jakém ho užíval právě citovaný ústavní dekret presidenta republiky a další tehdejší právní předpisy, tedy jako převážně objektivní kategorii.

III. Českoslovenští státní občané německé „národnosti“, kteří podle předpisů německé okupační moci nabyli německou státní příslušnost, pozbyli podle § 1 odst. 1 ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, ke dni nabytí německé státní příslušnosti československé státní občanství, pokud příslušný správní orgán nerozhodl podle § 2 citovaného ústavního dekretu presidenta republiky o zachování jejich československého státního občanství. Českoslovenští státní občané české „národnosti“, kteří se v době od 21. 5. 1938 do 31. 12. 1946 ucházeli o udělení německé státní příslušnosti, pozbyli československé státní občanství podle § 5 citovaného ústavního dekretu presidenta republiky, a to ke dni 10. 8. 1945, pokud příslušné správní orgány nerozhodly (podle § 1 odst. 4 citovaného ústavního dekretu presidenta republiky) o jejich národní spolehlivosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, čj. 5 As 61/2011-133)

*) S účinností od 1. 10. 1949 zrušen zákonem č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství.

Prejudikatura: Nálezy Ústavního soudu č. 55/1995 Sb., č. 60/1995 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 39/95) a č. 7/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 164/97).

Věc: Jan Alexandr H. proti Ministerstvu vnitra o zjištění státního občanství, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal dne 17. 1. 2001 o zjištění státního občanství podle § 24 zákona o občanství. Domáhal se v první řadě vydání potvrzení o tom, že nikdy nepozbyl československé státní občanství.

Okresní úřad Jindřichův Hradec rozhodnutím ze dne 19. 8. 2002 žádosti nevyhověl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 16. 9. 2002 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 16. 12. 2002, čj. 10 Ca 255/2002-26, zamítl.

Následně podal žalobce ústavní stížnost, kterou napadl rozsudek krajského soudu a uvedená rozhodnutí Okresního úřadu Jindřichův Hradec a Krajského úřadu Jihočeského kraje. Ústavní soud nálezem ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 147/03, č. 167/2005 Sb. ÚS, rozsudek krajského soudu, jakož i shora uvedená rozhodnutí správních orgánů zrušil.

V dalším řízení Krajský úřad Jihočeského kraje, na nějž přešla věcná a místní příslušnost k rozhodnutí věci v prvním stupni, vydal dne 16. 1. 2006 nové rozhodnutí, kterým nevyhověl žádosti o zjištění státního občanství a vydání potvrzení o tom, že žalobce československé státní občanství nikdy nepozbyl.

Proti tomuto rozhodnutí krajského úřadu podal žalobce odvolání. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 27. 6. 2007 odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalovaný konstatoval, že žalobce pozbyl československé státní občanství podle § 1 odst. 1 ústavního dekretu č. 33. Archivním šetřením nebylo doloženo, že by žalobce podal žádost o osvědčení o národní spolehlivosti podle § 1 odst. 4 ústavního dekretu č. 33. Žalobcova matka si ce podala žádost o zachování československé-

ho státního občanství podle § 2 ústavního dekretu č. 33, do které zahrnula i žalobce, avšak ze shromážděných podkladů vyplynulo, že této žádosti nebylo vyhověno. Státní občanství České republiky (a tím pádem i československé občanství) žalobce opět nabyl až dne 22. 12. 1992, kdy mu bylo na jeho žádost uděleno žalovaným.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 30. 12. 2010, čj. 6 Ca 248/2007-89, jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné brojil proti skutkovému závěru městského soudu a správních orgánů o tom, že byl osobou německé národnosti. Tato otázka je určující pro posouzení, zda se na stěžovatele vztahoval ústavní dekret č. 33. Stěžovatel k tomu uvádí, že členové jeho rodiny byli vždy považováni za Čechy. Stěžovatelův děd Josef H. se při sčítání lidu v roce 1930 přihlásil k národnosti české, za osobu české národnosti byl považován i stěžovatelův otec Jan Bedřich H. Stěžovatelova matka nebyla osobou německé, nýbrž rakouské národnosti. Stěžovatelovu národnost nelze dovozovat ani z toho, že žil v letech 1930–1937 v Rakousku, ani z toho, že navštěvoval školy s německým vyučovacím jazykem. S rodiči přitom komunikoval nejen německy, ale i česky (s otcem), anglicky a francouzsky (s matkou). Obsah žádosti o přiznání německé státní příslušnosti ze dne 14. 8. 1939 není pro určení národnosti rozhodný, neboť jej vyplnil stěžovatelův otec proti jeho vůli. Stěžovatelovu německou národnost nelze dovozovat ani ze skutečnosti, že jej matka zahrnula do své žádosti o zjištění zachování československého občanství podle § 2 ústavního dekretu č. 33, neboť stěžovatel podal sám žádost o vydání osvědčení o národní spolehlivosti podle § 1 odst. 4 ústavního dekretu č. 33, přičemž tuto žádost mohly

podat pouze osoby české národnosti. Stěžovatel dále prohlásil, že se vždy považoval a nadále považuje za osobu české národnosti a nelze mu předepisovat, jaké je či byl národnosti. Postup správních orgánů proto představuje porušení jeho práv chráněných ústavou a mezinárodními úmluvami o lidských právech.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

III. c)

Pokud jde o další stížní námitku, stala se předmětem sporu otázka stěžovatelovy „*národnosti*“. Stěžovatel tvrdí, že se považuje a vždy se považoval za Čecha, a měl proto být podle ústavního dekretu č. 33 posuzován jako osoba české národnosti. Žádostí o zjištění státního občanství se domáhal určení, že nepozbyl československé státní občanství. Primárním úkolem správních orgánů v této věci proto bylo posoudit, zda stěžovatel na základě ústavního dekretu č. 33 pozbyl československé státní občanství, či nikoliv.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti předesílá, že při vydání tohoto deklaratorního správního rozhodnutí týkajícího se trvání či zániku československého státního občanství nemohou k tomuto řízení příslušné správní orgány ani následně správní soudy přezkoumávat postup někdejších československých orgánů v dané věci, správnost ani spravedlivost jejich případných rozhodnutí. Tím méně lze hodnotit právní předpisy vydané v době druhé světové války a v poválečném období. Poválečné zákonodárství reagující na události spojené s druhou světovou válkou představuje ve své podstatě dnes již uzavřený okruh problémů a otázek. Tyto normativní akty se uplatnily ve zmíněné době, z hlediska současnosti však již nezakládají nové právní vztahy, a tedy již postrádají konstitutivní charakter (srov. nález Ústavního sou-

du ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, č. 55/1995 Sb.). Úkolem správních orgánů, a následně v mezích uplatněných námitek i správních soudů tedy bylo zabývat se toliko otázkou, zda na základě ústavního dekretu č. 33, případně na základě s ním souvisejících právních skutečností stěžovatel pozbyl v uvedeném období československé státní občanství, či nikoliv. V této otázce tedy musely nyníější orgány veřejné moci nutně vycházet z konstitutivních rozhodnutí vydaných v uvedeném období, či naopak z toho, že taková rozhodnutí vydána nebyla, nebyly však samozřejmě vázány dílčími úvahami nebo závěry, k nimž někdejší československé orgány v dané souvislosti dospěly (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2000, sp. zn. II. ÚS 164/97, č. 7/2000 Sb. ÚS, nebo ze dne 13. 10. 1995, sp. zn. III. ÚS 39/95, č. 60/1995 Sb. ÚS). V daném případě bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně prokázáno, že stěžovatel československé státní občanství na základě ústavního dekretu č. 33 pozbyl.

Konstrukce ústavního dekretu č. 33 je založena na rozlišení několika skupin československých státních občanů, přičemž jako odlišující kritérium používá zejména pojem „*národnost*“. Jak upozorňuje rovněž stěžovatel, dnešní právní pojetí „*národnosti*“ oproti „*státní příslušnosti*“, tj. občanství, je založeno výhradně na právu každého svobodně rozhodovat o své národnosti (viz čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Ovšem při posuzování rozhodné otázky, zda podle ústavního dekretu č. 33 stěžovatel pozbyl československé státní občanství, nezbyvá než vykládat tento pojem v tom významu, v jakém ho užíval právě ústavní dekret č. 33 a další tehdejší právní předpisy, tedy jako převážně objektivní kategorii [viz kritéria pro určení „*národnosti*“ uvedená v oběžníku Ministerstva vnitra ze dne 24. 8. 1945, čj. A-4600-16/8-45 ref. A., k úpravě československého státního občanství podle dekretu č. 33/1945 Sb. (dále jen „oběžník Ministerstva vnitra“), jež odpovídají judikatuře tehdejšího Nejvyššího správního soudu k této otázce]. Osoby spadající do některé ze skupin definovaných v ústavním dekretu č. 33 – zejména se jednalo o osoby

německé a maďarské „národnosti“ – pozbyly na základě tohoto dekretu československé státní občanství. V dané věci se správní orgány i městský soud otázkou „národnosti“ stěžovatele podle ústavního dekretu č. 33 podrobně zabývaly, přičemž své závěry opřely o skutečnosti, jež byly zjištěny z archivních dokladů, které tvoří součást správního spisu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pouze odkazuje na uvedené archivní doklady, jakož i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů v této věci.

V daném případě nicméně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že otázka stěžovatelovy „národnosti“ ve smyslu ústavního dekretu č. 33 není pro posouzení věci klíčová. Za určující považuje zdejší soud skutečnost, že stěžovatel jako československý občan nabyt během okupace českých zemí německou státní příslušnost. Stěžovatelův otec Jan Bedřich H. totiž podal za stěžovatele dne 14. 8. 1939 žádost (dotazník) o určení německé národní příslušnosti (*Fragebogen zur Feststellung der deutschen Volkszugehörigkeit*). Kopii tohoto dotazníku předložil stěžovatel jako přílohu žádosti o zjištění státního občanství. O tom, že žádosti o německé občanství bylo vyhověno a stěžovatel nabyt státní příslušnost k Německé říši, svědčí poznámka na rubu dotazníku, kde je uvedeno, že dne 1. 9. 1939 byl stěžovateli vydán průkaz německé státní příslušnosti. Od této doby tedy měl stěžovatel postavení občana Německé říše a bylo s ním tak zacházeno. Na tom nemůže nic změnit ani stěžovatelovo tvrzení, že údaje na dotazníku byly vyplněny jeho otcem nepravdivě. Není zde totiž žádných pochybností o tom, že stěžovatel, tehdy jako devítiletý, získal německou státní příslušnost.

Tato skutečnost je rozhodující z hlediska posouzení stěžovatelovy žádosti o zjištění státního občanství a kontinuity československého, resp. českého státního občanství. Byť totiž ústavní dekret č. 33 rozlišuje jednotlivé skupiny československých státních občanů podle kritéria „národnosti“, v případě stěžovatele není s ohledem na zjištěné skutečnosti rozhodné, zda stěžovatel byl osobou německé či české „národnosti“. V obou případech

by totiž v důsledku nabytí německé státní příslušnosti pozbyl československé státní občanství.

Podle § 1 odst. 1 ústavního dekretu č. 33 „[č]eskoslovenští státní občané národnosti německé nebo maďarské, kteří podle předpisů cizí okupační moci nabyli státní příslušnosti německé nebo maďarské, pozbyli dnem nabytí takové státní příslušnosti československého státního občanství“. V těchto případech mohly tyto osoby požádat o zachování československého státního občanství, pokud splnily podmínky podle § 2 odst. 1 ústavního dekretu č. 33. Předpokladem pro zachování státního občanství bylo v první řadě vydání rozhodnutí příslušného správního orgánu o zachování státního občanství. V daném případě z podkladů obsažených ve spise vyplývá, že žádost o zachování československého státního občanství podle § 2 odst. 1 ústavního dekretu č. 33 podala jménem stěžovatele jeho matka Alžběta H. Jednalo se o společnou žádost vztahující se na stěžovatele, jeho matku a sestru Marii Terezií H. Z opisu sdělení Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 24. 5. 1947, který je součástí správního spisu, však vyplývá, že tato žádost byla zamítnuta. Podání jiné žádosti podle § 2 ústavního dekretu č. 33 nebylo v daném případě doloženo a ani stěžovatel nic takového nevrátil. Pokud by tedy stěžovatel byl považován za osobu německé „národnosti“, lze konstatovat, že podmínky pro zachování československého státního občanství nebyly naplněny.

Ovšem za daného stavu by československé státní občanství nebylo stěžovateli zachováno, ani pokud by byl posuzován jako osoba české „národnosti“, za kterou se označuje. Podle § 5 ústavního dekretu č. 33 totiž „Češi, Slováci a příslušníci jiných slovanských národů, kteří se v době zvýšeného ohrožení republiky [tj. od 21. 5. 1938 do 31. 12. 1946] ucházeli o udělení německé nebo maďarské státní příslušnosti, aniž k tomu byli donuceni nátlakem, anebo zvláštními okolnostmi, pozbývají československého státního občanství dnem, kdy tento dekret nabývá účinnosti [tj. 10. 8. 1945]“. Výjimky, na něž se dekret nevztahoval, jsou upraveny v § 1 odst. 4 ústavního dekretu č. 33. Podle tohoto ustanov-

vení „*Češi, Slováci a příslušníci jiných slovanských národů, kteří se v této době [zvýšeného ohrožení republiky (tj. od 21. 5. 1938 do 31. 12. 1946)] přihlásili za Němce nebo Maďary, jsouce donuceni nátlakem nebo okolnostmi zvláštního zřetele hodnými, neposuzují se podle tohoto dekretu jako Němci nebo Maďaři, schválí-li krajský národní výbor osvědčení o národní spolehlivosti, které vydá příslušný okresní národní výbor (okresní správní komise) po přezkoumání uvedených skutečností*“. V takových případech k pozbytí československého státního občanství nedošlo (viz shora uvedený náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/97).

Pokud by tedy byl stěžovatel posuzován jako osoba české „*národnosti*“, pak by pozbyl československé státní občanství na základě § 5 ústavního dekretu č. 33. Vzhledem k tomu, že stěžovateli nebylo vydáno osvědčení o národní spolehlivosti, nevztahuje se na něj ani výjimka z působnosti ústavního dekretu č. 33 podle § 1 odst. 4 tohoto dekretu. Tato výjimka byla pro zachování československé státní příslušnosti nezbytná jak pro osoby české nebo slovenské „*národnosti*“, které se v době zvýšeného ohrožení republiky ucházely o udělení německé nebo maďarské státní příslušnosti (§ 5 ústavního dekretu č. 33), tak pro takové osoby, které se v tomto období přihlásily za Němce nebo Maďary i jiným způsobem (§ 1 odst. 4 ústavního dekretu č. 33, viz bod 5 oběžníku Ministerstva vnitra). Jak již bylo uvedeno, nebylo v daném případě doloženo, že by stěžovatel sám nebo v zastoupe-

ní žádost o osvědčení o národní spolehlivosti skutečně podal. Z hlediska zachování kontinuity československého státního občanství by tedy stěžovatel nezískal příznivější postavení, ani pokud by s ním bylo nakládáno jako s osobou české „*národnosti*“.

Bez ohledu na to, zda stěžovatele bylo v uvedené době třeba považovat za osobu české nebo německé „*národnosti*“ ve smyslu ústavního dekretu č. 33, tedy nelze učinit jiný závěr, než že na základě tohoto dekretu pozbyl československé státní občanství. To tedy znamená, že kontinuita jeho státního občanství byla přerušena. Stěžovatel jako osoba, která nabyla v době zvýšeného ohrožení republiky německé státní příslušnosti, pozbyl československé státní občanství bez ohledu na to, zda byl osobou české nebo německé „*národnosti*“. Rozdíl je pouze v okamžiku, kdy došlo k pozbytí československého státního občanství. Osoby německé „*národnosti*“ pozbyly podle § 1 odst. 1 ústavního dekretu č. 33 československé státní občanství dnem nabytí německé státní příslušnosti, zatímco osoby české „*národnosti*“ pozbyly státní občanství podle § 5 ústavního dekretu č. 33 až dnem nabytí účinnosti dekretu, tj. 10. 8. 1945. Ani tento rozdíl však z hlediska podané žádosti o zjištění státního občanství nemůže mít žádný vliv na závěr, že této žádosti nebylo možno vyhovět, neboť stěžovatel v každém případě československé státní občanství pozbyl.

Nejvyšší správní soud tedy shledal i tuto stížní námítku nedůvodnou. (...)

2814

Důchodové pojištění: zohlednění dob pojištění získaných v zahraničí; snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod

k § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 289/1997 Sb. k čl. 5, čl. 6, čl. 51 a čl. 57 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009

Český nositel pojištění je povinen zohlednit dobu pojištění získanou pojištěncem v preferované pracovní kategorii podle předpisů platných před 1. 1. 1996 u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky pro získání nároku na starob-

ní důchod při sníženém důchodovém věku (dle § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) jen tehdy, pokud pojištěnec získal rovněž srovnatelnou dobu pojištění v preferované pracovní kategorii i u zaměstnavatele se sídlem na území České republiky, a to nejméně v délce 1 roku [čl. 51 a čl. 57 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004]. Takový postup je v souladu jak se zásadou sčítání dob pojištění, tak i se zásadou asimilace rozhodných skutečností jako základních zásad koordinačního mechanismu systémů sociálního zabezpečení členských států Evropské unie (čl. 5 a čl. 6 citovaného nařízení).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2013, čj. 3 Ads 25/2012-41)

Věc: Viliam B. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce žádal dne 7. 6. 2010 o přiznání důchodu z českého důchodového systému. Z osobního listu důchodového pojištění žalobce vyplývalo, že získal od 22. 3. 1972 do 21. 3. 1972, od 1. 7. 1972 do 30. 12. 1989, od 1. 1. 1990 do 31. 12. 1990, a konečně od 3. 1. 1991 do 14. 10. 1991 slovenskou dobu pojištění v I. AA pracovní kategorii (hlubinné doly). V této pracovní kategorii žalobce odpracoval celkem 7 141 dnů doby pojištění. V ČR získal po 1. 1. 1993 v době od 6. 6. 2001 do 31. 12. 2008 celkem 2 549 dnů české doby pojištění. Žalobce nezískal žádnou českou dobu pojištění v preferované pracovní kategorii. Celkem žalobce získal v preferovaných pracovních kategoriích i mimo ně slovenskou dobu pojištění v délce 11 600 dnů, po součtu s českou dobou pojištění tedy získal celkem 14 149 dnů doby pojištění.

Žalovaná žádost žalobce o přiznání českého starobního důchodu zamítla rozhodnutím ze dne 26. 11. 2010 pro nesplnění podmínek § 28 zákona o důchodovém pojištění s přihlédnutím k nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství a nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71, a od 1. 5. 2010 i s přihlédnutím k čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí námitky, které žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 18. 2. 2011. Žalovaná uvedla, že žalobci nevznikl nárok na snížení věkové hranice pro vznik nároku na český starobní důchod po-

dle předpisů platných před 1. 1. 1996. Žalobci taktéž nevznikl ani nárok na dílčí český starobní důchod, protože podle zákona o důchodovém pojištění dosud nedovršíl věk potřebný pro vznik nároku na starobní důchod. Důchodového věku dosáhne až dnem 22. 5. 2017 podle § 32 odst. 2 citovaného zákona. Žalobci nevznikl nárok ani na tzv. český národní starobní důchod, protože na území ČR po 31. 12. 1992 nezískal alespoň 25 let doby pojištění před rokem 2010. Žalovaná může zohlednit výkon výdělečné činnosti v preferované pracovní kategorii (I. AA) vykonávané v jiném členském státě EU (tzn. v případě žalobce na území dnešní SR) pro nárok na český dílčí starobní důchod, pokud pojištěnec získal alespoň jeden rok výkonu výdělečné činnosti v preferované pracovní kategorii na území dnešní ČR. Takovou dobu zaměstnání na území ČR však žalobce do 31. 12. 1992 nezískal. Doby pojištění kratší jednoho roku totiž upravuje čl. 48 odst. 1 nařízení č. 1408/71, resp. čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004. Žalovaná může přihlédnout k dobám pojištění, které dříve české právní předpisy označovaly jako III. pracovní kategorii (tj. nepreferované doby pojištění). I když žalobce získal celkem 38 roků doby pojištění, nevznikl mu nárok na snížení věku potřebného pro nárok na český dílčí starobní důchod.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 30. 9. 2011, čj. 22 Ad 31/2011-16, zamítl. V odůvodnění krajský soud konstatoval, že pokud žalobce nezískal v ČR dobu pojištění v preferované pracovní kategorii v dél-

ce alespoň jednoho roku, nelze k době pojištění v SR přihlédnout pro nárok na starobní důchod z preferované pracovní kategorie. Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud uvedl, že česká doba pojištění, které žalobce dosáhl v letech 2001–2008 bude žalovanou zohledněna pro nárok na český dílčí důchod, avšak bez snížení věkové hranice, a to na základě obecně stanovených zásad pro sčítání dob pojištění ve smyslu citovaných koordinačních pravidel.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že žalovaná rozhodla o jeho nároku ryze formalisticky a bez ohledu na jeho tvrzení. Stěžovatel se domníval, že ho měla žalovaná vyzvat ke konkretizaci jeho žádosti ze dne 7. 6. 2010, v níž žádal o přiznání starobního důchodu za dobu odpracovanou v ČR, neboť z ní bylo patrné, že může jít o žádost formálně nesprávně nazvanou a formulovanou. Stěžovatel požadoval dílčí starobní důchod, o němž mělo být rozhodnuto podle právní úpravy platné v ČR. Nežádal dvojí důchod proto, aby získal dvojí plnění nebo výhodu za stejnou dobu pojištění. Žalovaná měla ve svém rozhodnutí o jeho žádosti k této době přihlédnout jako k preferované době podle právních předpisů platných v ČR v rámci sčítání dob pojištění podle čl. 57 nařízení č. 883/2004 a přiznat mu dávku důchodového pojištění s přihlédnutím k dobám pojištění. Stěžovatel namítal, že skutková zjištění, o něž se napadené rozhodnutí žalované opírá, nemá oporu v jejím spisu, a dále namítal i nesprávné právní posouzení věci jak ze strany žalované, tak i krajského soudu. Podle názoru stěžovatele mělo být při rozhodování o důchodovém nároku přihlédnuto k dobám pojištění získaným podle právních předpisů členských států Evropské unie.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že důvodem pro zamítnutí žádosti byla skutečnost, že stěžovatel nedosáhl věku potřebného pro odchod do důchodu podle § 32 zákona o důchodovém pojištění. Podle tohoto ustanovení u pojištěnců narozených v období let 1936 až 1968 se důchodový věk stanoví podle přílohy k tomuto zákonu.

Takto žalovaná dovodila, že obecný důchodový věk stěžovatele činí 63 let a 2 měsíce, kterého stěžovatel dosáhne až dne 22. 5. 2017. Snížený důchodový věk je vázán na odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí podle českých právních předpisů podle § 74 téhož zákona. Jedná se tedy o určitou formu zvýhodnění poskytovanou zákonem definované skupině pojištěnců při splnění stanovených podmínek. Stěžovatel byl na území ČR zaměstnán od 6. 6. 2001 do 21. 11. 2007, od 27. 11. 2007 do 11. 12. 2007 a od 8. 7. 2008 do 31. 12. 2008, přičemž tuto dobu zaměstnání nelze považovat za dobu získanou v preferované pracovní kategorii, která by mohla mít vliv na snížení důchodového věku podle českých právních předpisů. Doba zabezpečení získaná na území ČSFR před 1. 1. 1993 se ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb., dále jen „Smlouva“) považuje za slovenskou dobu pojištění, neboť sídlo zaměstnavatele bylo ke dni 31. 12. 1992 na území SR. Stát, který je podle čl. 20 Smlouvy příslušný poskytnout plnění za uvedené doby zabezpečení získané v ČSFR, je zároveň příslušný poskytnout za ně zvýhodnění podle vlastních právních předpisů, jestliže jde o doby v preferované pracovní kategorii. Poskytnutím stejného zvýhodnění v podobě nižšího důchodového věku za tytéž doby pojištění i ve druhém smluvním státě, ačkoliv podle jeho právních předpisů žádná jiná preferovaná doba nebyla získána, by bylo v rozporu s výše uvedenou zásadou koordinace systémů sociálního zabezpečení. Žalovaná dále vycházela z toho, že v rámci koordinace systémů sociálního zabezpečení v EU nelze poskytovat dvojí plnění nebo výhodu za stejnou dobu pojištění. K poskytnutí výhody (např. snížením důchodového věku) za dobu zaměstnání v pracovní kategorii nebo vykonávání jiného zvláštního povolání (typicky např. služba u ozbrojených složek) je příslušný stát, v němž pojištěnec získal dobu zakládající uvedené zvýhodnění. Ostatní členské státy k této době přihlédnou jako preferované době podle svých právních předpisů jedině v rámci pravidla sčítání dob pojištění. Po-

užití principu sčítání dob pojištění je však podmíněno získáním minimální doby pojištění v délce jednoho roku, neboť podle čl. 57 nařízení č. 883/2004 (obdobně též čl. 48 nařízení č. 1408/1971) je členský stát povinen přiznat dávku důchodového pojištění s přihlédnutím k dobám pojištění získaným v jiných členských státech jen tehdy, pokud doba pojištění získaná podle jeho vnitrostátních předpisů dosahuje alespoň jednoho roku. Musí se přitom jednat o takovou pracovní kategorii, která podle českých právních předpisů má vliv na snížení věkové hranice pro nárok na starobní důchod (nemusí však jít o stejný druh pracovní kategorie, z titulu jejíhož výkonu dochází ke snížení věkové hranice). Při použití pravidla sčítání dob se vychází z principu $x + 1$, přičemž není možné sčítat doby pojištění získané v cizím zvláštním systému povolání nebo zaměstnání, pokud nebyly ve vlastním systému získány rovněž obdobně preferované doby. Jinak je možné zohlednit tyto doby pouze v rámci obecného nároku na důchod. Tímto způsobem se postupuje i v jiných členských státech. Závěrem svého vyjádření žalovaná poukázala na čl. 5 nařízení č. 883/2004, které upravuje princip asimilace faktů. Podle jejího názoru opřeneho i o bod 10 preambule nařízení není možné tuto zásadu promítnout do systému sčítání dob pojištění. Pokud tedy stěžovatel nezískal v ČR dobu pojištění v preferované pracovní kategorii v délce alespoň jednoho roku, nelze k době pojištění SR přihlídnout pro nárok na starobní důchod z preferované pracovní kategorie (snížení věkové hranice pro odchod do důchodu).

Nevyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Jádrem sporu mezi účastníky v posuzované věci je právní otázka, zda má být stěžovateli zohledněna slovenská doba pojištění získaná v I. AA pracovní kategorii pro získání nároku na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění ve snížené věkové hranici. Tato doba přitom byla pro určení důchodového věku stěžovateli zohledněna

již slovenským nositelem pojištění při rozhodování o dílčím slovenském důchodu v roce 2009 ve smyslu čl. 46 nařízení č. 1408/71. Mezi účastníky naproti tomu není sporná ani celková délka doby pojištění stěžovatele, ani její rozdělení mezi nositele pojištění mezi nástupnické státy Československa, resp. ČSFR. Stěžovatel rovněž nezpochybnil ani skutkový závěr žalované i krajského soudu, že nezískal žádnou dobu zaměstnání (pojištění) v preferované pracovní kategorii u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní ČR, která by byla ve smyslu čl. 20 Smlouvy českou dobou pojištění.

Nařízení č. 1408/71 bylo jako přímo aplikovatelný pramen sekundárního práva EU nahrazeno s účinností ode dne 1. 5. 2010 novým nařízením č. 883/2004, k němuž bylo vydáno i prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009. Tato nařízení upravují na základě koordinačního mechanismu mj. i problematiku poskytování důchodových dávek pro migrující pracovníky. Právní úprava obsažená v těchto nařízeních je založena na čtyřech základních principech – principu rovného zacházení, principu sčítání dob pojištění, principu zachování nabytých práv a principu aplikace jednoho právního řádu. Z dalších principů je zapotřebí akcentovat princip stejného posuzování skutečností (tzv. asimilace faktů) vyjádřený v čl. 5 nařízení č. 883/2004, který spočívá v tom, že skutečnosti, příjmy a jiné okolnosti, které mají význam pro posouzení nároků migrujících pracovníků, nicméně nastaly v jiných státech, je třeba brát v úvahu stejně, jako by nastaly v daném členském státě (viz k tomu Koldinská, K. et. al. *Sociální zabezpečení osob migrujících v EU*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 57–58). Pro dávky založené na pojistném systému má největší význam zásada vyjádřená v čl. 6 citovaného nařízení, a to zásada sčítání dob pojištění, která je vymezena tak, že „[n]estanovali toto nařízení, příslušné instituce členského státu, jehož právní předpisy podmiňují získání, zachování, trvání nebo opětné nabytí nároku na dávky, použití některých právních předpisů, nebo přístup k povinnému, dobrovolnému pokračujícímu nebo dobrovolnému pojištění nebo

vyňeti z něj, získáním dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení, přihlíží v nezbytném rozsahu k získaným dobám pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, jako by byly získány podle právních předpisů, které tato instituce uplatňuje“.

Případný střet těchto dvou zásad v prostředí rozhodování o důchodových nárocích řeší samotná preambule nařízení č. 883/2004 v bodech 10 a 11, kde je uvedeno, že „[z]ásada zacházení s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, jako by nastaly na území členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné, by však neměla být v rozporu se zásadou sčítání získaných dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydliště podle právních předpisů jiného členského státu s těmi dobami, které byly získány podle právních předpisů příslušného členského státu. Doby získané podle právních předpisů jiného členského státu by proto měly být brány v úvahu výhradně při uplatňování zásady sčítání dob. Stejně posuzování skutečností nebo událostí, které nastaly v členském státě, nemůže v žádném případě způsobit, že se jiný členský stát stane příslušným nebo jeho právní předpisy se stanou použitelnými.“ Cílem těchto zásad je zajištění spravedlivého zhodnocení všech získaných dob pojištění v jednotlivých pojistných systémech členských států, nikoliv však vícenásobné zhodnocení doby pojištění získané v jednom členském státě (čl. 10 nařízení č. 883/2004). Evropský soudní dvůr v rámci rozhodování o předběžných otázkách označil soubor pravidel obsažených v těchto nařízeních za vyčerpávající a jednotný systém kolizních norem, jejichž cílem je zajistit, že pracovníci pohybující se v rámci Společenství budou podléhat systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, čímž zároveň vylučují souběžnou aplikaci více

systémů právních předpisů a předchází obtížím, které by taková situace přinesla. Cílem evropského koordinačního mechanismu je tedy především usnadnit realizaci důchodových nároků migrujících pracovníků a umožnit jim zhodnocení veškerých dosažených dob pojištění při souběžné ochraně jejich nabytých nároků a výhod. Evropská koordinace však nezasahuje další důležité problémy rozhodování o důchodových nárocích, a to zejména otázku dosažení věku potřebného pro vznik nároku na důchod, které jsou předmětem vnitrostátní úpravy členského státu.

Česká vnitrostátní právní úprava dávek důchodového pojištění obsažená v zákoně o důchodovém pojištění navazuje na předchozí právní úpravu obsaženou v zákoně č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení^{*)}, účinnou do 31. 12. 1995. Podle této právní úpravy existovaly až do svého zrušení k 1. 6. 1992 pracovní kategorie, které byly upraveny v § 14 až § 18 zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 1. 6. 1992. Podle § 14 odst. 2 písm. a) citovaného zákona spadaly do I. pracovní kategorie i zaměstnání v hornictví vykonávaná v podzemí v hlubinných dolech, bližší specifikaci zařazení jednotlivých zaměstnání do pracovních kategorií pak obsahovala prováděcí vyhláška č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení. Získání dob zaměstnání v preferované pracovní kategorii mělo zásadní vliv na vznik nároku na důchod i na jeho výši. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1992 platilo, že „[o]bčan má nárok na starobní důchod, jestliže byl zaměstnán nejméně 25 roků a dosáhl věku aspoň a) 55 let, byl-li zaměstnán nejméně 15 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. a) nebo nejméně 10 roků v takovém zaměstnání v uranových dolech“. Zákon o důchodovém pojištění ve svém § 74 zachovává nároky na snížení věkové hranice pro vznik nároku na důchod pro pojištěnce, kteří získali za účinnosti zákona č. 100/1988 Sb. a dřívějších předpisů doby zaměstnání v pre-

^{*)} S účinností od 14. 11. 2011 zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

ferovaných pracovních kategoriích. Konkrétně podle tohoto ustanovení platí, že „[n]árok na snížení 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.**“

Samotná podmínka věku potřebného pro získání nároku na důchod nepodléhá evropské koordinaci, a je tak stanovena výlučně vnitrostátními předpisy, na rozdíl od podmínky získané doby pojištění (§ 28 zákona o důchodovém pojištění). Podle právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí žalované byla právní úprava důchodového věku založena na kritériu pohlaví pojištěnce, roku narození a dalších kritériích. Podle § 32 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se u pojištěnců narozených v období let 1936 až 1968 „*důchodový věk stanoví podle přílohy k tomuto zákonu. Stanoví-li se podle této přílohy důchodový věk s přičtením kalendářních měsíců, považuje se za důchodový věk věk dosažený v posledním přičteném kalendářním měsíci v den, který se číslem shoduje se dnem narození pojištěnce; neobsahuje-li takto určený měsíc takový den, považuje se za důchodový věk ten věk, který je dosažen v posledním dni posledního přičteného kalendářního měsíce.*“ Podle těchto zákonných pravidel důchodový věk pro muže narozeného v roce 1954 činí 63 let a 2 měsíce.

Podle výše vyložených pravidel Nejvyšší správní soud posuzoval důvodnost stěžovatelových námitek. Se stěžovatelem v prvé řadě nelze souhlasit v tom, že by žalovaná snad nesprávně vložila jeho žádost o přiznání starobního důchodu. Stěžovatel nezískal potřebnou českou dobu pojištění na to, aby mu mohl být přiznán tzv. národní důchod, a proto mu mohl vzniknout pouze nárok na poměrnou (dílčí) dávku za odpracované české doby pojištění. Pro nárok na tento dílčí důchod podle nařízení č. 883/2004 by mu byly započteny i již zhodnocené slovenské doby

pojištění, jako by byly dobami českými. Tímto způsobem žalovaná postupovala, jak vyplývá i z osobního listu důchodového pojištění. Žalovaná se tedy nedopustila nesprávného procesního postupu spočívajícího v nedostatečném zjištění předmětu řízení, kterým bezesporu bylo posouzení splnění podmínek nároku na poměrný český důchod ve smyslu evropských koordinačních nařízení. Ostatní námitky stěžovatele směřující proti procesnímu postupu žalované či krajského soudu postrádají jakékoliv konkrétnější zdůvodnění, a proto je ani nelze blíže posoudit.

Klíčovou námitkou stěžovatele je námitka nesprávného právního posouzení věci spočívající v tom, že žalovaná měla ve svém rozhodnutí o jeho žádosti k této době přihlídnout jako k preferované době podle právních předpisů platných v ČR v rámci sčítání dob pojištění podle čl. 51 nařízení č. 883/2004. Toto ustanovení systematicky začleněné jako „*zvláštní ustanovení o sčítání dob*“ v odst. 1 a 2 uvádí: „*1. Podmiňují-li právní předpisy členského státu poskytování některých dávek získáním dob pojištění pouze u zvláštních činností vykonávaných zaměstnancem nebo osobou samostatně výdělečně činnou nebo v povolání, na které se vztahuje zvláštní systém pro zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné, přihlíží příslušná instituce tohoto členského státu k dobám získaným podle právních předpisů jiných členských států pouze v případě, že byly získány v rámci odpovídajícího systému, nebo pokud tomu tak není, ve stejném povolání, případně ve stejné činnosti vykonávané zaměstnancem nebo osobou samostatně výdělečně činnou. Nespĺňuje-li po přihlídnutí k takto získaným dobám dotyčná osoba podmínky pro pobírání dávek zvláštního systému, berou se tyto doby v úvahu pro účely poskytování dávek podle obecného systému nebo, neexistuje-li, dávek systému vztahujícího se buď na manuální, nebo nemanuální pracovníky za předpokladu, že dotyčná osoba byla pojištěna v rámci jednoho z těchto systémů. 2. K dobám pojištění získaným v rámci zvláštního systému členského státu se přihlíží pro účely*

poskytování dávek obecného systému nebo, neexistuje-li, dávek systému vztahujícího se buď na manuální, nebo nemanuální pracovníky jiného členského státu, pokud dotyčná osoba byla pojištěna v rámci jednoho z těchto systémů, a to i když k těmto dobám již bylo přihlédnuto v uvedeném jiném členském státě v rámci zvláštního systému.“ Účelem tohoto ustanovení je podle názoru Nejvyššího správního soudu zajistit, aby byla provedena zásada asimilace faktů do roviny různých specifických druhů dob pojištění (srov. dikci „zvláštní systém“, „zvláštní činnost“) a bylo možno s nimi pracovat pro rozhodnutí o nároku na příslušnou dávku, o níž pojištěnec žádá. Smyslem je tedy zamezit diskriminaci migrujícího pracovníka v tom směru, že by nebyla zohledněna v otázce doby pojištění potřebné pro nárok na důchodovou dávku doba pojištění získaná ve specifickém pojistném systému členského státu pro srovnatelnou dávku v systému jiného členského státu Evropské unie. Dosah tohoto pravidla je však omezen výhradně pro otázky stanovení doby pojištění, a nevztahuje se tak na další podmínky získání nároku na důchodovou dávku. Proto Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že z tohoto pravidla je možné dovodit povinnost žalované zohlednit při posouzení podmínky důchodového věku pro získání nároku na český starobní důchod dobu pojištění získanou v preferované pracovní kategorii, která byla zhodnocena příslušným nositelem pojištění jiného členského státu (tzn. slovenským nositelem pojištění). Jestliže tedy stěžovatel již na základě uvedených dob pojištění získaných v preferované pracovní kategorii získal výhodu spočívající v přiznání nároku na slovenský starobní důchod již v 55 letech věku, nemůže se téžeho výhody domáhat u českého nositele pojištění, který není příslušný ke zhodnocení slovenských dob pojištění, za které se považují stě-

žovatelovy doby pojištění ve smyslu čl. 20 Smlouvy, který zůstává platnou součástí úpravy koordinace rozhodování o důchodových nárocích mezi oběma nástupnickými státy. Tato výhoda, která se netýká samotného zohlednění těchto dob pojištění pro nárok na český dílčí důchod a spočívá ve snížení důchodového věku oproti obecným pravidlům, tedy nemůže být přiznána stěžovateli opakovaně na základě aplikace koordinačních pravidel citovaných evropských nařízení.

O tomto postupu by bylo možno uvažovat pouze v případě, který připustila a odůvodnila i žalovaná v napadeném rozhodnutí, a to zohledněním čl. 57 nařízení č. 883/2004 v situaci, kdy by stěžovatel získal i určitou českou dobu pojištění v preferované pracovní kategorii delší jednoho roku. Pak by podle zásady sčítání dob pojištění bylo třeba tyto doby sečíst pro posouzení otázky, zda je možno na stěžovatele aplikovat institut snížení důchodového věku ve smyslu přechodného ustanovení § 74 zákona o důchodovém pojištění a § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění platném a účinném do 31. 12. 1995. Jelikož však tato situace nenastala a stěžovatel to ani netvrdil, nezabýval se Nejvyšší správní soud podrobněji analýzou působení citovaných ustanovení evropské úpravy v takové situaci.

Pokud tedy žalovaná správně shledala, že stěžovatel nespĺňuje podmínku důchodového věku stanovenou českým vnitrostátním právem pro získání nároku na starobní důchod (tedy dosažení věku 63 let a 2 měsíce), nemohla stěžovateli tuto dávku přiznat, jakkoliv by ke slovenským dobám pojištění byla povinna přihlédnout (včetně dob získaných v preferovaných pracovních kategoriích) pro posouzení otázky splnění potřebné doby pojištění. Jestliže se krajský soud ztotožnil s názorem žalované a zamítl stěžovatelu žalobu, postupoval naprosto v souladu se zákonem a věcně správně.

Důchodové pojištění: řízení o změnu výše invalidního důchodu

k § 81 odst. 2 a 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 590/1992 Sb., č. 134/1997 Sb., č. 501/2004 Sb. a č. 306/2008 Sb.

I. Bylo-li správní řízení zahájeno na základě žádosti účastníka řízení, musí správní orgán o takové žádosti rozhodnout. Učinil-li žalobce ve své žádosti předmětem správního řízení změnu výše přiznané dávky (invalidního důchodu), byla Česká správa sociálního zabezpečení v daném řízení oprávněna rozhodovat jen o výši invalidního důchodu, nikoliv však o nároku na tuto dávku, resp. o odnětí dávky.

II. Probíhající řízení o žádosti žalobce, jehož předmětem byla změna výše invalidního důchodu, není podle § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, překážkou pro to, aby Česká správa sociálního zabezpečení z moci úřední zahájila řízení o odnětí invalidního důchodu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, čj. 4 Ads 108/2012-31)

Věc: Štěpán Š. proti České správě sociálního zabezpečení o invalidní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalobci byl od 12. 10. 2005 přiznán částečný invalidní důchod, který byl od 1. 1. 2010 transformován na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně. Dne 17. 1. 2011 požádal žalobce o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Dle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Ostrava-město ze dne 22. 2. 2011 poklesla z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pracovní schopnost žalobce o 40 %, a jeho stav tak nadále odpovídal invaliditě prvního stupně. Žalovaná proto zamítla žádost žalobce o změnu výše invalidního důchodu rozhodnutím ze dne 18. 3. 2011.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce námitky. Žalovaná vydala v řízení o námitkách dne 18. 7. 2011 rozhodnutí, kterým zcela změnila své rozhodnutí ze dne 18. 3. 2011 tak, že žalobci podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, odňala invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně, a to od 18. 8. 2011. V odůvodnění uvedla, že podle posudku ze dne 16. 6. 2011 činila míra poklesu pracovní schopnosti z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce 30 %. Žalobce tedy nebyl invalidní, a žalovaná proto s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění dávku odňala.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž namítal nesprávné a neobjektivní posouzení svého zdravotního stavu. Tvrdil, že se jeho stav natolik zhoršil, že splňuje podmínky pro přiznání invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně. Cítí se velmi špatně, je unavený a bez léků tisících bolest není schopen vést normální život, natož vykonávat práci.

Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 7. 2012, čj. 20 Ad 35/2011-78, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 18. 7. 2011 a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že žalovaná nerozhodla o předmětu řízení a překročila rámec řízení vytyčený žádostí o úpravu důchodu. Správní řízení bylo zahájeno k žádosti žalobce a o této žádosti nebylo rozhodnuto, zrušila-li žalovaná své rozhodnutí ze dne 18. 3. 2011. Odnětí dávky nemůže automaticky absorbovat zamítnutí žádosti. Bylo-li řízení zahájeno k žádosti o zvýšení důchodu, nemůže být v průběhu tohoto řízení zahájeno řízení *ex officio* o odnětí dávky, a to ani za použití § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. Vyloučení ochranného charakteru opravného prostředku neznámá, že žalovaná není vázána předmětem řízení. Řízení o odnětí invalidního důchodu může zahájit *ex officio* až po skončení řízení o žádosti. Žalovaná tak byla povinna

rozhodnout pouze o nároku na zvýšení invalidního důchodu, nikoliv o odnětí invalidního důchodu.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že zdravotní stav žalobce ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl posouzen zcela správně; žalobce již dne 22. 2. 2011 nesplňoval podmínky pro nárok na invalidní důchod. Ustanovení § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. dle stěžovatelky stanoví možnost správního orgánu rozhodnout i v neprospěch účastníka řízení. Jestliže stěžovatelka v řízení o námitkách zjistila, že žalobce není invalidní, nic jí nebránilo v tom, aby od nejbližší splátky odňala invalidní důchod. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že rámeček předmětu řízení nepřekročila. Jiný postup by uměle prodloužil vyplácení invalidního důchodu a podpořil bezdůvodné obohacení žalobce. Stěžovatelka poukázala rovněž na zátěž pro státní rozpočet, z něhož jsou důchodové dávky hrazeny. Uzavřela, že aplikace § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. vylučuje aplikaci § 81 odst. 3 téhož zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud předesílá, že v řízení před krajským soudem bylo prokázáno, že žalobce nebyl k datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí invalidní podle § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Toto zjištění nikdo nezpochybil. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu tak zůstává právní otázka, zda stěžovatelka postupovala v souladu se zákonem, pokud v řízení o námitkách žalobce proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zvýšení invalidního důchodu rozhodla o odnětí této dávky, nebo zda tímto postupem překročila rámeček předmětu správního řízení.

Podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. „[ř]ízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný

k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak“.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že v případě již přiznané dávky důchodového pojištění je třeba odlišovat řízení o změně poskytování dávky a řízení o změně výše dávky. Současně je nutno brát v potaz, zda bylo řízení zahájeno na žádost účastníka řízení nebo z moci úřední.

Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že bylo-li správní řízení zahájeno na základě žádosti účastníka řízení, musí správní orgán o takové žádosti rozhodnout. To se v projednávané věci nestalo, neboť stěžovatelka žalobou napadeným rozhodnutím původní rozhodnutí o žádosti žalobce změnila tak, že výrok o zamítnutí žádosti nahradila výrokem o odnětí invalidního důchodu. Samotná žádost, která řízení iniciovala, zůstala nevyřízena.

Žalobce ve své žádosti ze dne 17. 1. 2011 učinil předmětem správního řízení změnu výše přiznané dávky (invalidního důchodu), stěžovatelka tudíž mohla v daném řízení rozhodovat jen o výši invalidního důchodu, nikoliv však o nároku na tuto dávku. Stěžovatelka tedy nebyla oprávněna v tomto řízení vydat rozhodnutí o odnětí invalidního důchodu, a to ani v prvním stupni, ani v řízení o námitkách.

Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. stěžovatelce v řízení o námitkách umožňuje rozhodnout v neprospěch účastníka řízení. Toto ustanovení totiž nezakládá oprávnění překročit předmět správního řízení vymezený v žádosti podané účastníkem řízení.

Stěžovatelce lze přisvědčit, že pokud v řízení o námitkách zjistila, že žalobce není invalidní, nic jí nebránilo odejmout žalobci invalidní důchod od nejbližší splátky. Nebyla však oprávněna učinit tak v řízení o žádosti žalobce o změnu výše invalidního důchodu, ale v samostatném řízení zahájeném z moci úřední.

Podle § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. „[z]ahájení řízení o dávku důchodového pojištění brání tomu, aby v téže věci probíhalo jiné řízení“.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že citované ustanovení upravující litispendenci je nutno vykládat v kontextu výše uvedeného. Totožnost věci je dána totožností účastníků řízení a totožností předmětu řízení. Řízení o změně výše invalidního důchodu a řízení o odnětí této dávky mají odlišný předmět (v jednom případě jde o výši dávky, ve druhém o nárok na dávku). Probíhající řízení o žádosti žalobce, jehož předmětem byla změna výše invalidního důchodu, tudíž nemůže být překážkou toho, aby stěžovatelka z moci úřední zahájila řízení o odnětí invalidního důchodu.

Krajský soud tedy pochybil, pokud dospěl k závěru, že stěžovatelka může řízení o odnětí invalidního důchodu zahájit až po skončení řízení o žádosti žalobce o zvýšení této dávky. Uvedené pochybení ovšem nemá žádný vliv na správnost ostatních úvah krajského

soudu, který zjistil závažné vady správního řízení a zcela důvodně vyslovil, že stěžovatelka byla v tomto řízení povinna rozhodnout výlučně o žádosti o zvýšení invalidního důchodu, nikoliv o odnětí dávky.

Zmiňuje-li stěžovatelka umělé prodlužování vyplácení invalidního důchodu a bezdůvodné obohacení žalobce, Nejvyšší správní soud podotýká, že obě tyto skutečnosti byly způsobeny výhradně nestandardním procesním postupem stěžovatelky. Ani namítaná zátěž pro státní rozpočet není relevantním argumentem opravňujícím stěžovatelku porušovat základní procesní pravidla (nerozhodnout o žádosti, resp. překročit rámec daný předmětem správního řízení), a to tím spíše v situaci, kdy bylo možné zmíněné zátěži pro státní rozpočet předejít výše popsáním a procesně korektním způsobem. (...)

2816

Kompetenční spory: rozhodnutí orgánu politické strany

k § 16a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákonů č. 117/1994 Sb., č. 340/2000 Sb. a č. 151/2002 Sb.

k části třetí občanského soudního řádu

O žalobou uplatněném nároku na určení, zda rozhodnutí orgánu politické strany je v souladu se zákonem a stanovami (§ 16a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích), je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení podle části třetí občanského soudního řádu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 10. 2012, čj. Konf 36/2012-6)

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Ostravě a Okresním soudem v Olomouci, za účasti žalobce PhDr. M. S. a žalovaného J. D., ve věci určení neplatnosti sjezdu politické strany.

Návrhem doručeným dne 3. 5. 2012 zvláštnímu senátu se Krajský soud v Ostravě domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl mezi ním jako soudem ve správním soudnictví a Okresním soudem v Olomouci jako soudem v občanském soudním řízení ve věci žaloby o určení neplatnosti sjezdu Sdružení pro republiku

– Republikánské strany Československa a určení, že tato akce proběhla v rozporu se stanovami strany a přijatá usnesení jsou taktéž v rozporu se stanovami.

Městský soud v Brně jako soud v občanském soudním řízení proti žalovanému vyslovil svou místní nepříslušnost a věc postoupil Okresnímu soudu v Olomouci jako soudu místně příslušnému. V odůvodnění uvedl, že soud, u něhož byla žaloba podána, není sou-

dem místně příslušným, neboť v projednávané věci má a v době zahájení řízení měl žalovaný bydliště v obvodu působnosti Okresního soudu v Olomouci. Okresní soud v řízení o žalobě žalobce proti žalovanému vyslovil svou věcnou nepříslušnost a věc postoupil Krajskému soudu v Ostravě jako soudu ve správním soudnictví. V odůvodnění uvedl, že domáhá-li se žalobce rozhodnutí ve věcech politických stran a politických hnutí, jak je to presumováno v § 104b odst. 2 o. s. ř. a § 4 odst. 2 s. ř. s., pak věcně příslušným k projednání této věci je krajský soud. Krajský soud v Ostravě se závěry okresního soudu o příslušnosti soudů ve správním soudnictví nesouhlasil, a návrhem podaným zvláštnímu senátu se proto domáhal řešení kompetenčního sporu.

Zvláštní senát vrátil Krajskému soudu v Ostravě spis bez rozhodnutí, neboť dospěl k závěru, že návrh nesplňuje zákonem stanovené náležitosti, a že tedy pro rozhodnutí nejsou splněny zákonné předpoklady. Krajský soud v Ostravě předložil věc znovu zvláštnímu senátu k rozhodnutí kompetenčního sporu. Navrhovatel poukázal na to, že podle jeho názoru se žalobce svou žalobou domáhá soudní ochrany podle § 16a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., neboť dle žalobního tvrzení se mimořádný sjezd usnesl na změně statutárního orgánu a statutární orgán je ve smyslu § 9 odst. 3 písm. b) zákona č. 424/1991 Sb. skutečností vyznačovanou v rejstříku stran a hnutí. K rozhodování je tedy příslušný soud v občanském soudním řízení, nikoliv soud ve správním soudnictví.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí je soud v občanském soudním řízení a zrušil usnesení Okresního soudu v Olomouci.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem správním se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Kladným (pozitivním) kompetenčním sporem je podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. spor, ve kterém si jedna strana osobuje pra-

vomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí; záporným (negativním) sporem je podle téhož ustanovení spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.

Okresní soud v Olomouci v předcházejícím soudním řízení popřel svou pravomoc věc rozhodnout a rovněž navrhovatel popírá svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla věc postoupena; zvláštní senát proto shledal, že se v posuzované věci jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zákonem č. 131/2002 Sb.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním soudem a obecným soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona s. ř. s. ve správním soudnictví „soudy rozhodují ve věcech politických stran a politických hnutí“.

Podle § 6 s. ř. s. jsou z rozhodování soudů ve správním soudnictví „vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon“.

Podle § 94 odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat a) určení, že návrh na registraci, popřípadě návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky, b) rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti“. Podle § 95 s. ř. s. k řízení o takovém návrhu „je příslušný Nejvyšší správní soud“.

Podle § 16a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., „dotýká-li se rozhodnutí orgánu strany a hnutí skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§ 9), může člen této strany a hnutí do 6 měsíců od přijetí takového rozhodnutí požádat okresní soud o určení, zda je takové rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami“. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení „soud v řízení postupuje podle občanského soudního řádu“.

Jak je zřejmé z citovaných ustanovení, ve věcech politických stran a hnutí je pravomoc soudů rozdělena mezi soudy rozhodující ve správním soudnictví a mezi soudy rozhodující

cí v občanskoprávním řízení. Ve správním soudnictví se jedná o samostatnou právní úpravu obsaženou v pátém dílu soudního řádu správního, která je vztažena k otázkám spojeným s návrhem na registraci strany nebo hnutí, popřípadě návrhem na registraci změny stanov, s rozpuštěním politické strany nebo politického hnutí, pozastavením nebo znovuoobením jejich činnosti. V občanském soudním řízení je člen politické strany nebo politického hnutí legitimován k vyvolání soudního sporu o určení, zda rozhodnutí orgánu politické strany nebo politického hnutí – týkající se skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí podle § 9 zákona č. 424/1991 Sb. – je v souladu se zákonem a stanovami. Je tedy nutné vždy rozlišovat, zda soud rozhoduje o otázkách svěřených správnímu soudnictví nebo občanskému soudnímu řízení.

V posuzovaném případě proto musel zvláštní senát zjistit, o jakých otázkách okresní soud rozhodoval. Ze žaloby podané žalobcem u Městského soudu v Brně a postoupené tímto soudem Okresnímu soudu v Olomouci vyplývá, že žalobce se domáhá určení neplatnosti mimořádného sjezdu Sdružení pro republiku – Republikánské strany Československa („SPR-RSČ“) konaného dne 28. 11. 2009 v Olomouci a všech přijatých usnesení, a to z důvodu rozporu se stanovami strany. Rozpor se stanovami strany žalobce spatřuje zejména ve složení účastníků, způsobu svolání a přijetí usnesení mimořádného sjezdu SPR-RSČ, kterým podle žalobních tvrzení došlo ke změně statutárního orgánu strany.

Při posuzování charakteru soudu předestřených otázek lze uzavřít, že žalobní návrh v projednávané věci nespĺňuje náležitosti návrhu podle § 94 s. ř. s., a tudíž není projednatelný ve správním soudnictví. Žalobou napadené rozhodnutí mimořádného sjezdu SPR-RSČ o změně statutárního orgánu strany – podle čl. V. písm. b) stanov SPR-RSČ mimořádný sjezd jako „ústřední orgán strany“ mj. schvaluje volbu předsedy strany – je rozhodnutím ve smyslu § 16a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., neboť se týká skutečností vyznačovaných podle § 9 odst. 3 písm. b) tohoto zákona v rejstříku stran, tj. údajů o oso-

bách, které jsou statutárním orgánem strany. O tom, zda je takové rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami, je proto podle § 16a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení.

V neposlední řadě i z dostupné judikatury plyne, že se určením souladu usnesení orgánu politické strany se stanovami a zákonem a neplatností usnesení zabývá Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) v občanském soudním řízení (k tomu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10, kterým byl zrušen rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009, s odůvodněním, že pokud obecné soudy „nerozpoznaly protiústavnost existující mezery v právní úpravě a nepokusily se ji ústavně konformně vyplnit a naopak zvolily přístup, akcentující právě a pouze doslovný text § 16a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., kdy se pro nedostatek aktivní legitimace odmítly meritorně zabývat návrhem žalobců, neboť předmětem přezkumu civilními soudy vytyčeným § 16a a § 9 zákona č. 424/1991 Sb. je (ne)soulad rozhodnutí orgánu politické strany se zákonem či stanovami, a to takového rozhodnutí, které se týká skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí, a jen v takto vymezeném rámci lze přezkoumávat rozhodnutí orgánu politické strany civilními soudy“, nelze takový přístup ústavně aprobovat“). I z toho lze dospět k závěru, že příslušným rozhodnout ve věci určení souladu usnesení orgánu politické strany se stanovami je soud v občanském soudním řízení.

Zvláštní senát proto rozhodl, že příslušným rozhodnout je soud v občanském soudním řízení (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.). Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. současně s rozhodnutím sporu zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Okresního soudu v Olomouci ze dne 7. 3. 2011, čj. 29 C 405/2010-21. (...)

Volby do krajského zastupitelstva: kandidátní listiny politických stran a politických hnutí; tvorba koalic

k § 5 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů

Není v rozporu s žádným ustanovením zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, jestliže na kandidátní listině určité politické strany, politického hnutí a jejich koalice jsou i členové jiné politické strany, politického hnutí nebo politické strany či politického hnutí, které tvoří koalici. Tím samozřejmě není dotčeno splnění podmínek volitelnosti podle § 5 odst. 1 tohoto zákona, požadavek být uveden pouze na jedné kandidátní listině a požadavek uvedení názvu té politické strany nebo politického hnutí, jehož je kandidát členem, a v případě koalic uvedení názvu té politické strany nebo politického hnutí, které je součástí koalice a navrhlo daného kandidáta.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 11. 2012, čj. 30 A 65/2012-38)

Věc: V. P. za účasti 1) Krajského úřadu Plzeňského kraje, 2) Komunistické strany Čech a Moravy, 3) České strany sociálně demokratické, 4) koalice TOP 09 a Starostové pro Plzeňský kraj a 5) Občanské demokratické strany, o návrhu na neplatnost voleb.

Návrhem podaným soudou osobně dne 25. 10. 2012 ve 14.45 se navrhovatel dle § 90 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 53 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev krajů domáhal vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do Zastupitelstva Plzeňského kraje konaných ve dnech 12. a 13. 10. 2012.

Porušení zákona o volbách do zastupitelstev krajů navrhovatel mimo jiné spatřoval v tom, že kandidátní listina Koalice pro Plzeňský kraj byla zaregistrována v rozporu se zákonem. Tato kandidátní listina neobsahuje některé z náležitostí stanovených v § 20 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev krajů a někteří kandidáti této koalice byli zaregistrováni v rozporu s citovaným zákonem. Koalici pro Plzeňský kraj tvoří oficiálně dvě politické strany, a to Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová a Strana soukromníků České republiky, a politické hnutí Nestráníci. Ve skutečnosti obsahuje koalici ještě čtvrtý subjekt, a tím je politická strana Koruna Česká. Za ni kandidovali mimo jiné kandidáti č. 9, 14, 42 a 33, přičemž na hlasovacím lístku bylo při těchto kandidátech uvedeno „*Nestran. KČ*“. Dle navrhovatele je nesporné, že Koruna česká byla součástí Koalice pro Plzeňský kraj, což potvrzuje sama tato strana na svých internetových stránkách v článku Výsledky Koruny České ve volbách 2012. To, že se Koalice pro Plzeňský kraj sklá-

dala ze čtyř a nikoliv z tří stran a hnutí, považoval za klamání voličů. Za hlavní důvod, proč Koalice pro Plzeňský kraj klame voliče, označil to, že politická strana Koruna Česká (monarchistická strana Čech, Moravy a Slezska) je strana extrémistická a nepřijatelná pro drtivou většinu voličů. Voliči mají právo vědět, jaká strana je součástí koalice, a to, aby se monarchisté vydávali za nestráníky, je s tím v hruběm rozporu. To, že si odpovědní pracovníci krajského úřadu nevěšili této nezákonnosti, je chybou krajského úřadu a svědčí o nekvalitní práci jeho zaměstnanců i o nerovném přístupu k jednotlivým stranám a hnutím. Nezákonná nečinnost krajského úřadu však nemůže být právním důvodem k legalizaci protiprávního stavu a neregulérnosti voleb.

K tomu se Krajský úřad Plzeňského kraje jako příslušný volební orgán vyjádřil tak, že dne 24. 8. 2012 vydal rozhodnutí o registraci bezvadné kandidátní listiny koalice „*Koalice pro Plzeňský kraj*“ pro volby do Zastupitelstva Plzeňského kraje konané ve dnech 12. a 13. 10. 2012. Kandidátní listina obsahovala všechny náležitosti stanovené zákonem o volbách do zastupitelstev krajů. V souladu s § 21 odst. 1 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev krajů obsahovala kandidátní listina název koalice a její složení. Koalici tvořila registrovaná politická strana Křesťanská a demokratická unie – Československá strana li-

dová, registrovaná politická strana Strana soukromníků České republiky a registrované politické hnutí Nestraníci. Dále byl v souladu s § 21 odst. 1 písm. c) téhož zákona u jednotlivých kandidátů uveden údaj o názvu politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí. U kandidátů č. 9, 14 a 33 bylo uvedeno, že jsou členy registrované politické strany Koruna Česká (monarchistická strana Čech, Moravy a Slezska), dále pak, v souladu s § 21 odst. 1 písm. f) uvedeného zákona, údaj o tom, že jejich kandidaturu navrhlo politické hnutí Nestraníci. Krajský úřad k výše uvedeným skutečnostem sděluje, že členství v politické straně, popř. politickém hnutí není předmětem přezkumu v rámci procesu registrace kandidátní listiny registračním úřadem. Dle názoru krajského úřadu rovněž není překážkou kandidatury členství kandidáta v jiné politické straně, resp. politickém hnutí, než za kterou kandidát kandiduje, a takového kandidáta nelze na kandidátní listině dle § 22 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev krajů škrtnout.

Krajský soud v Plzni návrh zamítl.

Z odůvodnění:

K tomuto návrhovému bodu soud uvádí, že zásadní otázkou je to, zda na kandidátní listině určité politické strany, politického hnutí a jejich koalice musí být jen členové příslušné politické strany, politického hnutí nebo politické strany či politického hnutí, které tvoří koalici.

Kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev krajů jsou upraveny v hlavě III části první zákona o volbách do zastupitelstev krajů (§ 20 až § 22). Podle § 21 odst. 1 citovaného zákona „[k]andidátní listina obsahuje a) *název kraje*, b) *název politické strany, politického hnutí nebo koalice a její složení*, c) *jména a příjmení kandidátů, věk, jejich povolání, obec, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí (dále jen „bez politické příslušnosti“)*, d) *pořadí kandidáta na kandidátní listině, vyjádřené pomocí arabské číslice*, e) *jméno a příjmení zmocněnce politické strany, poli-*

tického hnutí nebo koalice a jméno a příjmení jeho náhradníka s uvedením místa, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, f) jde-li o koalici, název politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo, g) podpis zmocněnce politické strany, politického hnutí nebo koalice, h) jméno a příjmení, označení funkce a podpis osoby oprávněné jednat jménem politické strany nebo politického hnutí; v případě koalice jména a příjmení, označení funkcí a podpisy všech osob oprávněných jednat jménem všech politických stran a politických hnutí, které ji tvoří“. Podle dalších ustanovení uvedeného zákona kandidát zejména musí splňovat podmínky volitelnosti podle § 5 odst. 1 tohoto zákona a nesmí být uveden na více kandidátních listinách [§ 22 odst. 2 písm. b)]. Z § 21 odst. 1 ani dalších ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů neplyne, že by na kandidátní listině určité politické strany, politického hnutí a jejich koalice nemohl být kandidát, který není členem žádné politické strany či politického hnutí nebo který je členem jiné politické strany, politického hnutí nebo politické strany či politického hnutí, která tvoří koalici. Je přitom ovšem nutno respektovat splnění podmínek volitelnosti podle § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev krajů a požadavek být uveden pouze na jedné kandidátní listině a v případě koalic uvedení názvu koalice tvořící politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo.

Soud má tudíž za to, že není v rozporu s žádným ustanovením zákona o volbách do zastupitelstev krajů, jestliže na kandidátní listině určité politické strany, politického hnutí a jejich koalice jsou i členové jiné politické strany, politického hnutí nebo politické strany či politického hnutí, které tvoří koalici. Tím samozřejmě není dotčeno splnění podmínek volitelnosti podle § 5 odst. 1 tohoto zákona, požadavek být uveden pouze na jedné kandidátní listině a požadavek uvedení názvu té politické strany nebo politického hnutí, jehož je kandidát členem, a v případě koalic uvedení názvu té koalice tvořící politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo.

Tím, že byla registrována kandidátní listina koalice politických stran a politického

hnutí, na níž byli jako kandidáti uvedeni nejen členové těchto politických stran a politického hnutí, ale i členové jiné politické strany, nedošlo proto k porušení žádného ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů.

Ani v tomto případě tedy není podklad ke zjišťování, zda ustanovení onoho zákona mohla být porušena takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.

Zbývá se vyslovit k záležitosti klamání voličů. Ze souboru hlasovacích lístků pro Plzeňský kraj soud zjistil, že na hlasovacím lístku Koalice pro Plzeňský kraj u kandidátů č. 9, 14 a 33 nebylo, jak tvrdí navrhovatel, uvedeno „Nestran. KČ“, nýbrž tam bylo uvedeno „člen KČ, navržen NK“. Ze souboru hlasovacích lístků pro Plzeňský kraj bylo dále zjištěno, že na listu Zkratky politických stran a politických hnutí je u zkratky „KČ“ uvedeno „Koruna Česká (monarchistická strana Čech, Moravy a Slezska)“ a u zkratky „NK“ je uvedeno „Ne-

straníci“. Z toho plyne, že voličům se dostalo pravdivého a úplného údaje o tom, že pod č. 9, 14 a 33 na kandidátní listině Koalice pro Plzeňský kraj kandidují členové politické strany Koruna Česká, kteří byli na kandidátní listinu navrženi politickým hnutím Nestraníci. Hlavní důvod, proč Koalice pro Plzeňský kraj klame voliče, spatřuje navrhovatel v tom, že Koruna Česká má být stranou extremistickou a nepřijatelnou pro drtivou většinu voličů. Takovéto tvrzení se ovšem s ochranou poskytovanou soudem míjí, pro soud je relevantní to, zda politická strana existuje a zda její činnost nebyla pozastavena, navrhovatelovo tvrzení je však povahy metapravní, ponejvíce politologické. V rámci námitek uplatněných navrhovatelem tudíž nebylo shledáno klamání voličů Koalicí pro Plzeňský kraj.

Vzhledem k uvedenému ani námitka nezákonosti registrace kandidátní listiny Koalice pro Plzeňský kraj a věcí souvisejících nebyla shledána důvodnou. (...)

2818

Volby do krajského zastupitelstva: rozlišení neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování a neplatnosti volby kandidáta

k § 90 soudního řádu správního ve znění zákona č. 275/2012 Sb.

I. Návrhem na neplatnost voleb je návrh poukazující na takovou nezákonnost, jejíž odstranění by vyžadovalo opakování volebního procesu jako celku včetně volební kampaně, popř. dalších činností předcházejících hlasování, aby volič měl možnost si učinit nový názor a svobodně zformulovat svou vůli.

II. Návrhem na neplatnost hlasování je návrh poukazující na nezákonnost, kterou by bylo možné odstranit pouze opakovaným hlasováním, tj. opakovaným projevem vůle voličů ve volebních místnostech.

III. Návrhem na neplatnost volby kandidáta je třeba rozumět volební stížnost založenou na tvrzení, které by v případě své pravdivosti vyžadovalo pouze zásah soudu spočívající v novém sečtení odevzdaných hlasů a (v souladu s odevzdanými hlasy) správném stanovení kandidátů, kteří získali na základě hlasů voličů mandát.

IV. Pokud navrhovatel namítá, že nebyl započten jeho preferenční hlas ve prospěch kandidáta strany, který ve volbách do krajských zastupitelstev nezískal mandát, napadá tím platnost volby toho kandidáta, který v daném kraji za stejnou volební stranu získal mandát jako poslední na základě svého pořadí na kandidátní listině.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2012, čj. 50 A 22/2012-44)

Prejudikatura: č. 948/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 2/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 57/10) a č. 84/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 59/10).

Věc: Ing. Dušan Č., PhD., proti 1) Krajskému úřadu Středočeského kraje a 2) Martinu Krajdlovi o neplatnost volby kandidáta.

Dne 24. 10. 2012 obdržel Krajský soud v Praze návrh týkající se zpracování výsledků voleb do zastupitelstva Středočeského kraje konaných ve dnech 12. a 13. 10. 2012 okrskovou volební komisí č. 8 ve městě Příbram. V návrhu označeném jako „stížnost na zpracování výsledků voleb“ navrhovatel namítá, že po nahlédnutí na detailní výsledky voleb v jeho volebním okrsku na stránkách Českého statistického úřadu (dále jen „ČSÚ“) zjistil, že jím udělený preferenční hlas kandidátovi č. 67 na hlasovací lístku č. 43 nebyl vůbec započítán a u tohoto kandidáta je uvedeno 0 preferenčních hlasů. Je si dále zcela jist, že hlasovací lístek byl označen správně, tudíž byl platný a byl vložen do správné hlasovací obálky. Z tohoto důvodu se domnívá, že celkové výsledky hlasování za tento volební okrsek nebyly zpracovány dostatečně korektně, a tudíž neodpovídají skutečnému rozložení preferenčních hlasů mezi jednotlivé kandidáty.

V návrhu uvedený odkaz na internetové stránky oficiálního volebního serveru ČSÚ obsahuje oficiální údaje o počtech preferenčních hlasů ve městě Příbram, volebním okrsku č. 8, a to pro kandidáty vystupující na kandidátní listině Komunistické strany Čech a Moravy (kandidátní listina č. 43, dále jen „KSČM“). Pod č. 67 je na kandidátní listině zapsána kandidátka Ing. Dagmar Truxová, CSc., přičemž dle uvedených údajů tato kandidátka v daném obvodu nezískala žádný preferenční hlas.

Krajský soud v Praze návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Zároveň se soud zabýval tím, zda je tento návrh podřaditelný pod kategorii návrhů na neplatnost voleb, návrhů na neplatnost hlasování nebo návrhů na neplatnost volby kandidáta, upravených v ustanovení § 53 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (dále jen „volební zákon“). Bez jednoznačného zodpovězení této otázky totiž nelze určit okruh účastníků soudního řízení.

Podle § 53 odst. 2 volebního zákona „[n]ávrh na neplatnost hlasování může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování“.

Podle odstavce 3 „[n]ávrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb“.

Podle odstavce 4 pak „[n]ávrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky volby tohoto kandidáta“.

Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. se může za podmíněk stanovených zvláštními zákony „občan, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta“.

Podle odstavce 2 téhož ustanovení jsou v řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování „účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán, politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo nezávislý kandidát. V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.“

Podle odstavce 4 téhož ustanovení, „pokud soud rozhodne o neplatnosti volby kandidáta, může současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen“.

Z uvedených ustanovení není zřejmé, jaké jsou hraniční body mezi jednotlivými typy návrhů a tyto hranice dosud dostatečně nelymezovala ani dosavadní judikatura ve věcech volebních. Lze poukázat např. na vymezení účastenství pro případ neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování, kdy se přímo hovoří o kandidátovi, jehož volba byla zpochybněna (§ 90 odst. 2 věta první s. ř. s.), přičemž důvodem pro podání návrhu na neplatnost volby kandidáta je také porušení ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby. Zpochybnění volby kandidátů je tak přirozenou součástí neplatnosti voleb a hlasování, a nelze je tak považovat za de-

finiční prvek, jak učinil zákonodárce v § 53 odst. 4 volebního zákona.

Neuchopitelnost a nejasnost dosavadní soudní praxe zmiňuje také právní doktrína (např. Molek, P.; Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb*. Praha : Linde, 2006, s. 292–304), která poukazuje na vzájemné prolínání se jednotlivých kategorií volebních stížností tak, jak jsou implicitně používány dosavadní judikaturou.

Krajský soud proto přistoupil pro účely posouzení tohoto návrhu k samostatnému vymezení těchto kategorií. Uvážil, že hlavním principem volebního procesu je převedení svobodné vůle voličů na konkrétní obsazení zastupitelských orgánů za pomoci mechanismu zakotveného ve volebních zákonech. Smyslem právní úpravy návrhů ve věcech volebních (dále též „volební stížnosti“) je pak zakotvit v právním řádu takové právní prostředky ochrany, které umožní odstranění všech narušení volebního procesu, která mohla ovlivnit jeho výsledky v podobě konkrétního obsazení mandátů v zastupitelských orgánech, a to bez ohledu na to, v jaké fázi volebního procesu k tomuto narušení došlo. Odlišná povaha zjištěných volebních vad se při nezbytném požadavku na zachování efektivitv soudní kontroly voleb musí projevat v odlišném rozhodování soudů (typově odlišných výrocích). Jak plyne z § 90 odst. 1 věty poslední s. ř. s., soud může prohlásit za neplatné buď volby jako takové nebo jen hlasování ve volbách anebo se omezit na určení neplatnosti volby kandidáta, spojené zpravidla se současným určením toho, kdo byl řádně zvolen. Právě z toho, jak zákon připouští, aby byl formulován výrok soudu (tj. k čemu má soudní zásah vést), lze dovodit i typovou odlišnost jednotlivých návrhů.

Podle soudu nejširším z uvedených pojmů je pojem volby, který zahrnuje časově celý komplex činností prováděných v souvislosti s volbami do určitého zastupitelského sboru, tj. počínaje vyhlášením voleb, přes registraci kandidátních listin, sestavování voličských seznamů, volební kampaň, až po vlastní hlasování, sečtení výsledků a oznámení výsledků voleb. Komplexnost tohoto pojmu lze kromě gramatického výkladu dovodit i z toho, že je užíváno v samotném názvu vo-

lebních zákonů, které řeší celou proceduru volebního procesu od počátku až do konce.

Užším pojmem je pojem hlasování, který představuje vnější projev vůle voličů provedený vhozením volebních lístků do volební urny. Tomuto závěru mj. přisvědčuje i dělení volebního zákona, který v hlavě IV pod nadpisem „*HLASOVÁNÍ*“ upravuje právě bližší podmínky vnějšího projevu vůle voličů (kdy, kde, v jakém prostředí, jak se volič dostane k volebním lístkům, jak je může upravit).

Samostatným pojmem je pak volba kandidáta. Z kontextu § 90 s. ř. s., zejména odst. 4, je podle soudu zřejmé, že zákon tímto rozumí přidělení mandátu konkrétnímu kandidátovi na základě již projevené vůle voličů. Jestliže soud zjistí, že podle odevzdaných hlasů má mandát připadnout jiné osobě, pak sám stanoví, který kandidát měl získat mandát.

Lze tak shrnout, že návrhem na neplatnost volby kandidáta je třeba rozumět volební stížnost založenou na tvrzení, které by v případě své pravdivosti vyžadovalo pouze zásah soudu spočívající v novém sečtení odevzdaných hlasů a (v souladu s odevzdanými hlasy) správném stanovení kandidátů, kteří získali na základě hlasů voličů mandát. Skutečnosti uváděné v návrhu přitom mohou zpochybňovat jak neplatnost volby jediného kandidáta, tak neplatnost volby více, popř. i všech kandidátů (např. bylo-li by argumentováno softwarovou/matematickou chybou programového vybavení ČSÚ, kterým jsou spočteny celkové výsledky voleb z výsledků zadaných za jednotlivé okrskové komise v rámci celé země). Rozhodnutím soudu o neplatnosti volby kandidáta je konstatování, že konkrétní osoba na základě odevzdaných hlasů mandát nezískala a (vyplynou-li pro to v řízení před soudem dostatečná skutková zjištění) že naopak tento mandát získala jiná osoba.

Rozhodnutím o neplatnosti hlasování soud vyvolá opakování hlasování v konkrétních volebních okrscích. Návrhem na neplatnost hlasování je tak návrh poukazující na vadu, kterou by bylo možné odstranit pouze opakovaným hlasováním, tj. opakovaným projevem vůle voličů ve volebních místnostech. Opět může jít o neplatnost hlasování

v jedné volební místnosti, více, ale i všech [např. pokud by všechny vytištěné volební lístky měly vadu, která by neumožňovala jednoznačně určení vůle voliče – poučení by uvedlo, že je možné vybrat více kandidátních listin najednou a voliči by tak běžně činili, nebo pokud by u (*de lege ferenda*) elektronického hlasování došlo nějakým zásahem k vymazání databáze o odevzdaných hlasech či by se ukázalo, že někdo dodatečně pozměnil údaje o odevzdaných hlasech, aniž by byl zjištělný rozsah tohoto pozměnění]. Není však nezbytné opakovat volební kampaň, popř. další samostatné postupy volebního procesu předcházející samotnému hlasování.

Nejzávažnější vady jsou pak předmětem tvrzení v případě návrhu na neplatnost voleb. Rozhodnutím o neplatnosti voleb soud vyvolá opakování volebního procesu jako celku. Existence takových vad zasahuje i fázi před vlastním hlasováním, tj. svobodu vůle voliče, popř. zákonnost vymezení okruhu kandidátů ucházejících se o hlasy voličů, popř. okruhu voličů. Poslední dvě kategorie v principu nebudou přicházet v úvahu, neboť k řešení uvedených vad jsou určeny zvláštní druhy volebních stížností vymezené v § 88 a § 89 s. ř. s. (soudní ochrana ve věcech seznamu voličů a ve věcech registrace) a uplatnění takové námítky až po uskutečnění hlasování bude až na výjimky vždy opožděné a nepřípustné (srov. však problematiku účelového přehlašování trvalého pobytu a nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10, č. 84/2011 Sb. ÚS, kdy i v této fázi byly řešeny otázky související se zápisem do stálých volebních seznamů). Tento typ návrhů tak bude směřovat především na případy nezákonných zásahů do svobody vůle voliče, jako jsou již judikované případy podplácení voličů, ale i na případy porušení zásad volební kampaň. V takových situacích již nepostačuje vlastní opakování hlasování, ale v případě prokázání takto závažné nezákonnosti je nutné mnohdy opakovat, když ne volební proces jako celek, tak přinejmenším samotnou volební kampaň a navazující hlasování, aby volič měl možnost si učinit nový názor a znovu zformulovat svou vůli (včetně zvláště informace o tom, že v minulosti nepřípustné ovlivňování vůle voličů proběhlo a kdo je

za ně odpovědný). V tomto případě si lze představit opakování voleb jen v určitých obvodech (obecní a senátní volby), avšak s ohledem na komplexnost volebního procesu to bude výjimkou a zásadně nebude vhodné omezovat opakování voleb pouze na dílčí volební okrsky (viz výtky v bodu 37 nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, č. 2/2011 Sb. ÚS).

Výsledkem voleb tak krajský soud chápe stav, kdy odevzdané hlasy odpovídají svobodnému rozhodnutí voliče o tom, zda vůbec půjde volit a koho bude volit, výsledkem hlasování pak souhrn odevzdaných hlasů ve volbách a výsledkem volby kandidáta pak skutečnost, že určitý kandidát na základě výsledků hlasování získal mandát. Krajský soud dále podotýká, že definičním kritériem pro rozlišení neplatnosti hlasování od neplatnosti voleb v tomto pojetí není rozsah zasaženého území. Větší plošný dosah může mít mnohdy i vada, jejíž odstranění si vyžaduje pouhé opakování hlasování, nikoliv i volební kampaň a dalších procesů předcházejících vlastnímu hlasování.

I v rámci takto učiněného vymezení mohou existovat hraniční kategorie, kdy nemusí být snadné si ujasnit, zda k nápravě vady postačí pouze opakování hlasování či bude nutné opakování celého volebního procesu. Přesto však při tomto vymezení by nemělo docházet k tak snadnému prolínání kategorií volebních stížností, jak naznačuje právní doktrína [Molek, P.; Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb*. Praha : Linde, 2006, s. 292–293: *Jak jsme totiž uvedli s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu výše, i v případě, kdy zákon hovoří toliko o možnosti podat návrh na neplatnost volby kandidáta, lze výkladem dovodit, že i v tomto typu řízení je možno dospět k závěru o neplatnosti všech zvolených kandidátů i jejich náhradníků, což ve svých důsledcích nepředstavuje nic jiného než vyslovení neplatnosti voleb jako celku. Rovněž není pochyb o tom, že důvod neplatnosti volby kandidáta může spočívat právě (i jen) v tom, že došlo k protizákonnosti při samotném aktu hlasování.“].*

Úvaha, jaký rozsah opakování volebního procesu je pro odstranění tvrzené vady dostačující (při respektování principu minima

lizace soudních zásahů do výsledků voleb a principu maximálního respektu k vůli projevené voliči), totiž představuje výběr mezi třemi možnostmi, které plně pokrývají všechny dílčí vadou zasazitelné složky volebního procesu. Každé tvrzené volební vadě přitom lze přiřadit jenom jednu optimální variantu jejího odstranění. Určení optimální varianty pro různé typové situace bude nepochybně předmětem závěrů budoucí judikatury. Může samozřejmě nastat situace, kdy při vlastním zjišťování skutkového stavu soud objeví jiný rozsah tvrzené vady, což může mít za následek odlišnou potřebu zásahu soudu a odlišné vymezení účastníků. Tento problém však existoval již v dosavadních přístupech prezentovaných doktrínou.

K citované části odborné literatury lze uvést, že návrh, z něž lze dovodit neplatnost voleb všech kandidátů, je extrémní, nicméně stále by v pojetí zastávaném Krajským soudem v Praze nešlo o případ neplatnosti voleb. Pouze by to znamenalo nutnost sečtení většího rozsahu (snad i všech) volebních lístků soudem, přičemž by však nebyl důvod pro opakování voleb nebo hlasování. Pokud je nutné opakovat hlasování či celé volby, je vždy zpochybněn mandát kandidátů v dotčeném volebním obvodu (a to nezřídkem všech kandidátů), protože z údajů o dříve odevzdaných hlasech za dotčené volební okrsky nelze vycházet. To však neznamená, že by bylo možné uvažovat o návrhu jako o návrhu na neplatnost volby kandidáta. Zpochybnění oficiálně vyhlášeného obsazení mandátů (nejméně jednoho) je totiž předpokladem úspěšnosti každé volební stížnosti podle § 90 s. ř. s. (viz níže jako třetí bod přezkumu).

Sluší se podotknout, že citovaný úsek z odborné literatury je nejspíše inspirován judikaturou Nejvyššího správního soudu k zákonu č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (zejm. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 66/2006-105, č. 948/2006 Sb. NSS a potvrzené usnesením Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 73/06). Právní úprava soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (a též voleb do Evropského parlamentu a nově volby prezidenta republiky) je v tomto směru specifická, neboť tyto zákony upravují pouze možnost podání návrhu na neplatnost volby kandidáta. Výklad přijatý

Nejvyšším správním soudem a aprobovaný Ústavním soudem proto v tomto zvláštním případě musel v zájmu ústavně konformního výkladu dovodit napadnutelnost voleb jako celku i prostřednictvím návrhu formálně pojatého jako návrh na neplatnost volby kandidáta, materiálně však se stejnými důsledky jako v případě napadení voleb. V situaci neplatnosti voleb byl totiž Nejvyšší správní soud připraven vyslovit neplatnost volby všech kandidátů. Ve výsledku by tak bylo v souladu s ústavněprávními požadavky dosaženo právě nutnosti opakování voleb, a to i když zákon formálně s výrokem soudu zneplatňujícím volby nepočítá (s přihlédnutím k současnému znění s. ř. s. by navíc bylo namístež využít fakultativnosti postupu podle § 90 odst. 4 s. ř. s., tj. neurčit kandidáty, kteří byli skutečně zvoleni). Uvedený postup však není vhodné zobecňovat a vztahovat jej i k jiným případům volebního přezkumu (volby krajské, obecní a senátní), které počítají s možností přímého a odstupňovaného zásahu soudu.

V rámci takto vymezeného právního názoru krajského soudu byl posouzen nyní podaný návrh, přičemž soud dospěl k závěru, že je zpochybněn pouze proces přepočtu udělených hlasů na mandáty do zastupitelstva Středočeského kraje. Podle obsahu se tak jedná o návrh na neplatnost volby kandidáta, neboť navrhovatel netvrdí nic, z čeho by bylo nutné dovozovat potřebu opakování voleb či hlasování. Navrhovatel konkrétně poukazuje na fakt, že jím preferované kandidátce (jež nezískala mandát) nebyl přičten preferenční hlas udělený navrhovatelem. Takový návrh není pochopitelně návrhem na neplatnost volby této kandidátky, neboť ta nebyla vůbec zvolena a navrhovatel ani necílí na zpochybnění jejího eventuálního mandátu. Naopak z předložených argumentů lze dovodit, že se domáhá, aby soud případně rozhodl o tom, že tato kandidátka byla zvolena na základě přidělených preferenčních hlasů, tj. výroku podle § 90 odst. 4 s. ř. s. Takový požadavek však při předem daném počtu mandátů v zastupitelstvu kraje znamená zároveň zpochybnění volby jiného kandidáta. Z právní úpravy zakotvující algoritmus přepočtu získaných hlasů voličů na získané mandáty v zastupitelstvu kraje lze jednoznačně dovodit osobu kandidáta, jehož volba je argumenty navrhovatele zpochybněna. (...)