

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2013 / XI. ročník / 30. 10. 2013}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 2890.** Správní řízení: uložení pořádkové pokuty; hrubě urážlivé podání. . . . 951
- 2891.** Správní řízení: obnova řízení. . . . 956
- 2892.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; lhůta k podání žaloby
Školství: akademická samospráva; mandát člena akademického senátu; převedení akreditace oboru. 961
- 2893.** Správní trestání: týrání zvířat; únik zvířat 972
- 2894.** Správní trestání: zásada *ne bis in idem*
Silniční doprava: státní odborný dozor; použití zákona o státní kontrole 977
- 2895.** Daňové řízení: odvolání proti konkludentnímu vyměření daně; daňová ztráta. 982
- 2896.** Daň z přidané hodnoty: použití práva Společenství; pojem „služba úzce související se sportem“ 986
- 2897.** Daň darovací: základ daně u nemovitosti zatížené věcným břemenem. 992
- 2898.** Rozhlasové a televizní vysílání: změna označení názvu programu. 998
- 2899.** Shromažďovací právo: znaky shromáždění. 1006
- 2900.** Služební poměr: služba přesčas 1015
- 2901.** Místní referendum: informační kampaň; přípustnost otázky. . . . 1025
- 2902.** Katastr nemovitostí: oprava chyb v katastrálním operátu. 1032
- 2903.** Územní plánování: vymezení zastavitelné plochy; ochrana zemědělského půdního fondu; rozhodování o námitkách 1041
- 2904.** Pomoc v hmotné nouzi: mimořádná okamžitá pomoc. . . . 1052

I.

JUDIKÁTY

2890

Správní řízení: uložení pořádkové pokuty; hrubě urážlivé podání

k § 62 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Pro uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 správního řádu z roku 2004 není třeba, aby byl hrubě urážlivým podáním současně též závažně ztížen postup v řízení podle prvního odstavce tohoto ustanovení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2013, čj. 8 As 16/2012-52)

Prejudikatura: č. 2016/2010 Sb. NSS a č. 2236/2011 Sb. NSS.

Věc: Veronika B. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Plzně, odbor správních činností, oddělení dopravních přestupků (správní orgán I. stupně), uložil rozhodnutím ze dne 7. 7. 2009 žalobkyni pořádkovou pokutu ve výši 2 000 Kč podle § 62 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí ze dne 21. 5. 2009 hrubě urazila oprávněnou úřední osobu, Bc. Josefa K. Žalobkyně mimo jiné uvedla, že: „*Ve svém odvolání dospívám k tomu, že ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu namítám podjatost úřední osoby Josefa K., neboť při všech ústních jednáních, zejména však při jednání posledním, kdy jsem se o podjatosti přesvědčivým způsobem dozvěděla, mi permanentně zíral na poprsí s fascinací tak zjevnou, že mohla naznačovat fetišisticko sadomasochistickou aberaci (parafilie označovaná za mamofilií; vychází nejspíše z primitivních atavismů muže lovce). Předpokládám, že by pak vysvětlilo, proč nebyl schopen postupovat náležitě dle správního řádu, tedy nejen jeho litery, nýbrž i ducha a intencí a posuzovat případ objektivně a nepodjatě. Je zřejmé, že k jednání se dostavil s a priori vykonstruovanými závěry, a proto se ani nehodlal věnovat odpovědné úřední činnosti, neboť necítil takovou potřebu. Cítil naopak potřeby zcela jiné a dával je najevo takovým způsobem, že jsem si připadala jako kořist před úporným dravcem.*“

Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Správní orgán I. stupně uložil pořádkovou pokutu žalobkyni oprávněně, neboť její vyjádření skutečně uráželo oprávněnou úřední osobu. Žalovaný připustil možnost snížení nebo prominutí pokuty za předpokladu, že by se stěžovatelka omluvila a vzala své urážlivé podání zpět.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni, kterou několikrát doplnila. V doplnění ze dne 12. 10. 2009 namítla zásadní porušení svých práv, a sice zásah do práva na právní jistotu. Hrubá urážlivost podání musí být objektivně přezkoumatelná, nikoliv pouze subjektivně pocítovaná adresátem. Její podání bylo pouze kritické a vytýkalo reálné nedostatky úřední osoby. Naopak žalobkyně se cítila hrubě urážena a dotčena. Žalobkyně oprávněnou úřední osobu neznala a neměla v úmyslu narušit její důstojnost. Z judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že úřední osoba musí akceptovat vyšší míru veřejné kritiky než jiní občané. Správní orgán I. stupně se s tímto argumentem nevypořádal.

Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 31. 10. 2011, čj. 30 Ca 63/2009-118. Nejprve vymezil podmínky pro uložení pořádkové pokuty podle

§ 62 odst. 2 správního řádu, podle něhož by muselo být podání hrubě urážlivé. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu však dospěl k závěru, že v případě hrubě urážlivého podání je třeba, aby jím byl ztížen postup správního orgánu v řízení. Ačkoliv výroků žalobkyně dosahovaly intenzity hrubých urážek, správní orgány obou stupňů neposoudily, zda byl podáním žalobkyně závažně ztížen postup správního orgánu v řízení. To mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný pak pochybil tím, že se touto vadou nezabýval.

Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v hodnocení výroků žalobkyně. Správní orgány rovněž postupovaly podle správních právních ustanovení. Ke kompetentnosti k užívání odborných výrazů soud uvedl, že jejich užití odborníkem může být namíste, nicméně mohou působit urážlivě, pokud jich užije jiná osoba. Žalovaný navíc nepotlačoval svobodu projevu žalobkyně. Podle názoru krajského soudu není úředník vykonávající agendu dopravních přestupků osobou, která by měla akceptovat vyšší míru veřejné kritiky než jiní občané.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. V ní namítal, že správní orgány nepochybily, pokud se nezabývaly tím, zda byl podáním žalobkyně závažně ztížen postup správního orgánu, neboť § 62 odst. 2 správního řádu nevyžaduje posouzení této podmínky. Tato podmínka je obsažena pouze v § 62 odst. 1 správního řádu. Pokud by ji zákonodárce mnil vztáhnout i na hrubě urážlivá podání, začlenil by tuto skutkovou podstatu do prvního odstavce uvedeného ustanovení. Je značně akademické a subjektivní zjišťovat, zda může urážlivé podání ztěžovat postup správního orgánu. Hrubě urážlivé podání navíc vždy ztěžuje postup správního orgánu. Vždy totiž musí oprávněná úřední osoba zvážit, jak s takovým podáním naloží, namísto toho, aby tento čas věnovala meritě věci. Pro někoho navíc může být hrubě urážlivé i takové podání, které nikdy nemůže ztěžovat postup správního orgánu. Ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu mříř na případy, kdy se účastník řízení

v písemné žádosti, vyjádření či jiném úkonu dopustí hrubě urážky jiného účastníka nebo úředníka, který ve věci rozhoduje.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s krajským soudem v tom, že § 62 odst. 2 správního řádu je nutno vykládat ve spojitosti s prvním odstavcem tohoto ustanovení. Doslovný jazykový výklad neodpovídá smyslu ustanovení a je nutné jej korigovat teleologickým výkladem. Dále poukázala na § 14 odst. 1 správního řádu. Byla uznána vinou za urážku oprávněné úřední osoby. O tom však rozhodovala tatáž uražená osoba. Připustila, že věc lze vyřešit obyčejnou lidskou omluvou, avšak jedině tehdy, pokud by se stěžovatel omluvil žalobkyni.

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

Z odůvodnění:

V.

(...) [15] První kasační námitka se týká interpretace § 62 správního řádu, především vztahu druhého odstavce k odstavci prvnímu. Sporné bylo, zda je pro uložení sankce podle § 62 odst. 2 správního řádu třeba, aby hrubě urážlivé podání rovněž závažně ztížilo postup správního orgánu ve správním řízení. Ustanovení § 62 odst. 1 a 2 správního řádu zní:

„Pořádková pokuta

(1) Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že

a) se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu,

b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo

c) neuposlechne pokynu úřední osoby.

(2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.“

[16] Krajský soud velmi podrobně a pečlivě zdůvodnil svůj právní názor. Nejvyšší

správní soud se přesto nepřiklonil k jeho názoru.

[17] Z textu interpretovaného ustanovení jednoznačně nevyplývá správnost některého z výkladů a nesprávnost druhého. Správní řád stanoví v prvním odstavci rozpětí pro uložení pokuty a podmínku závažného ztížení postupu v řízení. Následují tři skutkové podstaty, za které je možné uložit pořádkovou pokutu podle tohoto odstavce. Druhý odstavec odkazuje na pořádkovou pokutu podle odstavce 1 a připojuje další skutkovou podstatu. Ani první ani druhý odstavec neobsahují výslovné pravidlo, že podmínka závažného ztížení postupu v řízení musí být naplněna pouze v případě podstat upravených v prvním odstavci, resp. výslovné ustanovení, že v případě druhého odstavce netřeba tuto podmínku zohlednit.

[18] Ze systematického hlediska je podstatné, že zákonodárce rozdělil předpoklady pro uložení pořádkové pokuty do dvou skupin. První skupina je uvedena v prvním odstavci. Sem patří případy, pokud se někdo nedostaví bez omluvy, ruší pořádek a neuposlechne pokynu úřední osoby. Do druhé skupiny náleží právě ono hrubě urážlivé podání. Struktura § 62 nutí nahlížet na tyto skutkové podstaty relativně odděleně. Zákonodárce měl patrně racionální důvod vymezit případy hrubě urážlivých podání v samostatném odstavci. Je případná úvaha stěžovatele, proč nebyl druhý odstavec formulován jako písmeno d) odstavce prvního, pokud by neměl být žádný rozdíl v předpokladech pro uložení pokuty.

[19] Je třeba určit, co se rozumí spojením „*pořádkovou pokutou podle odst. 1^a*“. Lze tvrdit, že se tímto spojením míní celé návětí obsažené v prvním odstavci, tedy i podmínka závažného ztížení postupu řízení. Takový názor však nedává odpověď, proč tedy nebyl druhý odstavec formulován jako další skutková podstata obsažená v prvním odstavci. Přesvědčivější se proto jeví, že uvedené slovní spojení pouze odkazuje na rozsah sankce, kterou lze shodně podle obou odstavců uložit.

[20] Nejvyšší správní soud se zabýval účelem právní úpravy. Rovněž objektem, který je

tímto ustanovením chráněn. V důvodové zprávě [pozn. *Nejvyššího správního soudu*: důvodová zpráva míří k § 84, ve kterém vládní návrh (sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna, čtvrté volební období 2002–2006) obsahoval úpravu, která byla následně přijata v § 62] se pouze konstatuje, že „[c]ílem tohoto ustanovení je zajistit efektivní průběh řízení i v případech, kde se rozhoduje o závažných úkolech veřejné správy, případně i tam, kde postup řízení ztěžují orgány právnických osob“.

[21] Nelze však ztotožnit efektivní průběh řízení pouze s postupem řízení. Jinými slovy, pro označení řízení za efektivní nepostačuje, že jeho postup není závažným způsobem ztěžován. Vedle řádného postupu řízení je totiž nepochybně třeba, aby řízení bylo rovněž důstojné. Nemíní se pouze důstojnost oprávněné úřední osoby, ale především důstojnost správního řízení jako celku.

[22] Celé návětí prvního odstavce o výši uložené pokuty i o nezbytnosti závažného ztížení postupu v řízení se vztahuje ke každé jednotlivé skutkové podstatě obsažené v prvním odstavci pod písmeny a) – c). Ono „*ztížení postupu řízení*“ je totiž jiným slovním vyjádřením důsledku, který vyplývá z těchto skutkových podstat. Jestliže se účastník správního řízení bez omluvy nedostaví na předvolání, nepochybně to vede k tomu, že správní orgán nemůže realizovat úkon, ke kterému účastníka předvolal. Minimálně je zmařen čas, který si správní orgán vyhradil k takovému úkonu a bude zpravidla třeba tento čas vyhradit znovu. Plánovaný úkon bude realizován později a řízení později ukončeno. To nepochybně může být ztížením postupu správního orgánu. Pokud ztížení bude v konkrétním případě vyhodnoceno jako závažné, jsou splněny podmínky pro uložení pořádkové pokuty. Obdobně je tomu v případě uvedeném pod písmenem c), tedy u neuposlechnutí pokynu úřední osoby.

[23] Povaha skutkové podstaty obsažené v písmenu b) je však do určité míry odlišná. Účelem pořádkových pokut je bezesporu zajistit, aby to které řízení probíhalo řádně. Pokud někdo i přes předchozí napomenutí ruší

pořádek, může to mít negativní vliv zejména při ústním jednání nebo místním šetření. Takové jednání nebo šetření nepochybně může trvat déle, neboť je třeba udržet pořádek, nemluvě o komplikacích při protokolaci a jiných obtížích. U rušení pořádku je však poměrně zřetelné, že neméně podstatná je rovněž důstojnost řízení. Pokud někdo ruší pořádek, dává tím rovněž najevo svůj postoj k řízení. Tím může být dotčena jeho důstojnost.

[24] Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 19. 1. 2005, čj. 3 Ads 57/2003-79, a ze dne 7. 10. 2009, čj. 6 Ads 41/2008-67, č. 2016/2010 Sb. NSS, zdůraznil, že smyslem pořádkové pokuty jakožto opatření při vedení procesu *„je jednak zajištění hladkého průběhu a důstojného průběhu soudního řízení a jednak ochrana jak veřejné autority, kterou soud zastává, tak osobnostních práv osob účastnících se na řízení v širokém smyslu.“* V pořadí druhé rozhodnutí rovněž odkazuje na setrvalou judikaturu Ústavního soudu k tvrzenému porušení čl. 17 Listiny základních práv a svobod se závěrem, že *„pokud vybočí publikovaný názor z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku a jako takový se zpravidla ocitá již mimo rámec ústavní ochrany.“*

[25] Není bez zajímavosti, jak je obdobná problematika upravena v ostatních procesních řádech. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v § 247 odst. 1 umožňuje uložení pořádkové pokuty tomu, kdo **závažně ztěžuje správu daní**, a hovoří *„pouze“* o urážlivém chování k úřední osobě nebo osobě zúčastněné na správě daní po předchozím napomenutí. Lze tedy předpokládat, že primárně míří na případy faktického urážlivého chování zpravidla při jednotlivých úkonech daňového řízení. Občanský soudní řád obsahuje tuto úpravu v § 53 a hovoří o hrubém ztížení postupu řízení. Současně však uvádí, že se tím míní zejména nedostavení se bez vážného důvodu k soudu. Ostatní předpoklady pro uložení pořádkové pokuty uvádí po užití spojek *„nebo“* (neuposlechnutí příkazu soudu, rušení pořádku, hrubě urážlivé podání). Soudní řád správní nestanoví v § 44 nezbytnost sou-

časného ztížení postupu v řízení. Přípustnost uložení pokuty vztahuje k neuposlechnutí výzvy soudu nebo k urážlivému podání či přednesu.

[26] Procesní předpisy tedy vykazují jisté obsahové odlišnosti. Přesto se jeví, že citovaná právní úprava nebrání řešení, ke kterému se zdejší soud přiklonil v této věci. Zda jde v konkrétním případě o urážlivé podání, zda nabývá intenzity hrubé urážlivosti, resp. jak je jím ovlivněna efektivita řízení, závisí na okolnostech konkrétního případu. Při úvahách o důvodech pro uložení pořádkové pokuty nelze izolovaně nahlížet na to, zda jde o hrubě urážlivé podání, a na to, zda a jak jím bylo řízení ovlivněno. Vždy bude třeba posoudit, za jakých okolností k urážlivému podání došlo. To však na druhé straně neznamená, že by bylo možné v případech hrubé urážlivosti a podstatného snížení důstojnosti řízení ustoupit od uložení pořádkové pokuty jen proto, že tomu brání existence podmínky, kterou § 62 odst. 2 správního řádu neobsahuje.

[27] Skutkové podstaty obsažené v prvním odstavci primárně míří na řádný postup správního řízení. Druhý odstavec míří na případy, u nichž je objektem ochrany důstojnost správního řízení, nikoli *„pouze“* jeho řádný postup. Mohou nastat případy, kdy bude správní řízení sice řádně postupovat, avšak nebude důstojné. Naproti tomu mnohdy nebude výhrad k důstojnosti řízení, avšak jeho průběh bude neúměrně ztěžován obstrukcemi. Ani v jednom případě nelze hovořit o efektivním průběhu správního řízení.

[28] Míra urážlivosti nepochybně nesouvisí s délkou podání. Vulgární výrazy jsou často užívány ve spíše kratších podáních, mnohdy jako součást delšího, jinak nezavadného textu. U ústních urážlivých podání jde zpravidla o krátké emotivní urážky. Lze obtížně hovořit o tom, že takovými urážkami došlo k podstatnému ztížení postupu v řízení, pokud by se dále neopakovaly. V těchto případech by ani nebylo možné tvrdit, že došlo ke ztížení postupu řízení v důsledku ztráty času, po který se úřední osoba musela takovým podáním zabývat. Přesto je zřejmé, že by měl mít správní orgán k dispozici procesní ná-

stroj pro tyto případy. Právní názor krajského soudu by mohl vést k tomu, že i zcela nepochybně hrubě urážející podání vůči správnímu orgánu by muselo zůstat bez odezvy jenom proto, že jím současně nedošlo k závažnému ztížení postupu správního řízení. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že § 62 správního řádu nedává k takové interpretaci důvod, spíše naopak.

[29] Ani to, že nebylo takové podání učiněno v přítomnosti dalších osob, ale např. v odvolání, nemůže odůvodnit, že jím nedošlo ke snížení důstojnosti řízení. Účastníci mají právo do spisu nahlížet (§ 38 správního řádu) a jistě není vyloučena potřeba v dalším řízení i na takové podání reagovat.

[30] Nepochybně je vždy třeba zvažovat, jaké opatření zajistí v konkrétní situaci důstojnost správního řízení. Mnohdy není účelné preferovat pořádkové pokuty před jinou formou adekvátní reakce, jíž může správní orgán uchovat důstojnost řízení a svoji autoritu.

[31] Krajský soud argumentoval ve prospěch svého názoru i výší sazby pro uložení pořádkové pokuty a pokuty za přestupek. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že důvod pro možnost uložit podstatně vyšší pořádkovou pokutu ve srovnání s pokutou za přestupek vyplývá právě z rozdílného objektu, který je jednotlivými ustanoveními chráněn. V případě uložení pořádkové pokuty je jím totiž důstojnost správního řízení jako takového. Nejde o pouhý „*reflex do správního řízení*“, jak uvádí krajský soud, ale o důstojnost a autoritu správního orgánu.

[32] Při uvažování krajského soudu hrál podstatnou roli rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 76/2009-69, č. 2236/2011 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud neshodil přesvědčení krajského soudu, že uvedený rozsudek podporuje jeho právní názor. V uvedené věci bylo třeba rozlišit, zda písemné útoky na starostu obce, ke kterým došlo mimo probíhající správní řízení, mohou mít odezvu v řízení o přestupku proti občanskému soužití, nebo zda je správné uložit pokutu podle § 62 správního řádu. Nosnou byla pro zdejší soud úvaha, podle které aby bylo mož-

né uložit pořádkovou pokutu, musí zde probíhat správní řízení, ve kterém by byla pokuta uložena. Pokud tomu tak nebylo, je možná ochrana prostřednictvím zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[33] Zdejší soud se v uvedeném rozsudku zabýval též případným poměrem speciality zákona o přestupcích a správního řádu. Dospěl k tomu, že je tento poměr vyloučen už jen proto, že je zde různost objektů ochrany. Zatímco v případě § 62 správního řádu je jím vlastní řízení a pořádkové pokuty slouží k zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu, objektem chráněným zákonem o přestupcích je čest osoby napadená pachatelem přestupku. V nyní projednávané věci však bylo třeba vyřešit subtilnější problém předpokladů pro uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 správního řádu. Přestože tedy předchozí rozhodnutí zdejšího soudu představovalo východisko pro úvahy krajského soudu, není Nejvyšší správní soud přesvědčen, že by právě v důsledku uvedeného rozhodnutí bylo předurčeno rozhodnutí v této věci.

[34] S odkazem na shora uvedené důvody se proto Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že podmínkou pro uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 není to, že hrubě urážlivým podáním musí rovněž být závažně ztížen postup v řízení.

[35] S krajským soudem je však zdejší soud v naprosté shodě v tom, že výroky žalobkyně objektivně dosahovaly intenzity hrubých urážek. Jakékoli podání, bez ohledu na svůj obsah, vypovídá leccos o jeho autorovi. Oprávněná úřední osoba jistě musí být nadána zvýšenou mírou odolnosti vůči projevům, ke kterým dojde ve správním řízení. Mimo jiné proto, že není osobně zainteresována na výsledku řízení. Ona zvýšená míra odolnosti napomáhá efektivnějšímu průběhu řízení. Mnohdy místo řešení situace pořádkovou pokutou postačí ústní pohrůžka tímto opatřením nebo jiný způsob, kterým oprávněná úřední osoba udrží pořádek, resp. si zjedná autoritu a nedojde ke snížení důstojnosti řízení.

[36] To však rozhodně nebyl případ, který nastal v projednávané věci. Zejména tvrzení o fetišisticko-sadomasochistické aberaci, o parafilii označované za mamofilii, nepochybně útočí na vážnost a důstojnost oprávněné úřední osoby. Pokud si taková tvrzení žalobkyně dovolila k oprávněné úřední osobě, zcela nepochybně tím vyjádřila despekt ke správnímu řízení jako celku a její podání lze chápat rovněž jako útok na důstojnost správního řízení. Nic na tom nemění, že žalobkyně užila těchto výrazů v písemném podání a že tvořila pouze

relativně malou část podaného odvolání. Jak již bylo uvedeno, rozsah hrubě urážlivého podání nemusí být vždy určující pro splnění podmínek pro uložení pořádkové pokuty. Rovněž nelze tvrdit, že je méně urážlivé podání, které užívá odborných výrazů, ve srovnání s podáním, které užívá vulgární výrazy. Žalobkyně v žalobě poukazovala na obecný vývoj morálky společnosti s tím, že již nelze vycházet z prvorepublikové judikatury. I pokud však bude tento posun zohledněn, přesto zůstávají výroky žalobkyně hrubě urážlivé. (...)

2891

Správní řízení: obnova řízení

k § 100 odst. 1 písm. a) a odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Jestliže se žalobce domáhá obnovy pravomocně ukončeného správního řízení s poukazem na následně vydaný rozsudek civilního odvolacího soudu, z jehož odůvodnění dovozuje existenci nových skutkových okolností týkajících se jím uplatněného restitučního nároku či nových důkazů vztahujících se k těmto skutečnostem [§ 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004], je zřejmé, že o uplatňovaném důvodu pro obnovu řízení se dozvěděl v okamžiku, kdy mu byl předmětný rozsudek odvolacího soudu doručen. Od tohoto dne žalobci podle § 100 odst. 2 správního řádu z roku 2004 běží tříměsíční subjektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení.

II. Samotné vydání rozsudku civilního odvolacího soudu, k němuž dojde s odstupem několika let po pravomocném ukončení správního řízení, nemůže být skutečností ani důkazem, které by podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 byly důvodem pro povolení obnovy řízení, neboť se nejedná o neznámou skutečnost nebo důkaz, které existovaly již v době původního (správního) řízení.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 Ca 173/2008-59)**

Věc: Ing. Miloslav J. proti Ministerstvu zemědělství, Ústřednímu pozemkovému úřadu, o obnovu řízení.

Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad v Jičíně (správní orgán I. stupně) zamítlo svým rozhodnutím ze dne 7. 11. 2007 žalobcův návrh na obnovu řízení pro opožděnost ve smyslu § 100 odst. 2 správního řádu. Původní řízení bylo u správního orgánu I. stupně pravomocně ukončeno rozhodnutím ze dne 3. 10. 2005, jehož právní moc nastala dne 12. 10. 2005. Tímto rozhodnutím bylo ve věci uplatněného restitučního nároku na země-

dělský majetek zapsaný se všemi součástmi a příslušenstvím bývalého statku Okrouhlí stanoveno, že žalobce nebyl vlastníkem uvedených nemovitostí. Žalobce v době podání návrhu na obnovu řízení dle názoru správního orgánu I. stupně žádným způsobem neprokázal, že dosud neuplynuly 3 měsíce ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl. Správní orgán I. stupně v tomto směru konstatoval, že žalobce se o případných dů-

* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 25. 4. 2013, čj. 2 As 7/2012-35.

vodech obnovy řízení dozvěděl doručením rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 5. 2007, čj. 19 Co 378/2006-766, kterým byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Jičíně ze dne 29. 3. 1999, čj. 3 C 72/95-373, dle kterého žalobce a MUDr. K. J. byli oprávněnými osobami ve smyslu § 4 a § 4a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), k uplatnění nároku u Okresního pozemkového úřadu v Jičíně podle § 9 odst. 1 téhož zákona k budovám a pozemkům se všemi součástmi a příslušenstvím bývalého statku Okrouhlí. Rozsudek krajského soudu byl právnímu zástupci žalobce doručen dne 18. 6. 2007. Aby byl návrh na obnovu řízení podán včas, a byla tak zachována tříměsíční subjektivní lhůta, bylo nezbytné návrh na obnovu řízení podat k poštovní přepravě nejpozději dne 19. 9. 2007, případně jej nejpozději tohoto dne doručit přímo správnímu orgánu I. stupně. Ten však návrh na obnovu řízení obdržel až dne 10. 10. 2007, tedy po uplynutí subjektivní lhůty.

Žalobce v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítl, že běh tříměsíční subjektivní lhůty v daném případě započal až dnem 16. 7. 2007, tj. v okamžiku, kdy byly právnímu zástupci žalobce doručeny výše citované rozsudky okresního soudu čj. 3 C 72/95-373 a krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766 s vyznačenou doložkou právní moci. Žalobce měl za to, že až od tohoto okamžiku se mohl dozvědět o všech skutečnostech, které zakládaly důvod pro povolení obnovy, a mohl tak tyto skutečnosti uplatnit.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 2. 2008 potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že hlavním důvodem pro nepovolení obnovy řízení bylo nedodržení tříměsíční subjektivní lhůty pro podání žádosti o obnovu řízení. Konstatoval, že v gramatickém znění § 100 odst. 2 správního řádu se zcela zřetelně hovoří o možnosti požádat o obnovu řízení ve lhůtě 3 měsíců od dne, kdy se účastník o důvodu obnovy dozvěděl. V daném případě se tak stalo doručením rozsudku krajského soudu, z jehož podrobného

odůvodnění žalobce získal potřebnou vědomost o všech důvodech a skutečnostech, které by byly argumentem pro podání žádosti o obnovu řízení. Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že v daném případě nebyla tříměsíční subjektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení dodržena.

V žalobě podané u Městského soudu v Praze žalobce uvedl, že se neztotožnil se skutkovými závěry žalovaného ohledně počátku běhu subjektivní tříměsíční lhůty k podání žádosti o obnovu řízení. Žalobce v daném případě jako důvod obnovy řízení uplatnil to, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které žalobce v původním řízení nemohl uplatnit [§ 100 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Těmito skutečnostmi a důkazy byly shora citované rozsudky okresního soudu čj. 3 C 72/95-373 a krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766, podle nichž byl žalobce ve smyslu § 4 a § 4a zákona o půdě oprávněn k uplatnění nároku u Okresního pozemkového úřadu v Jičíně podle § 9 odst. 1 téhož zákona k budovám a pozemkům se všemi součástmi a příslušenství bývalého statku Okrouhlí.

Oba citované rozsudky nabyly právní moci dne 21. 6. 2007, kdy byl rozsudek krajského soudu doručen poslednímu z účastníků předmětného soudního řízení. Žalobci byl rozsudek krajského soudu doručen dne 18. 6. 2007, avšak až dne 16. 7. 2007 mu byl doručen rozsudek okresního soudu s vyznačenou doložkou právní moci. Nejdříve tímto okamžikem (tedy ke dni 16. 7. 2007) se žalobce mohl dozvědět, že zde byly dány důvody pro obnovu řízení. Žalobce se neztotožnil se závěrem žalovaného, že již doručením výše uvedeného rozsudku krajského soudu získal potřebnou vědomost o všech důvodech pro možnost podat návrh na obnovu řízení. Za rozhodný považoval okamžik, kdy se předmětnou skutečnost prokazatelně dozvěděl, přičemž okamžik, kdy se o této skutečnosti dozvědět mohl, byl pro posouzení běhu subjektivní lhůty bezvýznamný. Z § 100 odst. 2 správního řádu lze dovodit, že subjektivní lhůta 3 měsíců začíná běžet nejdříve právní mocí předmětného

rozhodnutí, nikoliv však dříve. Za absurdní a rozpornou považuje žalobce situaci, kdy žalovaný i správní orgán I. stupně dovodili, že subjektivní lhůta 3 měsíců počala žalobci běžet již dne 21. 6. 2007, ačkoliv rozhodnutí odvolacího soudu bylo žalobci doručeno už dne 18. 6. 2007. Od 18. 6. 2007 mohl sice žalobce vědět, že rozsudek zřejmě nabude právní moci, avšak tohoto dne, a ani 21. 6. 2007, nemohli žalobce ani žalovaný vědět, zda a kdy se tak stalo.

Žalobce rovněž namítl, že v daném případě nepostačuje, že vědět mohl či musel, že rozsudek může být pravomocný ještě před datem 16. 7. 2007. Pro závěr o opožděnosti návrhu na obnovu řízení by muselo být prokázáno, že věděl o tom, že rozsudek okresního soudu čj. 3 C 72/95-373 nabyl právní moci. Takovýto důkaz však ve správním spise neexistuje a toto ani žalovaný či správní orgán I. stupně netvrdili. Žalovaný ani správní orgán I. stupně neprokázali, že žalobce již dne 21. 6. 2007 věděl, že rozsudek okresního soudu čj. 3 C 72/95-373 ve spojení s rozsudkem krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766 nabyl právní moci a že jsou zde dány důvody pro obnovu řízení v projednávané věci. V případě vzniknuvších pochybností o tom, kdy se žalobce dozvěděl o důvodech obnovy řízení, je nutné aplikovat § 40 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že „[v] *pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak*“. Odvolací správní orgán ani správní orgán I. stupně však opak neprokázaly, takže je nutné mít za to, že lhůta byla dodržena. Žalovaný nikterak nezduvodnil, proč by se měl žalobce od 21. 6. 2007 dozvědět, že předmětný rozsudek právě tohoto dne nabyl právní moci. K žalobci toto datum nelze vůbec vázat, protože žádný důkaz nesvědčí o tom, že by si v tento den předmětný rozsudek převzal nebo že by věděl, že jej v tento den převzal poslední z několika účastníků soudního řízení.

Žalovaný v průběhu soudního řízení poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 28 Cdo 4600/2007-834, jímž byl zrušen shora citovaný rozsudek krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766 a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Ve zru-

šovacím rozsudku dospěl Nejvyšší soud k závěru, že právní předchůdci žalobce nebyli vlastníky statku Okrouhlí ke dni jeho přechodu na stát.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Shodně jako správní orgány obou stupňů, i soud je toho názoru, že tříměsíční subjektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení, zakotvená v § 100 odst. 2 správního řádu, počala žalobci běžet již dne 18. 6. 2007, kdy mu byl doručen rozsudek krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766. Žalobce ve svém (jediném) návrhu na obnovu řízení datovaném dnem 9. 10. 2007 za důvod obnovy označil to, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které jako účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit. Domáhal se tedy obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Vydání rozsudku krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766, skutečnost, že tento rozsudek nabyl právní moci dne 21. 6. 2007, ani skutečnost, že žalobce se o nabytí právní moci uvedeného rozsudku dozvěděl dne 16. 7. 2007, nicméně v žádném případě nejsou skutečnostmi (ani důkazy), jež by podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu byly důvodem pro povolení obnovy řízení, neboť se nejedná o neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení. Důvodem obnovy mohou být pouze skutkové okolnosti vztahující se k žalobcem uplatněnému restitučnímu nároku či důkazy upínající se k těmto skutečnostem, které existovaly již v době původního řízení před správním orgánem, jež bylo pravomocně ukončeno dne 12. 10. 2005, a které žalobce nemohl v původním řízení uplatnit, protože byly dříve neznámé a žalobce se o nich dozvěděl (tyto vyšly najevo) až z odůvodnění rozsudku krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766. Soud pouze pro úplnost dodává, že samotné hodnocení provedených důkazů a právní posouzení skutkových zjištění učiněné v předmětném rozsudku odvolacím soudem rovněž není důvodem pro obnovu řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu.

Nutno podotknout, že žalobce ve svém návrhu na obnovu řízení ze dne 9. 10. 2007 blíže nespecifikoval, které nově najevo vyšlé skutečnosti či důkazy, jež byly předmětem posouzení ze strany odvolacího soudu, považuje za důvod pro obnovu řízení, výslovně zmínil pouze kupní smlouvu ze dne 29. 3. 1940, která nicméně podle jeho vlastních tvrzení byla již v řízení před správním orgánem posuzována. V každém případě je však zřejmé, a to jak ze samotného návrhu žalobce na obnovu řízení ze dne 9. 10. 2007, tak i ze žalobních tvrzení uplatněných v podané žalobě, že o důvodech pro obnovu řízení se žalobce dozvěděl z (odůvodnění) rozsudku krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766. Povědomost o případných nově najevo vyšlých skutečnostech či důkazech, které byly odvolacím soudem v tomto rozsudku hodnoceny, tedy žalobce musel získat již dne 18. 6. 2007, kdy mu byl předmětný rozsudek prostřednictvím jeho právního zástupce doručen a kdy se mohl s kompletním zněním jeho odůvodnění detailně seznámit. Proto nelze než přisvědčit žalovanému, že právě v tento den se žalobce dozvěděl o jím uplatňovaném důvodu pro obnovu řízení a od tohoto dne podle § 100 odst. 2 správního řádu počala běžet tříměsíční lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení.

Den, kdy byl vydán rozsudek krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766, den, kdy nabyl právní moci, jakož i den, kdy se žalobce dozvěděl o tom, že předmětný rozsudek nabyl právní moci, jsou z hlediska běhu výše uvedené subjektivní lhůty zcela irelevantní. Jak již bylo soudem vyloženo shora, samotná skutečnost, že několik let po pravomocném skončení správního řízení byl vydán rozsudek krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766, že tento rozsudek nabyl právní moci dne 21. 6. 2007, a stejně tak ani skutečnost, že žalobce se o nabytí právní moci uvedeného rozsudku dozvěděl dne 16. 7. 2007, nelze považovat za skutečnosti, které by mohly být důvodem pro obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Tvrzeným důvodem obnovy řízení tak mohou být jediné žalobcem blíže nespecifikované skutkové okolnosti a důkazy, které byly uvedeny a hod-

noceny odvolacím soudem v odůvodnění jím vydaného rozsudku čj. 19 Co 378/2006-766. O těchto skutkových okolnostech a důkazech se žalobce zajisté nedozvěděl v den, kdy předmětný rozsudek nabyl právní moci, ani v den, kdy mu byl na jeho žádost opětovně doručen tentýž rozsudek opatřený doložkou právní moci, ale již v den, kdy mu jakožto účastníku soudního řízení byl tento rozsudek (poprvé) řádně doručen.

Z výše uvedeného je zřejmá neopodstatněnost veškerých žalobních bodů, v nichž žalobce namítá, že subjektivní tříměsíční lhůtu k podání návrhu na obnovu řízení nelze odvíjet od okamžiku, kdy mu byl rozsudek krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766 doručen, ale až od okamžiku, kdy se dozvěděl o tom, že tento rozsudek nabyl právní moci. Žalobní námitky, v nichž se žalobce upíná k datům 21. 6. 2007 a 16. 7. 2007 jako k datům významným z hlediska určení počátku běhu subjektivní tříměsíční lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení, jsou tedy zcela nedůvodné. Jedná se mj. o námitky, podle nichž:

- z § 100 odst. 2 správního řádu lze dovodit, že subjektivní lhůta 3 měsíců začíná běžet nejdříve právní mocí předmětného rozhodnutí (míněno rozsudku krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766). Dle náhledu soudu ze zmíněného ustanovení správního řádu nic takového dovodit nelze; podstatné je to, kdy se žalobce jako žadatel o tvrzených důvodech obnovy řízení (obsažených podle něj v odůvodnění rozsudku krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766) dozvěděl. K tomu nepochybně došlo v den, kdy byl předmětný rozsudek odvolacího soudu doručen žalobci, nikoliv až následně v den, kdy byl tentýž rozsudek doručen zcela jinému subjektu, a sice poslednímu z účastníků soudního řízení (a nabytí tak právní moci).

- žalovaný i správní orgán I. stupně dovozují, že subjektivní lhůta 3 měsíců počala žalobci běžet již dne 21. 6. 2007. Správní orgány obou stupňů rozhodně nic takového ve svých rozhodnutích nedovozují, neboť počátek běhu uvedené lhůty spojují výlučně s okamžikem doručení rozsudku krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766 žalobci, nikoliv se

dnem 21. 6. 2007, kdy tento rozsudek nabyl právní moci. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů *implicitě* vyplývá, že okamžik nabytí právní moci předmětného rozsudku a povědomí žalobce o tomto okamžiku či možnost jeho zjištění jsou z hlediska určení počátku běhu subjektivní tříměsíční lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení bezvýznamné. Žalovanému nelze vytýkat, že v napadeném rozhodnutí nikterak nezdůvodnil, proč má za to, že žalobce se měl již dne 21. 6. 2007 dozvědět, že předmětný rozsudek tohoto dne nabyl právní moci, když žádný takový závěr z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá. Protože žalovaný a správní orgán I. stupně ve svých rozhodnutích nevycházel z toho, že subjektivní tříměsíční lhůta počala běžet dne 21. 6. 2007, jak žalobce mylně namítá, nemohli tím žalobce ani zkrátit na jeho právu na spravedlivý proces. (...)

Závěr správních orgánů obou stupňů, že tříměsíční subjektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení počala žalobci běžet ode dne 18. 6. 2007, kdy mu byl doručen rozsudek krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766, a jeho návrh na obnovu řízení ze dne 9. 10. 2007 byl tedy podán až po marném uplynutí uvedené lhůty, z hlediska skutkového vychází z vlastního tvrzení žalobce ohledně data, kdy mu byl předmětný rozsudek odvolacího soudu doručen. O tomto datu, a stejně tak ani o datu nabytí právní moci předmětného rozsudku či datu, kdy byl žalobci tento rozsudek doručen s vyznačenou doložkou právní moci, není mezi účastníky sporu. Žalovaný ani správní orgán I. stupně v dané věci neprováděli žádné další dokazování, které by ostatně bylo nadbytečné, neboť k výše uvedenému závěru lze dospět na základě posouzení vlastních tvrzení žalobce obsažených v návrhu na obnovu řízení ze dne 9. 10. 2007, skutečností vyplývajících z rozsudku krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766 a znalosti toho, kdy byl tento rozsudek žalobci doručen; žádná další skutková zjištění nejsou pro posouzení věci zapotřebí. Z napadeného rozhodnutí lze

seznat, na základě jakých zjištění žalovaný k závěru o zmeškání lhůty k podání návrhu na obnovu řízení dospěl, jaké skutečnosti považoval v tomto směru za významné a z jakých podkladů tyto skutečnosti vyplývají. Jedná se především o samotný návrh na obnovu řízení ze dne 9. 10. 2007, dále o rozsudek krajského soudu čj. 19 Co 378/2006-766 a podání (výzvy) žalobce ze dne 1. 8. 2007 a 4. 9. 2007. Žalovanému proto nelze důvodně vytýkat nedostatečné zjištění skutkového stavu věci, ani to, že v napadeném rozhodnutí neuvedl důkazy, na základě kterých má své skutkové závěry za prokázané. Žalobce ostatně v podané žalobě neuvedl, které další důkazní prostředky měly být (a nebyly) správním orgánem za účelem náležitého zjištění skutkového stavu věci provedeny, a není tedy patrné, čím by měl být skutkový stav, jehož nedostatečné zjištění namítá, dále doplňován. Stejně tak z podané žaloby není zřejmé, v čem má spočívat tvrzený rozpor provedených důkazů se spisovým materiálem.

Právní posouzení zjištěného skutkového stavu věci žalovaným je zcela v souladu se zákonem. Aplikace § 100 odst. 2 správního řádu na daný případ a závěr ohledně určení počátku běhu subjektivní tříměsíční lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení, který v souzené věci zaujaly správní orgány obou stupňů, je dle náhledu soudu jediný možný a nepřipouští jinou, ústavně konformnější alternativu. Poukázání žalobce na judikaturu Ústavního soudu řešící případ možné konkurence více metodologicky racionálně obhajitelných interpretačních alternativ je tudíž nepřipadný. Správnímu orgánu v průběhu řízení nevznikly žádné pochybnosti o tom, že žalobce zmeškal tříměsíční subjektivní lhůtu pro podání návrhu na obnovu řízení, a z výše uvedeného je patrné, že závěru žalovaného o zmeškání této lhůty žalobcem soud plně přisvědčil. Aplikace § 40 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že v pochybnostech se považuje lhůta za zachovanou, pokud se neprokáže opak, proto v souzené věci nepřicházela v úvahu. (...)

**Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; lhůta k podání žaloby
Školství: akademická samospráva; mandát člena akademického senátu; převedení akreditace oboru**

k § 82 a § 84 odst. 1 soudního řádu správního

k § 26 odst. 3, § 27 a § 79 odst. 5 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 552/2005 Sb. a č. 110/2009 Sb.

I. Zvolený člen akademického senátu fakulty má právo, jakožto člen tohoto kolektivního orgánu, podílet se po dobu svého funkčního období (§ 26 odst. 3 věta první zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) na výkonu působnosti akademického senátu (§ 27 téhož zákona). Je-li do takto definovaného veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty vysokou školou zasazeno, a tento zásah nemá povahu rozhodnutí, lze se proti tomuto zásahu domáhat ochrany žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. s. ř. s.).

II. Oznámení o tom, že potenciálně dojde k nezákonnému zásahu, nemá vliv na běh lhůty pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nikoli ode dne, kdy se dozví o tom, že k zásahu s určitou mírou pravděpodobnosti dojde.

III. Nedojde-li k převedení personálního, přístrojového a informačního substrátu potřebného k řádné realizaci akreditovaného studijního programu [§ 79 odst. 5 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách] z fakulty na vysokou školu či jinou její organizační složku, nelze vůbec hovořit o tom, že došlo k převedení realizace akreditovaného studijního oboru. Za této situace je nutné dosavadní studenty považovat stále za studenty fakulty.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013, čj. 57 A 94/2012-65)**

Prejudikatura: č. 907/2006 Sb. NSS.

Věc: Tomáš H. proti Západočeské univerzitě v Plzni o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se domáhal ochrany proti zásahu žalované spočívajícímu v odepírání možnosti vykonávat funkci člena Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni (dále jen „AS FPR“). V žalobě popsal, že dne 29. 10. 2012 se konalo zasedání AS FPR. Žalobce na něj nebyl pozván a dozvěděl se o něm náhodou. Přesto se dostavil a snažil se zde vykonávat mandát, který mu právem náleží, vyjadřovat se v rozpravě k jednotlivým bodům a hlasovat. Nic z toho mu však nebylo umožněno s tím, že není senátorem ani studentem Fakulty právnické Západočeské uni-

verzity v Plzni a předseda senátu mu vyhrožoval, že ho nechá ze zasedací místnosti vyvést.

Žalobu odůvodnil tím, že byl zvolen členem AS FPR ve volbách konaných v březnu roku 2011, získaného mandátu se ujal a až do zásahu jej řádně vykonával. Dle článku 2 odst. 2 Volebního a jednacího řádu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni je volební období člena akademického senátu tříleté a začíná 1. 5. po proběhnuvších volbách. Volební období žalobce začalo dne 1. 5. 2011 a tři roky dosud neuplynuly. U žalobce nenastala žádná

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 15. 5. 2013, čj. 1 Aps 3/2013-43.*

okolnost, s níž právní předpisy nebo volební a jednací řád spojují zánik mandátu.

Žalobce zdůraznil, že nikdy nepřestal být studentem magisterského studijního programu Právo a právní věda na Fakultě právnické, v rámci kterého byl zvolen. Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2012 Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy prodloužilo akreditaci studijního programu Právo a právní věda, oboru Právo, uskutečňovaného u žalované, a to do 31. 10. 2013. Žalovaná z tohoto rozhodnutí (zcela neznámým způsobem) dovodila, že žalobce (a ostatní studenti studijního programu) jsou nadále v důsledku citovaného rozhodnutí studenty studijního programu uskutečňovaného toliko univerzitou, nikoli fakultou, a proto jim mimo jiné zanikl mandát studentských senátorů senátu fakulty, neboť již nejsou členy akademické obce Fakulty právnické. Tento svůj právní názor žalovaná nevtělila do žádného rozhodnutí ani jiného oficiálního aktu či sdělení, nicméně se podle něj fakticky chová a brání žalobci ve výkonu mandátu v akademickém senátu.

Žalobce dále tvrdil, že žalovaná je správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť je právnickou osobou, jíž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, mimo jiné například rozhodování a právech a povinnostech studentů podle § 6 odst. 1 písm. e) a § 68 zákona o vysokých školách. Tím je dána její pasivní legitimace. Aktivní legitimace žalobce je dána tvrzeným přímým faktickým zásahem, jímž byl žalobce přímo zkrácen na svých právech, a který byl zaměřen přímo proti němu. Právo vykonávat mandát zvoleného člena akademického senátu je veřejným subjektivním právem žalobce, které je v rovinně zákonné garantováno § 62 odst. 1 písm. h) zákona o vysokých školách, jež je vyústěním obecného ústavně garantovaného práva podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod, jež zajišťuje občanům právo podílet se na veřejné správě výkonem aktivního či pasivního volebního práva.

Žalobce dále tvrdil, že ochrana volebního práva se nevztahuje pouze na proces získání mandátu volbou, ale též na možnost mandát

vykonávat, neboť pouhá volba bez následného výkonu mandátu by byla toliko prázdnou formální slupkou bez materiálního konstitučního obsahu. Žalobce pokládá za zřejmé, že proti němu byl zacílen zásah, který mu znemožnil mandát vykonávat. Žalovaná v této otázce nevydala žádné rozhodnutí a její činnost se omezuje na faktické odírání možnosti jednat jako senátor. Zejména ze zápisu a videozáznamu z jednání akademického senátu je přitom podle žalobce zřejmé, že zásah byl zcela adresný, konzistentní a vytrvalý, opakovaný a jednoznačný. V důsledku tohoto zásahu žalobce nemá možnost vykonávat mandát, který získal v řádné volbě. Nezákonnost zásahu žalované je zřejmá. Odírání práva mandát vykonávat je zásahem do jeho zákonem garantovaného veřejného subjektivního práva. Ač žalovaná nikdy v žádném oficiálním dokumentu neodůvodnila svůj postup, z útržkovitých sdělení, která činí, lze dovodit, že se zřejmě domnívá, že studijní program, v němž žalobce studuje, byl rozhodnutím ministerstva školství „přesunut“ pod univerzitu, a že žalobce již není studentem Fakulty právnické, ale že studuje pouze v univerzitním studijním programu.

Žalobce rovněž argumentoval, že rozhodnutí ministerstva školství „přesun“ studijního programu z fakulty na univerzitu nezakládá. Žalobce je nadále veden jako student studijního programu uskutečňovaného na Fakultě právnické. Je to zřetelné z matriky studentů a z jeho potvrzení o studiu. Žalobci nebylo nikdy ukončeno studium, nebylo vydáno žádné rozhodnutí o žádné jeho změně, nikdy u něj ukončení studia nebylo evidováno. Studijní program je nadále uskutečňován stejně, ve stejné budově, stejnými lidmi se stejnými studenty. Děkan fakulty stále vydával vyhlášky, pokyny a individuální rozhodnutí týkající se studentů tohoto studijního programu. K žádné změně tedy nedošlo nejen právně, ale ani fakticky.

Žalovaná podle žalobce dovodila, že ministerstvo vydalo rozhodnutí, které dle zákona ani teoreticky vydat nemůže. Vydané rozhodnutí je rozhodnutím o prodloužení akreditace vydaným podle § 80 odst. 2 zákona o vysokých školách. Podstatou prodlouže-

ni jakéhokoli oprávnění je změna délky jeho platnosti za zachování ostatních podmínek, a to tím spíše, není-li změna podmínek vyslovena. Žádná změna podmínek akreditace není ve výroku rozhodnutí ministerstva vyslovena. Výrok rozhodnutí obsahuje toliko výrok v tom směru, že se prodlužuje akreditace studijního programu, a dále následuje již jen identifikace tohoto programu. Výrok neobsahuje údaj o tom, že se podmínky akreditace např. „dále mění tak, že studijní program bude namísto Fakulty právnické uskutečňován pouze univerzitou samotnou“ či jiný výrok podobného typu a obsahu. Podle žalobce je přitom zřejmé, že práva a povinnosti se závazně mění toliko výrokem rozhodnutí, a tedy pokud by ministerstvo snad mělo v úmyslu studijní program „přesunout“, muselo by tak učinit ve výroku.

Žalovaná navrhlá odmítnutí, eventuálně zamítnutí žaloby. Podle žalované volební záležitosti spadají do působnosti samosprávného akademického orgánu fakulty – akademického senátu. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány rozhodovat v oblasti veřejné správy, v tomto případě však nejde o zásah při výkonu veřejné moci. Žalovaná s ohledem na tyto skutečnosti namítla nedostatek pravomoci soudu danou věc projednat, jelikož v případě volby do samosprávného akademického orgánu se nejedná o výkon veřejné moci, neboť ustanovování samosprávných orgánů je výsostným právem fakulty, přičemž tato věc spadá do její samosprávy.

Žalovaná dále namítla, že žalobu je třeba odmítnout, neboť je podána opožděně. Žalobce se podle tvrzení žalované nejpozději v den vyhlášení doplňovacích voleb z důvodu zániku mandátů všech členů studentské volební části Akademického senátu fakulty dne 13. 9. 2012 dozvěděl o tom, že jeho mandát zanikl. Od tohoto data pak je třeba nejpozději počítat subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s., která v případě žalobce nebyla dodržena.

K věci samé žalovaná uvedla, že opětovně požádala o prodloužení platnosti akreditace magisterského studijního programu Právo a právní věda podle § 80 zákona o vysokých

školách. Tato nová žádost byla podána žalovanou bez uvedení skutečnosti, že by daný studijní program měla uskutečňovat její Fakulta právnická. Možnost uskutečňování studijního programu přímo vysokou školou přitom výslovně vyplývá například z § 50 odst. 2 zákona o vysokých školách, podle kterého o přijetí ke studiu ve studijním programu, který uskutečňuje fakulta, rozhoduje děkan, o přijetí ke studiu ve studijním programu, který uskutečňuje vysoká škola, rozhoduje rektor.

Žalovaná tvrdila, že zatímco dříve byl studijní program uskutečňován fakultou, po rozhodnutí ministerstva školství ze dne 29. 6. 2012 bylo určeno, že akreditovaný studijní program bude namísto fakulty povinně uskutečňovat přímo univerzita. Žalovaná dále argumentovala, že udělením akreditace magisterského programu pro univerzitu přestali být studenti příslušníky akademické obce fakulty, ale stali se příslušníky akademické obce univerzity, a to se všemi právy a povinnostmi, které jim též univerzita plně zabezpečila. To se týká především možnosti volit a být volen do univerzitního akademického senátu. K tomu žalovaná prohlásila, že takové právo studentům zajistila, když vyhlásila doplňovací volby do univerzitního akademického senátu, kterých se žalobce mohl zúčastnit bez jakéhokoliv omezení. Ztratí-li student příslušnost k akademické obci fakulty, například v důsledku ztráty akreditace udělené dříve fakultě, ztrácí právo volit a být volen, stejně tak v případě, že již vykonává mandát, ztrácí tento mandát, a to právě z jediného důvodu, že přestal být členem akademické obce fakulty a tím i studentské části senátu, kam byl jako student zvolen. Takováto ztráta volitelnosti nastala podle žalované u žalobce v důsledku nové žádosti žalované, na jejímž základě byla akreditace udělena přímo univerzitě. Nastala-li tedy u žalobce ztráta volitelnosti, která je upravena Volebním a jednacím řádem Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, nemůže se ze strany žalované jednat o nezákonný zásah.

Krajský soud vyhověl žalobci a rozsudkem určil, že zásah žalované vůči žalobci byl nezákonný a žalované zakázal pokračovat v odpirání možnosti žalobce vykonávat svůj mandát.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci soudem

A. Vypořádání námitek žalované o nedostatku procesních podmínek k rozhodnutí soudu

Podle § 26 odst. 1 zákona o vysokých školách je akademický senát fakulty „*jejím samosprávným zastupitelským akademickým orgánem. Má nejméně devět členů, z toho nejméně jednu třetinu a nejvýše jednu polovinu tvoří studenti. Členy akademického senátu fakulty volí ze svých řad členové akademické obce fakulty. Volby jsou přímé, s tajným hlasováním. Vnitřní předpis fakulty stanoví zejména počet členů akademického senátu, způsob jejich volby a způsob volby předsedy akademického senátu, orgány akademického senátu a jejich ustavování a důvody zániku členství v akademickém senátu a případnou neslučitelnost členství v akademickém senátu s výkonem jiných funkcí.*“ Působnost akademického senátu je stanovena v § 27 zákona o vysokých školách. Podle § 26 odst. 3 věty první zákona o vysokých školách je funkční období jednotlivých členů akademického senátu fakulty nejvýše tříleté.

Zákon o vysokých školách jakožto norma veřejného práva zakládá studentům, jakožto členům akademické obce fakulty (§ 25 odst. 3 zákona o vysokých školách), právo volit a být volen do akademického senátu fakulty.

Zvolený člen akademického senátu fakulty má pak právo jakožto člen tohoto kolektivního orgánu podílet se po dobu svého funkčního období (§ 26 odst. 3 věta první zákona o vysokých školách) na výkonu působnosti akademického senátu (§ 27 zákona o vysokých školách). Do takto definovaného veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty nemůže být ze strany jakéhokoli orgánu veřejné správy zasazeno jinak, než při respektování čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tj. pouze v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Rozhoduje-li vysoká škola o právech a povinnostech studentů, je již tradičně považována za správní orgán ve smyslu definice správního orgánu vymezené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, čj. 2 As 50/2004-64, č. 907/2006 Sb. NSS. Jak naznačil Nejvyšší správní soud, vysoká škola je právnickou osobou (§ 2 odst. 2 zákona o vysokých školách), které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy, resp. studentů v oblasti vysokého školství.

Skutečnost, že zásah nemá povahu rozhodnutí ve formálním slova smyslu, nemění nic na tom, že žalovanou je stále nutné považovat za správní orgán ve smyslu definice správního orgánu vymezené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Bylo by absurdní přijmout závěr, že v případě, kdy zásah do veřejných subjektivních práv či povinností studentů ze strany vysoké školy nemá povahu rozhodnutí, jsou studenti zbaveni možnosti soudní ochrany proti tomuto zásahu. Takový závěr by byl v přímém rozporu se zásadami demokratického právního řádu, neboť nikdo nemůže být zbaven možnosti soudní ochrany svých práv.

Veřejnému subjektivnímu právu na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty odpovídá povinnost vysoké školy toto právo respektovat. Pokud se vysoká škola rozhodne do tohoto práva zasáhnout, musí být tento zásah v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Domnívá-li se zasažený, že zásah tato kritéria nesplňuje, může se proti tomuto zásahu domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), má-li zásah povahu rozhodnutí, nebo žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. s. ř. s.), nemá-li zásah povahu rozhodnutí.

Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Stanoví-li soudní řád správní v § 82, že „[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 zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“, nelze žalobci upřít právo podat žalobu proti tvrzenému zásahu žalované do jeho veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty. Žalobce totiž tvrdí, že byl nezákonným zásahem správního orgánu přímo zkrácen na tomto svém veřejném subjektivním právu. Stanoveným postupem se tak žalobce domáhá svého práva u soudu.

K tvrzení žalované, že v nyní souzené věci *„nejde o zásah při výkonu veřejné moci, když se v případě volby do samosprávného akademického orgánu nejedná o výkon veřejné moci, neboť je výsostrným právem fakulty ustanovování jejích samosprávných orgánů, přičemž tato věc spadá do její samosprávy“*, je nezbytné uvést, že předmětem soudního řízení, je tvrzený zásah žalované do veřejného subjektivního práva žalobce na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty, nikoli otázka volby do akademického senátu. Nadto je vhodné v obecné rovině žalovanou upozornit na to, že soudní ochrany je možné se domáhat nejen ve věcech ochrany mandátu, ale také ve věcech volebních, a to bez ohledu na to, zda se jedná či nejedná o samosprávný orgán. Odkázat lze například na okruh věcí volebních souzených soudy ve správním soudnictví podle § 88 až § 93 s. ř. s. V demokratickém právním státě jsou podrobeny soudnímu přezkumu zásadně všechny zásahy správních orgánů do práv a povinností fyzických a právnických osob.

Nedůvodnou soud shledal i námitku žalované o opožděnosti žaloby.

Podle § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s. musí být žaloba podána *„do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Zmeškání lhůty nelze prominout.“*

Z již citovaného § 82 s. ř. s. vyplývá, že nezákonný zásah správního orgánu je aktem správního orgánu, kterým je žalobce přímo zkrácen na svém veřejném subjektivním právu, který je zaměřen přímo proti žalobci, resp. jeho veřejnému subjektivnímu právu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu, resp. jeho veřejnému subjektivnímu právu, přímo zasaženo.

Z článku 13 odst. 3 a odst. 4 Volebního a jednacího řádu AS FPR vyplývá, že senátor má právo být přítomen jednání akademického senátu fakulty a právo vystoupit na něm. Rovněž má právo být přítomen na jednání předsednictva akademického senátu, a to i tehdy, není-li jeho členem. Právo vystoupit na jednání předsednictva akademického senátu má pouze tehdy, když mu to předsednictvo akademického senátu dovolí. Senátor má dále právo činit na jednání pléna návrhy, jak má akademický senát rozhodnout. Návrhy může činit sám nebo s ostatními senátory. Vnitřní a jednací řád stanoví, ve kterých případech je pro účinné podání návrhu třeba, aby jej podalo společně více senátorů.

Citovaná ustanovení Volebního a jednacího řádu Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni vymezují podstatný obsah veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty.

Žalobce spojoval zásah do svého veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty se zasedáním Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni konaného dne 29. 10. 2012.

V zápisu z jednání Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni konaného dne 29. 10. 2012 bylo mimo jiné uvedeno: *„Do jednání několikrát vstoupil Tomáš H., který se domáhal postavení senátora – předseda mu opakovaně sdělil, že již senátorem není, a zároveň zdůraznil, že toto fórum není určeno ke zkoumání mandátu Tomáše H. – ten zanikl z rozhodnutí univerzity. Pokud tedy Tomáš H. chce problematiku svého mandátu řešit, musí ji řešit*

s ZČU. Tomáš H. se v této souvislosti dotázal, které rozhodnutí má předseda na mysli. Předseda odkázal na e-mail, který on rozesílal a v němž oznamoval původním senátorům za SK, že jim skončil mandát. Zároveň předseda sdělil, že ukončuje tuto debatu, a to konstatováním, že Tomáš H. v tuto chvíli není senátorem, a pokud se domnívá, že stále senátorem je, má právní prostředky obrany. Až bude mít předseda pravomocné rozhodnutí, které říká opak, tzn. že Tomášovi H. mandát nezanikl, bude se podle toho chovat. Nyní však ale žádné takové rozhodnutí není, takže v tuto chvíli není Tomáš H. studentem FPR, a není tedy ani senátorem, protože mu zanikla volitelnost. Na to reagoval Tomáš H., že dosud žádné rozhodnutí nedostal, a proto se stále cítí být senátorem – předseda mu odvětil, že ho to nezajímá, vše co bylo třeba, mu prý sdělil.“ Na jiném místě zápisu bylo uvedeno: „V diskusi o návrhu programu jednání nikdo jiný nevystoupil, hlásil se jen Tomáš H., ale předseda mu neudělil slovo s poukazem na to, že Tomáš H. není senátor, ale host, a jako takový může na jednání AS hovořit jen tehdy, pokud mu předseda AS udělí slovo (což v tu chvíli předseda neučinil). Tomáš H. namítal, že je stále studentem FPR, a tedy i senátorem. Předseda mu sdělil, že ho to v daný moment nezajímá.“ V zápisu bylo dále uvedeno: „Do hlasování se snažil vstoupit Tomáš H., a to tím, že hlasuje proti. Na to reagoval předseda a vyzval Tomáše H., aby nenarušoval průběh jednání, a zároveň ho upozornil, že ho v krajním případě může nechat vyvést.“ Na dalších místech zápisu byly uvedeny tato pasáže: „K volbě se vyjádřil ještě Tomáš H., který upozornil na to, že mu nebyl vydán hlasovací lístek. Předseda opět sdělil, že Tomáš H. není senátorem“ a „V diskusi vystoupil Tomáš H., který upozornil na to, že nedostal žádné materiály. Předseda na to reagoval sdělením, že Tomáš H. nehovoří k věci.“

Z citovaných částí zápisu z jednání AS FPR vyplývá, že dne 29. 10. 2012 došlo k přímému zásahu do veřejného subjektivního práva žalobce na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty. Žalobci nebylo

umožněno být přítomen jednání akademického senátu fakulty v pozici senátora, jak vyplývá z první a čtvrté citované pasáže zápisu, a bylo mu současně zamezeno realizovat právo vystoupit na akademickém senátu fakulty, jak vyplývá z druhé a třetí citované pasáže zápisu. Jednalo se o přímý zásah do veřejného subjektivního práva žalobce, zásah byl zaměřen přímo proti žalobci. Zásah tudíž splňuje všechny definiční znaky tvrzeného nezákonného zásahu vymezené v § 82 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že žalobce podal žalobu dne 28. 12. 2012 a k zásahu došlo dne 29. 10. 2012, tj. před méně než dvěma měsíci ode dne konání jednání AS FPR, byla žaloba podána ve lhůtě uvedené v § 84 odst. 1 s. ř. s., tj. včas.

Na tomto místě je vhodné upozornit na následující.

Podle § 26 odst. 1 věty čtvrté zákona o vysokých školách vnitřní předpis fakulty krom jiného stanoví důvody zániku členství v akademickém senátu. Tyto jsou stanoveny v čl. 12 odst. 2 Volebního a jednacího řádu Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni. Mandát senátora zaniká: a) uplynutím funkčního období, b) rozhodnutím o rozpuštění AS FPR, c) vzdáním se mandátu, d) okamžikem ujmoutí se funkce neslučitelné s členstvím v AS FPR, e) ztrátou volitelnosti.

K zániku mandátu dochází přímo z Volebního a jednacího řádu AS FPR. O zániku mandátu se nevydává žádné rozhodnutí. Mandát buď trvá, nenastala-li skutečnost, na základě které mandát zaniká, nebo zaniká, nastala-li skutečnost, na základě které mandát zaniká. Nikde není stanoveno, že by mandát zanikl včasným nepodáním žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu ve zne-možnění uplatnění veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty. Senátor se tak může až do skončení svého mandátu z některého z uvedených důvodů domáhat ochrany proti každému nezákonnému zásahu do svého veřejného subjektivního práva. I v případě, že by senátor nepodal či zmeškal žalobu

proti konkrétnímu nezákonnému zásahu, který bude vždy vymezen konkrétními skutkovými okolnostmi, zejm. místem, časem a způsobem spáchání, neznamenalaby tato skutečnost zánik možnosti brojit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. proti jakémukoli nezákonnému zásahu budoucímu.

Již z tohoto důvodu jsou nedůvodné námitky žalované o tom, že se žalobce o zásahu dozvěděl dříve než 29. 10. 2012. Došlo-li k namítanému zásahu 29. 10. 2012, nemohl se žalobce o tomto zásahu dozvědět dříve.

Přesto je vhodné doplnit, že žádná ze čtyř listin žalovanou navržených k prokázání opožděnosti žaloby nenaplníuje znaky nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. Nedošlo jimi totiž k přímému zásahu do veřejného subjektivního práva žalobce na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty.

V listině s označením „*Vážení členové akademické obce Fakulty právnické v Plzni*“ ze dne 19. 7. 2012 bylo uvedeno: „*Vzhledem k tomu, že akreditace byla udělena univerzitě, zůstávají studenti 2. až 5. ročníku Programu nadále členy akademické obce univerzity, ale od 1. 8. 2012 již nebudou členy akademické obce fakulty právnické. Tato skutečnost ukončuje právo studentů Programu volit a být volen do akademického senátu fakulty.*“

V rozhodnutí žalované, resp. rektorky, ze dne 31. 8. 2012, kterým bylo zastaveno disciplinární řízení proti žalobci, bylo uvedeno: „*Dne 29. 6. 2012 vydalo ministerstvo [...] rozhodnutí, kterým se akreditace magisterského studijního programu ‚Právo a právní věda‘ se studijním oborem ‚Právo‘ uděluje přímo Západočeské univerzitě v Plzni, a to s účinností od 1. 8. 2012. V důsledku tohoto rozhodnutí přestal být student Tomáš H. členem akademické obce Fakulty právnické i členem jejích orgánů, kdy členství je podmíněno příslušností k akademické obci fakulty.*“

Z fotokopie e-mailu JUDr. T. P., předsedy Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, ze dne 13. 9. 2012 vyplývá, že v e-mailu bylo uvedeno: „*Vzhledem k tomu, že toto stanovisko je i stanovis-*

kem ZČU a univerzita deklaruje, že již provedla vynětí studentů magisterského programu z akademické obce FPR ZČU, nezbývá mi, než konstatovat, že u senátorů zvolených za studentskou volební část došlo k zániku mandátu. Mandát tedy zanikl kolegům J. G., T. H., R. K., H. M., P. Š., F. V., přičemž totéž platí o náhradnících.“

V listině ze dne 13. 9. 2012, kterou byly vyhlášeny doplňovací volby do studentské volební části Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, bylo uvedeno: „*Předseda Akademického senátu Fakulty právnické ZČU z důvodu zániku mandátů všech členů studentské volební části Akademického senátu FPR ZČU v Plzni a neexistenci žádného způsobilého náhradníka vyhláší doplňovací volby do studentské volební části Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni na dny 9. 10. 2012 a 10. 10. 2012.*“

Z citovaných částí obsahu shora uvedených listin, na které žalovaná výslovně upozornila, vyplývá, že se z nich žalobce objektivně mohl dozvědět o tom, jaký postoj žalovaná zastává ve vztahu k otázce trvání mandátu žalobce jako senátora AS FPR. Z tohoto postoje žalované mohl žalobce dovodit, že pokud se dostaví na nejbližší zasedání akademického senátu, je možné, že mu bude zaměřeno realizovat práva senátora, tj. že potenciálně může dojít k přímému zásahu do jeho veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty. Žalobce se jistě mohl cítit postojem žalované dotčen, avšak toto dotčení není možné považovat za dotčení přímé.

Jak již bylo uvedeno shora, podstatným obsahem veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty je právo být přítomen jednání akademického senátu fakulty, právo vystoupit na něm a právo činit na jednání pléna návrhy, jak má akademický senát rozhodnout. Do žádného z těchto dílčích práv žalobce listinami přímo zasazeno nebylo, a proto v souhrnu nemohlo dojít ani k přímému zásahu do veřejného subjektivního práva žalobce na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty.

Je-li tudíž možné listiny předložené žalovanou považovat toliko za jakési oznámení o tom, že potenciálně může dojít k přímému zásahu do jeho veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty, je nezbytné odkazem na § 84 odst. 1 s. ř. s. konstatovat, že oznámení o tom, že potenciálně dojde k nezákonnému zásahu, nemá vliv na běh lhůty pro podání žaloby. Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nikoli ode dne, kdy se dozví o tom, že v zásahu s určitou mírou pravděpodobnosti dojde.

B. Posouzení věci samé

Podstatou sporu mezi účastníky řízení bylo, zda žalobce je či není členem AS FPR, resp. zda je či není studentem Fakulty právnické.

Jak vyplývá z článku 12 odst. 2 písm. e) Volebního a jednacího řádu AS FPR, mandát senátora zaniká ztrátou volitelnosti. Ztráta volitelnosti nastává, pokud senátor přestal být členem volební části, za kterou byl zvolen (čl. 12 odst. 3 téhož vnitřního předpisu). Z článku 3 odst. 1 písm. b) Volebního a jednacího řádu AS FPR vyplývá, že „studentská“ volební část je tvořena studenty zapsanými na Fakultě právnické.

Žalovaná dospěla na základě rozhodnutí Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 6. 2012 k závěru, že dosavadní studenti právnické fakulty přestávají být studenty právnické fakulty a stávají se studenty univerzity. Žalovaná uvedla, že „*udělením akreditace pro univerzitu přestali být studenti příslušníky akademické obce fakulty, ale stali se příslušníky akademické obce univerzity, a to se všemi právy a povinnostmi, které jim též univerzita plně zabezpečila*“.

Soud se se závěry žalované neztotožňuje.

1.

Předně je nezbytné upozornit na to, že vnitřní členění veřejné vysoké školy není věcí Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, nýbrž věcí veřejné vysoké školy.

Vyplývá tak z § 6 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, podle kterého vnitřní or-

ganizace patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Podle § 22 odst. 1 zákona o vysokých školách se veřejná vysoká škola „*může členit na tyto součásti: a) fakulty, b) vysokoškolské ústavy, c) jiná pracoviště pro vzdělávací a výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost nebo pro poskytování informačních služeb, d) účelová zařízení pro kulturní a sportovní činnost, pro ubytování a stravování zejména členů akademické obce nebo k zajišťování provozu školy*“. Pouze k rozhodnutí o zřízení, sloučení, splnutí, rozdělení nebo zrušení fakulty je vyžadováno předchozí stanovisko Akreditační komise (§ 23 odst. 3 zákona o vysokých školách).

Vzhledem k tomu, že podle § 23 odst. 1 zákona o vysokých školách „*[f]akulta uskutečňuje nejméně jeden akreditovaný studijní program a vykonává vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost*“, je také na veřejné vysoké škole, aby určila, jaký či jaké akreditované studijní programy bude fakulta uskutečňovat a jakou vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost bude vykonávat. Ani do této působnosti nemůže ministerstvo nijak zasahovat. Opačný přístup by vedl k samotnému popření samosprávné působnosti veřejné vysoké školy uvedené v § 6 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, neboť by to ve svém důsledku nebyla veřejná vysoká škola, kdo rozhoduje o svém vnitřním členění, nýbrž ministerstvo či Akreditační komise.

Stejným způsobem je nezbytné vykládat i § 79 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, podle kterého „*[p]ísemná žádost vysoké školy o akreditaci studijního programu obsahuje název vysoké školy, popřípadě její součásti, která bude studijní program uskutečňovat*“. Bez ohledu na to, zda vysoká škola v žádosti o akreditaci uvede, že bude studijní program uskutečňovat sama, nebo uvede, že jej bude uskutečňovat některá z jejích součástí, a na základě této žádosti jí je akreditace studijního programu udělena, neztrácí vysoká škola ani po dobu platnosti akreditace právo své dosavadní rozhodnutí změnit. Změna

subjektu, který bude v rámci vysoké školy akreditovaný studijní program uskutečňovat, totiž sama o sobě není způsobilá zavdat příčinu pro objektivní pochybnosti o řádném uskutečňování studijního programu.

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy tudíž není v žádném rozhodnutí oprávněno určovat, jaká vnitřní organizační složka veřejné vysoké školy bude akreditovaný studijní program uskutečňovat. Dlužno doplnit, že i pokud by k něčemu takovému přesto došlo, bylo by k převodu uskutečňování akreditovaného programu následně nutné provést faktické kroky, jak odůvodněno v následující části 2. rozsudku. Již z těchto důvodů se žalovaná nemůže ve svůj prospěch úspěšně dovolávat rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012.

Přesto je nezbytné uvést, že žalovanou tvrzená skutečnost, že rozhodnutím ministerstva ze dne 29. 6. 2012 bylo určeno, že akreditovaný studijní program bude namísto fakulty povinné uskutečňovat přímo univerzita, z obsahu rozhodnutí nevyplývá.

Výrok rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012 zní: „*Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rozhodlo podle § 79 odst. 4, § 80 odst. 2 a § 105 zákona [o vysokých školách] o prodloužení platnosti akreditace magisterského studijního programu Právo a právní věda se studijním oborem Právo na dobu platnosti do 31. 10. 2013, forma studia je prezenční, standardní doba studia 5 roků, pro Západočeskou univerzitu v Plzni.*“

K citovanému výroku rozhodnutí ministerstva je nejprve nezbytné uvést, že podle § 78 odst. 1 zákona o vysokých školách „[s]tudijní program podléhá akreditaci, kterou uděluje ministerstvo“, přičemž z § 79 odst. 1 téhož zákona vyplývá, že písemnou žádost o akreditaci studijního programu podává vysoká škola. Je proto logické, ba dokonce nezbytné, aby se ve výroku rozhodnutí o akreditaci studijního programu objevilo označení vysoké školy, které je akreditace udělena. Pokud by ve výroku rozhodnutí o akreditaci nebyl označen subjekt, kterému je akreditace udělována, mohlo by rozhodnutí ministerstva jen stěží mít nějaké právní účinky. Udělit

akreditaci, aniž by bylo vysloveno, komu je udělována, možné není.

Z tohoto důvodu nelze ze slov „*pro Západočeskou univerzitu v Plzni*“ uvedených ve výroku rozhodnutí ministerstva vyvozovat cokoli mimořádného, zvláštního či tajuplného. Je zcela správné, že platnost akreditace magisterského studijního programu byla prodloužena žalované, neboť nikomu jinému, než žadateli ani prodloužena být nemohla.

Označení žalované se navíc ve výroku rozhodnutí ministerstva objevuje pouze jednou, proto ani tato skutečnost neposkytuje žádnou oporu pro výklad zastávaný žalovanou. Tomuto výkladu by snad skýtal jakousi oporu výrok, ve kterém by bylo uvedeno, že platnost akreditace se prodloužuje „*Západočeské univerzitě v Plzni pro Západočeskou univerzitu v Plzni*“. Nic takového či tomu podobného však součástí výroku rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012 není.

Dále je nezbytné upozornit na skutečnost, že výrok rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012 je opřen o § 80 odst. 2 zákona o vysokých školách, podle kterého „[p]latnost akreditace lze i opakovaně prodloužit. Na řízení o prodloužení platnosti akreditace se přiměřeně vztahuje § 79.“ Z použití tohoto zákona o vysokých školách ve výroku rozhodnutí tak vyplývá, že jediným smyslem rozhodnutí ministerstva bylo „*prodloužit platnost akreditace*“ nikoli „*udělit novou akreditaci*“ či „*změnit stávající akreditaci*“. Výrok rozhodnutí není formulován tak, že by snad mělo dojít ke změně stávajících podmínek akreditace, krom doby jejího trvání. Není zde uvedeno, že „*stávající akreditace se mění tak, že namísto Fakulty právnické bude studijní program uskutečňovat Západočeská univerzita v Plzni*“.

Ač je právně závazný toliko výrok správního rozhodnutí, který vyznívá tak, jak uvedeno shora, je vhodné podotknout, že jinak nevyznívá ani odůvodnění rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012. Ve velice strohém odůvodnění bylo v prvním odstavci konstatováno, jakou žádost žalovaná podala, ve druhém odstavci bylo uvedeno, že žádost projed-

nala Akreditační komise a že k ní vydala stanovisko, následně bylo toto stanovisko doslovně okopírováno a vyznačeno kurzívou, a v posledním odstavci bylo uvedeno: „*Ministerstvo s ohledem na skutečnost, že platnost udělené akreditace končí dnem 31. 7. 2012 a že je třeba zajistit stávajícím studentům řádné dokončení studia nebo příslušného úseku studia, a na citované stanovisko Akreditační komise, s nímž se po věcné stránce plně ztotožnilo (včetně navržené doby akreditace), rozhodlo o prodloužení platnosti akreditace studijního oboru ‚Právo a právní věda‘ se studijním oborem ‚Právo‘ pro Západočeskou univerzitu v Plzni, tak jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.*“ Citovaná část odůvodnění rozhodnutí je formulována stejně jako výrok, a proto pro jeho výklad platí to, co soud uvedl při výkladu jeho výroku.

Vzhledem k tomu, že obsah rozhodnutí vyznívá jednoznačně, nemůže být jeho výklad ovlivněn výroky předchozích rozhodnutí. Také rozhodnutím ministerstva ze dne 9. 3. 2012 byla toliko prodloužena akreditace. Slova „*uskutečňovaného Fakultou právnickou Západočeské univerzity v Plzni*“ nelze vykládat tak, že v každém příštím rozhodnutí, kde nebude zmíněna fakulta právnická, dojde k automatickému převedení uskutečňování akreditovaného studijního programu na vysokou školu. Rozhodnutím ministerstva ze dne 19. 6. 2012 pak bylo rozhodnutí ze dne 9. 3. 2012 toliko zrušeno. Tato rozhodnutí tak nejsou způsobilá zvrátit závěry, shora účinné soudem. Stejně tomu je i v případě zpětvzetí žádosti univerzity o prodloužení akreditace studijního programu Právo a právní věda ze dne 21. 6. 2012 a žádosti o prodloužení akreditace ze dne 25. 6. 2012. Z obsahu těchto listin jednak nevyplývá, že je sdělováno, že akreditovaný studijní program bude namísto fakulty právnické uskutečňovat přímo vysoká škola, jednak pro rozhodnutí věci není podstatné, jak bylo formulováno zpětvzetí původní žádosti a žádost nová, nýbrž to, jak byl formulován výrok rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012. (...)

2.

Jak soud uvedl při výkladu § 6 odst. 1 písm. a), § 22 odst. 1, § 23 odst. 1 a § 79 odst. 1

písm. a) zákona o vysokých školách, je zcela v samosprávné působnosti vysoké školy rozhodnout, kdo bude konkrétní akreditovaný studijní program uskutečňovat, tj. zda veřejná vysoká škola nebo některá z jejích vnitřních organizačních složek, resp. i v průběhu platnosti akreditace studijního programu převést jeho realizaci na sebe či jinou svoji vnitřní organizační složku. Toto právo vysoké školy respektuje také soud.

Soud se proto zabýval tím, zda po vydání rozhodnutí ministerstva ze dne 29. 6. 2012, se kterým žalovaná spojovala změnu dosavadních poměrů, došlo ze strany žalované k namítanému faktickému převedení uskutečňování „*magisterského studijního programu Právo a právní věda se studijním oborem Právo*“ z Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni na Západočeskou univerzitu v Plzni. (...)

Pověřila-li rektorka Fakulty právnickou Západočeské univerzity v Plzni, aby „*řádně, podle zákona a vnitřních předpisů Západočeské univerzity zabezpečila uskutečňování magisterského studijního programu Právo a právní věda se studijním oborem Právo, a to po stránce personální, přístrojové a informační*“, a to za situace, kdy v době vydání pověření fakulta tento akreditovaný studijní program již po několik let uskutečňovala, je pověření ve své podstatě toliko deklarací faktického stavu nikoli konstituováním stavu nového. Zabezpečení studijního programu po stránce personální, přístrojové a informační je přitom esenciální složkou řádné realizace akreditovaného studijního programu. Vždyt dostatečné zabezpečení studijního programu po stránce personální, přístrojové a informační je jednou ze základních podmínek pro udělení akreditace [viz § 79 odst. 5 písm. b) ve spojení s § 79 odst. 6 zákona o vysokých školách] a ruku v ruce s tím základní podmínkou pro trvání akreditace. Bez personálního, přístrojového a informačního substrátu je realizace akreditovaného studijního programu zcela nemožná. Nedojde-li k převedení personálního, přístrojového a informačního substrátu potřebného k řádné realizaci akreditovaného studijního programu z fakul-

ty na vysokou školu či jinou její organizační složku, nelze vůbec hovořit o tom, že došlo k převedení realizace akreditovaného studijního oboru na kohokoli jiného.

Z obsahu pověření současně nevyplývá, že by došlo k převedení čehokoli jiného potřebného k řádné realizaci akreditovaného studijního programu na kohokoli jiného. Jedinou změnou, která má jakousi konstitutivní povahu je uvalení dohledu „*vedení Západočeské univerzity v Plzni*“, resp. „*doc. PaedDr. Jaroslava Dokoupila, Ph.D., prorektora pro studijní a pedagogickou činnost*“, a to „*nad uskutečňováním magisterského studijního programu Právo a právní věda se studijním oborem Právo Fakultou právnickou*“. Pro potřeby nyní souzené věci není nezbytné se zabývat zákonností tohoto postupu, ač lze mít o tom důvodné pochybnosti, jelikož zákon o vysokých školách takový institut nezná a jakýsi formalizovaný „*dohled*“ je eventuálně možný toliko v souvislosti s postupem podle § 38 zákona o vysokých školách. Zcela postačí konstatování, že uvalení dohledu není převedením realizace akreditovaného studijního programu. Jedná se o dohled „*nad uskutečňováním magisterského studijního programu*“, který uskutečňuje stále Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni.

Podle § 62 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách má student „*právo zapsat se do další části studijního programu, pokud splnil povinnosti stanovené studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem*“. Vzhledem k tomu, že „*magisterský studijní program Právo a právní věda se studijním oborem Právo*“ stále uskutečňuje Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni, a podle § 25 odst. 3 zákona o vysokých školách „*[a]kademickou obec fakulty tvoří akademičtí pracovníci působící na této fakultě a studenti zapsaní na této fakultě*“, je nezbytné považovat dosavadní studenty stále za studenty Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

Žalobce tudíž nepřestal být součástí studentské volební části [čl. 7 odst. 2 Statutu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, resp. čl. 3 odst. 1 písm. b) Volebního

a jednacího řádu AS FPR], tj. nepřestal být členem volební části, za kterou byl zvolen, a proto nedošlo ke ztrátě jeho volitelnosti (čl. 12 odst. 3 téhož vnitřního předpisu). Jeho mandát senátora tak nezankl podle čl. 12 odst. 2 písm. e) Volebního a jednacího řádu AS FPR. Jeho mandát získaný v roce 2011, jak vyplývá ze zápisu o výsledcích voleb do Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni ze dne 12. 4. 2011, stále trvá. Žalovaná se tudíž dopustila nezákonného zásahu, když žalobci na jednání AS FPR konaného dne 29. 10. 2012 zamezila uplatňování jeho práva na pokojný výkon mandátu senátora (...)

3.

Nedůvodným soud shledal i tvrzení žalované o tom, že by „*vyloučení*“ zástupců studentů z Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni bylo jakousi „*kosmetickou*“ záležitostí s tím, že univerzita studentům „*plně zabezpečila jejich práva a povinnosti*“.

Podle § 27 odst. 1 zákona o vysokých školách „*[a]kademický senát fakulty a) na návrh děkana rozhoduje o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení nebo zrušení fakultních pracovišť, b) na návrh děkana schvaluje návrh vnitřních předpisů fakulty a postupuje je ke schválení akademickému senátu vysoké školy, c) schvaluje rozdělení finančních prostředků fakulty předložené děkanem a kontroluje jejich využívání, d) schvaluje výroční zprávu o činnosti a výroční zprávu o hospodaření fakulty předloženou děkanem, e) schvaluje podmínky pro přijetí ke studiu ve studijních programech uskutečňovaných na fakultě, f) schvaluje návrh děkana na jmenování a odvolání členů vědecké rady fakulty a disciplinární komise fakulty, g) usnází se o návrhu na jmenování děkana, popřípadě navrhuje jeho odvolání z funkce, h) na návrh děkana schvaluje dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti fakulty vypracovaný v souladu s dlouhodobým záměrem veřejné vysoké školy po projednání ve vědecké radě fakulty*“. Podle § 27 odst. 2 zákona o vysokých školách se akade-

mický senát fakulty „vyjadřuje zejména a) k návrhům studijních programů uskutečňovaných na fakultě, b) k záměru děkana jmenovat nebo odvolat proděkany“.

Postupem žalované byli studenti potenciálně zkráceni na všech z výše uvedených práv. Tvrzení žalované o „plném zabezpečení práv a povinností studentů“ je dokonce v přímém rozporu s tím, co je uvedeno v zápisu z jednání AS FPR konaného dne 29. 10. 2012. Ač podle § 27 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách akademický senát fakulty schvaluje výroční zprávu o činnosti a výroční zprávu o hospodaření fakulty předloženou děkanem, došlo na jednání dne 29. 10. 2012 ke schválení „Zprávy o činnosti FPR ZČU za rok 2011“ a „Zprávy o hospodaření FPR ZČU za rok 2011“. Ač podle § 27 odst. 1 písm. f) akademický senát fakulty schvaluje návrh děkana na jmenování a odvolání členů vědecké rady fakulty a disciplinární komise fakulty, došlo ke schválení „nového člena Vědecké rady FPR ZČU“. Ač podle § 27 odst. 2 písm. a) zákona o vysokých školách se akademický senát vyjadřuje k návrhům studijních programů uskutečňovaných na fakultě, došlo ke schválení „návrhu reakreditace magisterské-

ho studijního programu Právo a právní věda, obor Právo“. Ač podle § 27 odst. 1 písm. c) zákona o vysokých školách akademický senát fakulty schvaluje rozdělení finančních prostředků fakulty předložené děkanem a kontroluje jejich využívání, došlo dne 29. 10. 2012 ke schválení „návrhu na vyplacení prospěchových stipendií za akademický rok 2011/2012“. A to vše při „vyloučení“ zástupců studentů z AS FPR. Za této situace nelze vůbec hovořit o tom, že by žalovaná „plně zabezpečila práva studentů“. Práva studentů byla naopak zcela pošlapána, když zástupci studentů byli neoprávněně vyloučeni z podílu na rozhodování AS FPR. (...)

C. Rozhodnutí soudu

Soud dospěl k závěru, že žalovaná dne 29. 10. 2012 neoprávněně zasáhla do veřejného subjektivního práva žalobce na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty, a proto v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. pod výrokem I. rozsudku určil, že provedený zásah byl nezákonný. Vzhledem k tomu, že ke dni rozhodnutí soudu trvají důsledky tohoto zásahu, zakázal soud žalované v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. pod výrokem II. rozsudku, aby v porušování žalobcova práva pokračovala.

2893

Správní trestání: týrání zvířat; únik zvířat

k § 4 odst. 1 písm. k) a x), § 11 odst. 2 a § 27a odst. 4 písm. e) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění zákonů č. 162/1993 Sb., č. 77/2004 Sb. a č. 312/2008 Sb.)*

I. Znakem skutkové podstaty správního deliktu podle § 27a odst. 4 písm. e) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, není jednání, které lze kvalifikovat jako týrání zvířat, ale pouze jednání spočívající v „neučinění opatření nezbytných pro zabránění úniku hospodářských zvířat“, nebo nesplnění povinnosti mít k dispozici nástroje a pomůcky uvedené v § 11 odst. 2 téhož zákona.

II. Samotný únik chovaných hospodářských zvířat, byť opakovaný, nelze automaticky kvalifikovat jako týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 písm. k) nebo x) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2012, čj. 9 Ca 299/2009-31)**)

*) S účinností od 1. 10. 2008 byl § 4 odst. 1 písm. x) přesunut zákonem č. 312/2008 Sb. do § 4 odst. 1 písm. w) zákona na ochranu zvířat proti týrání.

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 10. 4. 2013, čj. 6 As 4/2013-18.

Věc: Společnost Alia Group Ltd., organizační složka, proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o uložení pokuty.

Rozhodnutím Městského úřadu Rakovník, odboru životního prostředí (správní orgán I. stupně), ze dne 19. 5. 2009 byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání správního deliktu na úseku ochrany zvířat proti týrání tím, že opakovaně nezabezpečila chovaná zvířata, která unikla a volně se pohybovala po obci Děkov a okolí. Tím došlo k porušení § 11 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, protože uvedené ustanovení zákona ukládá chovateli povinnost učinit opatření proti úniku zvířat. Zákon na ochranu zvířat proti týrání nijak nespécifikuje, jaká opatření musí chovatel učinit, ale tato opatření musí zamezit úniku chovaných zvířat. V projednávaném případě došlo k naplnění skutkové podstaty týrání zvířat, která je vymezena v § 4 odst. 1 uvedeného zákona, který uvádí, že za týrání se považuje „*chov zvířat v nevhodných podmínkách nebo tak, aby si sama nebo vzájemně způsobovala utrpení*“ [písm. k)] a dále „*jiné jednání, v jehož důsledku dojde k utrpení zvířat*“ [písm. x)]. Za výše uvedený správní delikt uložil správní orgán I. stupně žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 7. 2007 zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Následně žalobkyně podala žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě předně nesouhlasila se zamítnutím odvolání a označila postup správních orgánů obou stupňů, stejně jako jejich právní posouzení věci a skutková zjištění za nesprávné.

Žalobkyně se neztotožnila s právní kvalifikací protiprávního jednání, které jí bylo kladeno za vinu. V této souvislosti uvedla, že správní orgán I. stupně opřel své rozhodnutí o metodická doporučení a stanoviska Ústřední komise pro ochranu zvířat, která však nejsou pramenem práva a správní orgán jimi nemůže být vázán, a nemůže jimi tedy ani argumentovat. Nebylo tedy možné vycházet z definice, že již samotné umožnění úniku

zvířete je jeho týráním, protože toto není obsaženo v zákoně. Žalobkyně trvala na tom, že zvířata netýrala, tedy že ve smyslu výše citovaného zákona nevyvolávala nepřiměřené působení stresových vlivů, ani jinak nepřispívala k utrpení zvířat. Žalobkyně byla přesvědčena, že zvířatům neumožnila ani „*únik*“. Uvedla, že se nemohlo jednat o únik zvířat, pokud byl Ing. K. (vedoucího organizační složky žalobce) zvířatům nablízku. Nic na tom nemohla změnit skutečnost, že Ing. K. nebyl na předmětných fotografiích zachycen. Dle žalobkyně bylo možné na celou situaci nahlížet tak, že mohla nechat zvířata přechodně pást mimo své pastviny. Rovněž namítla, že žalovaný se s touto (odvolací) námitkou vůbec nevypořádal a pouze poukázal na to, že zákon na ochranu zvířat proti týrání nespécifikuje, jaká opatření, která mají zamezit úniku chovaných zvířat, musí chovatel učinit.

Pokud žalobkyně připustí, že dne 23. 1. 2009 skutečně zvířata ze zabezpečené pastviny unikla, bylo to poté, co byl elektrický obvod přerušen zábranou. Tento výpadek byl způsoben vyšší mocí nebo jinou osobou. Stávalo se, že občané Děkova na svých procházkách se psy dobytek vyplašili, a ten se dostal mimo ohradu. Dle mínění žalobkyně tak nebyla dána její absolutní objektivní odpovědnost dle § 27 odst. 4 zákona citovaného zákona. Pokud někdy došlo k úniku zvířat, jednalo se o cizí zavinění, za něž žalobkyně nemohla nést odpovědnost. Žalobkyně dostatečným způsobem prokázala, mimo jiné při místním šetření, že vynaložila veškeré potřebné úsilí, které bylo po ní možné spravedlivě požadovat, aby úniku zvířat zabránila. Zdroj elektrické energie, který napájel ohradník instalovaný v obvodu dané pastviny, byl v březnu 2007 poškozen protiprávním jednáním obyvatele obce Děkov. V zájmu smírného vyřešení věci místostarosta obce přislíbil opravu a připojení zdroje na ohradník. Obec v tomto směru však nikdy neučinila žádné opatření, naopak žalobkyně našla jiné připojení a opravila ohradníky. Správní orgán I. stupně při místním po-

souzení spojeném s ústním jednáním v Děkově dne 23. 4. 2009 také v protokolu konstatoval, že některé úseky pastvin byly nově zabezpečené elektrickým ohradníkem, zároveň však připustil, že vzhledem k velikosti a rozlehlosti celého pastevního areálu je velký problém udržet elektrický ohradník v provozuschopném stavu. Žalobkyně navíc zabezpečovala stádo tak, že jej hlídala Ing. K.

Správní orgán I. stupně pak došel k závěru, že vzhledem k velikosti ploch nebylo možné vyloučit ani poškození ohradníku cizí osobou. Pokud někdy k úniku zvířat došlo, neslo na tom dle názoru žalobkyně do značné míry vinu Honební společenstvo Děkov. Toto sdružení v dané lokalitě pečovalo o divokou zvěř, zejména srnčí a černou zvěř, která byla přemnožena. Společenstvo nesnižovalo její počet na únosnou míru, a proto také žalobkyni tato zvěř způsobovala škodu. Divoká zvěř také ničila ohradníky. Honební společenstvo při péči o divokou zvěř hospodařilo na pozemcích žalobkyně, kde zvěř přikrmovalo, tato si zvykla se na těchto pozemcích trvale zdržovat a plašila dobytek žalobkyně. Žalovaný k těmto argumentům nijak nepřihlédl, pouze trval na tom, že tato tvrzení byla účelová a irelevantní. Tento postoj považovala žalobkyně za nesprávný, neboť jí nebylo možné přičítat únik zvířat, pokud vynaložila veškeré potřebné úsilí, které bylo možné po ní spravedlivě požadovat.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že každý chovatel hospodářských zvířat, který si hodlá pořídit farmu (objekt) s větším počtem kusů hospodářských zvířat, by měl dopředu zajistit dostatečné a účelné zabezpečení chovaných zvířat proti jakémukoliv jejich případnému budoucímu úniku, resp. by si měl, pokud je to k naplnění uvedeného účelu vhodné, zajistit dostatečný počet pracovníků k zajištění takového chovu zvířat, aby tento byl plně v souladu s platnými právními předpisy. Zabránit úniku chovaných zvířat je důležité zejména s ohledem na zdraví a tzv. pohodu chovaných zvířat, kdy pohodou zvířat se rozumí vyvážený stav, ve kterém je zvíře schopno se vlastními silami bezproblémově vyrovnat s působením životního prostředí.

Zabránění úniku chovaných zvířat je stěžejní pro bezpečnost samotných chovaných zvířat. Zabránit úniku chovaných zvířat bylo nepochybně důležité i z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Ustanovení § 60 odst. 11 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ukládá vlastníkově či držiteli domácích zvířat povinnost zabránit pobíhání těchto zvířat po pozemní komunikaci. Dle mínění žalovaného s ohledem na shora uvedené nemohlo obstát tvrzení žalobkyně, že zvířata mohla nechat přechodně pást mimo své pastviny. Takové tvrzení žalobkyně nikdy nijak nedoložila jakýmkoliv právním titulem k užívání pozemků mimo její pastviny k pasení hospodářských zvířat v jeho vlastnictví. Žalobkyně ve svém odvolání sama připustila možnost úniku chovaných zvířat v jejím vlastnictví z pastviny, což bylo opakovaně dostatečně a náležitě zdokumentováno. Místním šetřením byly navíc zjištěny závažné nedostatky na zařízení, jímž žalobkyně zabezpečovala chovaná zvířata proti úniku. Žalobkyně zcela účelově přisuzovala veškeré zdokumentované opakující se úniky zvířat působení vyšší moci nebo třetí osoby. Jak bylo ale správnímu orgánu I. stupně známo ze spisu dokumentujícího průběh předmětného řízení, úniky chovaných zvířat byly opakované a ani v jednom případě se žalobkyni nepodařilo spolehlivě prokázat cizí zavinění. Ani argumenty týkající se rozlehlosti pastvin či osobní účasti žalobkyně při hlídání stáda nezbavovaly chovatele povinnosti vyplývající z § 11 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, tj. povinnosti chovatele „*učinit opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat*“.

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

Z odůvodnění:

(...) Soud považuje za nedůvodnou také námitku, v níž žalobkyně pro případ, že dne 23. 1. 2009 skutečně unikla jí chovaná zvířata, uvedla, že se tak stalo poté, co byl elektrický obvod přerušen zábranou, a že tento výpa-

dek byl způsoben vyšší mocí nebo jinou osobou, takže není dána absolutní objektivní odpovědnost žalobkyně. Soud předně poukazuje na § 27a odst. 4 písm. e) zákona na ochranu zvířat proti týrání, podle kterého se právnická osoba „dopustí správního deliktu [mj.] tím, že neučiní opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat“. Povinnost učinit opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat jednoznačně vyplývá z § 11 odst. 2 citovaného zákona. Z dikce zákona je zřejmé, že se v daném případě jedná o správní delikt právnické osoby, který je založen na principu objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti bez zavinění. Pro naplnění této skutkové podstaty je rozhodné pouze to, že uložená povinnost nebyla splněna. Zákon na ochranu zvířat proti týrání upravuje v § 28 podmínky, při jejichž splnění se právnická osoba vyviní z odpovědnosti za spáchání správního deliktu. Dle uvedeného ustanovení „[p]rávnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila“. Pouze a jenom za této situace právnická osoba neodpovídá za porušení zákonem stanovené povinnosti, resp. za spáchání správního deliktu. Zákon tedy neumožňuje, aby se právnická osoba (žalobkyně) zprostila odpovědnosti za správní delikt pouhým obecným a ničím nepodloženým odkazem na údajnou vyšší moc či nespécifikované jednání třetí osoby. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že žalobkyně v souzené věci nevyňaložila veškeré úsilí, aby porušení právní povinnosti zakotvené v § 11 odst. 2 shora uvedeného zákona zabránila. To prokazuje již zmíněný protokol ze dne 23. 4. 2009, ve kterém je zachyceno zjištění správního orgánu, že v některých místech oplocení (pastvin užívaných žalobkyní k chovu zvířat) nevyhovovalo a že v těchto místech byl možný volný únik hospodářských zvířat. Toto zjištění správního orgánu žalobkyně ničím nepopřela, hájila se pouze tím, že se jí již podařilo sehnat finanční prostředky a nakoupit kvalitnější zabezpečení pastvin. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani argumentace žalobkyně, že vedoucí organizační složky údajně zvířata hlí-

dal, ani poukázání na velikost pastevního areálu. Vzhledem k opakovaným únikům chovaných zvířat nelze konstatovat, že jejich hlídání vedoucím organizační složky zjevně nebylo dostatečně účinné, a nelze je proto považovat za opatření nezbytné pro zabránění úniku hospodářských zvířat ve smyslu § 11 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání. Účinnost zvolených opatření k zabránění úniku zvířat měla žalobkyně zvážit mj. též s ohledem na velikost pastevního areálu, na kterou nyní poukazuje. Obhajobu žalobkyně, že na celou situaci lze nahlížet tak, že zvířata mohla nechat přechodně pást mimo své pastviny, považuje soud za neobratný projev snahy žalobkyně hájit se všemi možnými argumenty. Žalobkyně snad ani nemůže myslet vážně své tvrzení, že zvířata nechala „pást“ na pozemcích v bezprostřední blízkosti dopravních komunikací, o čemž svědčí fotografie zachycující úniky zvířat ve dnech 23. 1. 2009 a 27. 1. 2009, nehledě k tomu, že k využití těchto (zřejmě obecních) pozemků jako pastvin žalobkyně zcela jistě neměla žádné oprávnění.

Soud shledal irelevantní také obhajobu žalobkyně, že za úniky zvěře nese do značné míry odpovědnost Honební společenstvo Děkov, které nedostatečně reguluje stavy divoké zvěře v dané lokalitě a ta pak žalobkyni způsobuje škodu a plaší chovaná zvířata. Jak již bylo konstatováno shora, tím, kdo nese odpovědnost za splnění povinnosti stanovené v § 11 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, tj. za realizaci opatření nezbytných k zabránění úniku hospodářských zvířat, je výlučně žalobkyně jakožto chovatelka zvířat, nikoliv honební společenstvo. Žalobkyně v řízení ničím neprokázala, že by k opakovaným únikům jí chovaných zvířat došlo v důsledku zničení ohradníků divokou zvěří apod. Její tvrzení o plašení jí chovaných zvířat divokou zvěří považuje soud za krajně nevěrohodné, neboť je obecně známo, že plachost divoké zvěře je mnohem větší než plachost domestikovaných zvířat, takže je vyloučeno, aby divoká zvěř plašila žalobkyní chovaná zvířata, zvláště jsou-li tato, jak žalobkyně tvrdí, hlídána Ing. K.

Soud však přisvědčil námitce, ve které žalobkyně brojí proti nesprávné právní kvalifikaci vytýkaného jednání, přičemž zdůrazňuje, že chovaná zvířata netýrala, a současně poukazuje na to, že samotný únik zvířat není možné kvalifikovat jako týrání.

Z obsahu správního spisu vztahujícího se k dané věci soud zjistil, že obsahově totožnou námitku žalobkyně uplatnila již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V napadeném rozhodnutí nicméně tato zásadní odvolací námitka zůstala ze strany žalovaného zcela bez povšimnutí. Za této situace soudu nezbylo než vyjít z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které je rozhodnutí správního orgánu, ve kterém se správní orgán náležitě nevypořádá se všemi odvolacími námitkami, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V souzené věci žalobkyně v odvolání výslovně vznesla námitku, v níž nesouhlasila s právní kvalifikací svého jednání, tj. se závěrem správního orgánu I. stupně, že se dopustila týrání zvířat, což je jí kladeno za vinu ve výroku rozhodnutí I. stupně, nicméně žalovaný se s uvedenou námitkou v napadeném rozhodnutí nikterak nevypořádal. Zatížil tak napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a již tato skutečnost sama o sobě je dostatečným důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

V řízení o správním deliktu je rozhodováno o vině a trestu pachatele správního deliktu za porušení práva. V rámci tohoto řízení správní orgány zjišťují, zda došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, tedy zda byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem. Závěr správních orgánů o naplnění skutkové podstaty správního deliktu musí vždy vycházet ze skutkových okolností daného případu. V daném případě je správními orgány obou stupňů žalobkyni kladeno za vinu, že se dopustila týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 písm. k) a x) zákona na ochranu zvířat proti týrání. Soud na tomto místě považuje za nutné zdůraznit, že znakem skutkové podstaty správního deliktu, za který byla žalobkyně v souzené věci sankcionována, není jednání spočívající v týrání zvířat, ale „pouze“ jednání spočívající v „neuči-

nění opatření nezbytných pro zabránění úniku hospodářských zvířat“ [viz § 27a odst. 4 písm. e) zákona na ochranu zvířat proti týrání]. Žalobkyně se tedy vůbec nemusela dopustit týrání zvířat, aby mohla být za dané delikttní jednání sankcionována; pro její postih zcela postačovalo zjištění, že jako chovatelka hospodářských zvířat neučinila opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat. Jinak řečeno, pokud správní orgán I. stupně označil jednání, které je žalobkyni vytýkáno, ve výroku rozhodnutí o uložení pokuty současně za týrání zvířat, učinil tak dle náhledu soudu zcela zbytečně a nad rámec zákona.

Soud souhlasí se žalobkyní v tom, že samotný únik chovaných hospodářských zvířat nelze automaticky kvalifikovat jako jejich týrání. Podmínkou toho, aby bylo možné jednání žalobkyně označit za týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 písm. k) či x) zákona na ochranu zvířat proti týrání, je skutkové zjištění svědčící o tom, že žalobkyně chovala „*zvířata v nevhodných podmínkách nebo tak, aby si sama nebo vzájemně způsobovala utrpení*“, nebo že se dopustila „*jiného jednání, v jehož důsledku [došlo] k utrpení zvířat*“. Utrpením se přitom pro účely zákona na ochranu zvířat proti týrání rozumí „*stav zvířete způsobený jakýmkoliv podnětem nebo zákrokem, kterého se zvíře nemůže samo zbavit a který u zvířete způsobuje bolest, zranění, zdravotní poruchu anebo smrt*“ [§ 3 písm. m)]. Obsahem správního spisu není jediný důkaz, který by prokazoval, že by žalobkyně chovala zvířata v nevhodných podmínkách (nic takového nebylo ostatně žalobkyní ze strany správního orgánu vytýkáno), nebo že by v souvislosti se zjištěnými úniky bylo zvířatům způsobeno utrpení, tj. stav způsobující bolest, zranění, zdravotní poruchu anebo smrt. Žádná taková skutková zjištění nejsou popsána ani v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Jediné skutkové zjištění, na jehož základě byla žalobkyně v dané věci sankcionována, spočívá v tom, že „*nezabezpečila chovná zvířata, která unikla a volně se pohybovala po obci Děkov a okolí*“.

Soud vzhledem k výše uvedenému považuje právní kvalifikaci deliktního jednání žalobkyně obsaženou ve výroku rozhodnutí I. stupně, která toto jednání označuje za týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 písm. k) či x) zákona na ochranu zvířat proti týrání, za ne-

správnou. Skutkový závěr správních orgánů obou stupňů, že se žalobkyně takového týrání zvířat dopustila, nemá žádnou oporu ve spise, což je podstatnou vadou řízení, která rovněž odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. (...)

2894

Správní trestání: zásada *ne bis in idem***Silniční doprava: státní odborný dozor; použití zákona o státní kontrole**

k § 2 odst. 22, § 21 odst. 9, § 34 odst. 1 a § 35 odst. 3 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 18. 9. 2009*)

k § 2 písm. h) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném do 18. 9. 2009**)

I. Z § 34 odst. 1 a § 2 odst. 22 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2010 ve spojení s § 2 písm. h) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, vyplývá, že Městská policie hlavního města Prahy je oprávněna odhalovat správní delikty na úseku taxislužby v hlavním městě Praze. Vzhledem k tomu, že tato činnost je součástí státního odborného dozoru v silniční dopravě, Městská policie hlavního města Prahy je při jejím výkonu povinna postupovat v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

II. Je-li též osobě za tentýž správní delikt uložena pokuta podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a zároveň odebrán průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby podle § 21 odst. 9 tohoto zákona, nejedná se o porušení zásady zákazu dvojího trestání. Odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby není sankcí *stricto sensu*, nýbrž administrativním opatřením, jehož smyslem je zajistit, aby taxislužbu vykonávali pouze řidiči respektující své zákonné povinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, čj. 8 As 32/2012-63)

Prejudikatura: č. 852/2006 Sb. NSS a č. 1038/2007 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Lukáš K. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2009 Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 5. 2012. Žalobce se měl dopustit tohoto správního de-

liktu tím, že dne 3. 7. 2008 ve 23:06 hodin na náměstí Míru 9, Praha 2, neměl při provozování taxislužby čelně vystaven průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby na přístrojové desce vozidla před pravým předním sedadlem spolujezdce, čímž porušil § 21 odst. 11 písm. a)

*) S účinností od 1. 7. 2010 bylo změněno označení § 2 odst. 22 na § 2 odst. 20 zákonem č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, a s účinností od 1. 6. 2012 bylo toto ustanovení zrušeno zákonem č. 119/2012 Sb. S účinností od 1. 5. 2013 byl § 21 odst. 9 zrušen zákonem č. 102/2013 Sb. S účinností od 1. 7. 2010 byl § 34 odst. 1 změněn zákonem č. 194/2010 Sb. a s účinností od 1. 6. 2013 byl dále změněn zákonem č. 119/2012 Sb. S účinností od 1. 6. 2013 bylo změněno označení § 35 odst. 3 písm. h) na § 35 odst. 3 písm. f) zákonem č. 119/2012 Sb.

***) S účinností od 1. 1. 2011 změněn zákonem č. 281/2009 Sb.

zákonu o silniční dopravě v návaznosti na § 13 písm. d) vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 9. 2009 snížil uloženou pokutu na 2 000 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 10. 2011, čj. 10 Ca 375/2009-98, zamítl.

K námitce nedostatku pravomoci městské policie provádět „kontrolu“ taxislužby městský soud uvedl následující. Obecní policie není oprávněna vykonávat státní odborný dozor v silniční dopravě podle § 34 ani § 37 zákona o silniční kontrole, a proto se její postupy neřídí zákonem o státní kontrole. Z § 2 písm. d) zákona o obecní policii však vyplývá, že obecní, resp. Městská policie hlavního města Prahy je oprávněna odhalovat přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce. Projednávání správních deliktů v silniční dopravě na úseku provozování taxislužby v hlavním městě Praze přitom spadá do působnosti Magistrátu hlavního města Prahy (viz § 2 odst. 20 zákona o silniční dopravě).

Za této situace činnost strážníků podle § 2 písm. d) zákona o obecní policii plynule přechází k plnění úkolů podle § 2 písm. h) téhož zákona. V případě zjištění přestupku či jiného správního deliktu je městská policie povinna učinit oznámení příslušnému dopravnímu úřadu podle § 10 odst. 2 zákona o obecní policii. Oprávnění vyzvat osobu k předložení dokladů plyne z § 11 odst. 1 písm. a) a c) a odst. 3 téhož zákona.

Podle městského soudu jistě nebylo záměrem zákonodárce „dehonestovat“ postavení městské policie tím, že by neměla povinnost oznámit příslušnému správnímu úřadu podezření ze spáchání jiného správního deliktu. Pravomoci kontrolních orgánů podle zákona o silniční dopravě a pravomoci obecní policie se navzájem nevylučují, nýbrž doplňují. Úřední záznam městské policie proto

slouží jako podnět k zahájení správního řízení. Městská policie je při své činnosti vázána zákonem o obecní policii, nikoliv zákonem o státní kontrole.

Městský soud nepovažoval za důvodnou ani námitku porušení zásady *ne bis in idem*. Připomněl, že odebrání průkazu o způsobilosti je považováno za opatření ve veřejném zájmu na řádném provozování taxislužby. Nejedná se tudíž o „druhý“ postih za totéž jednání. Nadto je nutno odlišovat povinnosti provozovatele taxislužby a řidiče taxislužby. Odebráním průkazu o způsobilosti dochází ke ztrátě způsobilosti řidiče vykonávat určitou práci pro provozovatele taxislužby. Žalobce vystupoval v posuzované věci jako provozovatel taxislužby i jako řidič taxislužby. Rozhodnutí o uložení pokuty neznemožnilo žalobci provozovat taxislužbu a prozatím mu ani nezakázalo pracovat jako řidič taxislužby. S ohledem na tyto závěry městský soud neposuzoval otázku nepřiměřenosti předmětného zákonného ustanovení.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které namítal mimo jiné nedostatek oprávnění strážníků městské policie provádět kontrolu taxislužby podle zákona o silniční dopravě. Výkon této kontroly je svěřen subjektům taxativně vyjmenovaným v § 34 a § 37 odst. 1 téhož zákona, mezi něž Městská policie hlavního města Prahy nepatří, a je upraven zákonem o státní kontrole. „Kontrola“ provedená strážníky městské policie se však neřídila pravidly zakotvenými v zákoně o státní kontrole, zejména o ní nebyl sepsán protokol [*a contrario* § 12 odst. 2 písm. e) zákona o státní kontrole].

Podle stěžovatele jsou strážníci městské policie ve smyslu § 2 písm. h) zákona o obecní policii oprávněni odhalovat delikty, které se staly. Nemohou provádět kontrolu proto, aby teprve zjistili, zda se určitý delikt stal či mohl stát (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 789/06, č. 150/2007 Sb. ÚS).

Odkaz na § 11 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 3 zákona o obecní policii, ze kterého městský

soud dovozoval oprávnění strážníka vyzvat stěžovatele k předložení dokladů, představoval obcházení zákona. Podání vysvětlení totiž musí předcházet poučení o právu odepřít podání vysvětlení a o právu na náhradu hotových výdajů (§ 11 odst. 4 až 8 téhož zákona). O tomto úkonu je třeba rovněž vyhotovit zápis (§ 11 odst. 10 téhož zákona). Těmto povinnostem městská policie nedostála. Městský soud se tudíž dopustil nepřipustného extenzivního výkladu v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*.

K tvrzení městského soudu, že nepochybně nebylo záměrem zákonodárce „*dehonestovat*“ postavení městské policie tím, že by neměla povinnost oznámit podezření ze spáchání jiného správního deliktu příslušnému správnímu úřadu, stěžovatel uvedl, že za rozhodné je třeba považovat to, co zákonodárce skutečně vyslovil v zákoně, nikoliv to, co vyslovit chtěl. Zdůraznil, že nepochybně oprávnění městské policie oznámit příslušnému orgánu podezření ze spáchání správního deliktu. Zpochybňoval pouze pravomoc městské policie provádět „*kontrolu*“, kterou se prověřuje, zda se delikt stal či mohl stát.

Městský soud rovněž nesprávně posoudil právní otázku týkající se porušení zásady *ne bis in idem*. Stěžovatel setrval na stanovisku, že § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě umožňuje správnímu orgánu libovůli při ukládání sankce, je v rozporu s požadavkem přiměřenosti a předvídatelnosti práva a nerespektuje zásadu zákazu dvojího trestání. Za nepřiměřenou je třeba považovat i právní úpravu, podle níž se stěžovatel stává osobou nespolehlivou ve smyslu § 9 odst. 3 písm. e) zákona o silniční dopravě, byť mu byla uložena pokuta pouze ve výši 2 000 Kč. Rozhodnutí o uložení pokuty podle § 35 odst. 3 písm. h) téhož zákona implicitně obsahuje další sankci v podobě faktického zákazu činnosti na dobu tří let. Řízení, jehož výsledkem je odebrání průkazu o způsobilosti, má zjevně sankční charakter. V této souvislosti stěžovatel poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 16. 6. 2009, *Ruotsalainen proti Finsku*, stížnost č. 13079/03, rozsudek ze dne 8. 6. 1976,

Engel proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Series A, č. 22, a rozsudek velkého senátu ze dne 10. 2. 2009, *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03, ECHR 2009).

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

Z odůvodnění:

[42] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné nejprve vyjasnit, zda je Městská policie hlavního města Prahy oprávněna odhalovat správní delikty v silniční dopravě na úseku taxislužby v hlavním městě Praze.

[43] Z § 34 odst. 1 a § 2 odst. 22 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 30. 6. 2010 vyplývá, že státní odborný dozor v silniční dopravě na úseku taxislužby v hlavním městě Praze vykonává Magistrát hlavního města Prahy, tj. orgán hlavního města Prahy (§ 1 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Obce, tedy i hlavní město Praha, mohou svěřit zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci své působnosti a plnění některých dalších úkolů městské policii (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii). Mezi pravomoci obecní policie kromě jiného patří i oprávnění odhalovat přestupky a jiné správní delikty [srov. § 2 písm. h) téhož zákona]. Rozsah přestupků a jiných správních deliktů, které obecní policie může odhalovat, není zákonem o obecní policii nijak omezen.

[44] Z uvedených ustanovení nelze dovodit, že by zákonodárce chtěl Městské policii hlavního města Prahy zapovědět odhalování správních deliktů na úseku taxislužby podle zákona o silniční dopravě. Zdejší soud byl naopak přesvědčen, že toto oprávnění vychází ze samotného smyslu existence obecní, resp. městské policie, kterou obec zřizuje zejména k zajištění veřejného pořádku na svém území. Přirozenou součástí tohoto poslání může být snaha o odhalení přestupků a jiných správních deliktů. Městská policie je ostatně k této činnosti specificky personálně i technicky vybavena (srov. např. předpokla-

dy pro výkon povolání strážníka obecní policie, oprávnění strážníků zahrnující možnost použití donucovacích prostředků a služební zbraně atp.).

[45] Pravomoc městské policie je však dána pouze potud, že strážníci mohou správní delikty odhalovat. Projednat a rozhodnout věc může jenom příslušný dopravní úřad (v posuzované věci Magistrát hlavního města Prahy), kterému strážníci musí oznámit svá zjištění a podezření (viz § 10 odst. 2 zákona o obecní policii).

[46] Dále je třeba zodpovědět otázku, podle jakých procesních pravidel se má řídit postup městské policie při odhalování správních deliktů podle zákona o silniční dopravě. Nejprve je nutno připomenout, že tato činnost je jednou ze součástí státního odborného dozoru, jehož výkon je svěřen zákonem o silniční dopravě primárně dopravnímu úřadu, tj. Magistrátu hlavního města Prahy. Jak však bylo naznačeno výše, není vyloučeno, aby správní delikty odhalovala i městská policie.

[47] Již v rozsudku ze dne 11. 11. 2004, čj. 3 As 32/2004-53, č. 852/2006 Sb. NSS, zdejší soud vyslovil, že *dopravní úřady jsou při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě vykonávané nad dopravci podle § 34 zákona o silniční dopravě povinny postupovat mimo jiné také podle zákona o státní kontrole. Tato povinnost, ač se o ní zákon o silniční dopravě sám nezmiňuje, vyplývá z § 2 písm. d) a § 4 zákona o státní kontrole*. Na zákon o státní kontrole odkazuje i vyhláška č. 522/2006 Sb., o státním odborném dozoru a kontrolách v silniční dopravě. Podle § 2 odst. 3 této vyhlášky „[k]ontrolní orgán postupuje při výkonu kontrolní činnosti dle zvláštního právního předpisu“, tj. zákona o státní kontrole.

[48] Nejvyšší správní soud nepochyboval, že i městská policie je povinna postupovat při odhalování správních deliktů v silniční dopravě, tj. *de facto* při výkonu státního odborného dozoru, v souladu se zákonem o státní kontrole. Neexistuje legitimní důvod, kvůli němuž by zákonodárce zamýšlel činit procesní rozdíly mezi obdobnou činností vy-

konávanou úředníky Magistrátu hlavního města Prahy a městskou policií. Procesní garance zakotvené v zákoně o státní kontrole musí být zajištěny vždy při výkonu státního odborného dozoru, ať už je prováděn jakýmkoliv subjektem. Pokud tedy městská policie vykonává působnost dopravního úřadu, je povinna řídit se zákonem o státní kontrole stejně jako ostatní orgány vystupující v pozici tohoto úřadu.

[49] Zákon o státní kontrole vymezuje povinnosti, které kontrolní pracovníci musí dodržovat během výkonu státní kontroly (viz § 12 odst. 2 tohoto zákona). Za stěžejní zdejší soud považuje zejména povinnost pořídit protokol o výsledcích kontroly. Protokol obsahuje především popis zjištěných skutečností včetně nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Podle § 16 zákona o státní kontrole platí, že kontrolní pracovník je povinen seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu a předat jí jeho stejnopis, přičemž kontrolovaná osoba stvrdí seznámení s protokolem a jeho převzetí svým podpisem. Kontrolovaná osoba může podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem (§ 17 téhož zákona).

[50] Z obsahu správního spisu je patrné, že strážníci městské policie nedostali povinností vymezených v zákoně o státní kontrole, byť vykonávali působnost dopravního úřadu. Během kontroly nepořídili protokol, který by náležitě popsal zjištěné podezření ze spáchání správního deliktu, ani okolnosti, za kterých k němu došlo. Stěžovatel nebyl na místě seznámen s výsledky provedené kontroly, ke zjištěním strážníků se nemohl vyjádřit. Jediným výstupem provedené kontroly byl úřední záznam, který ovšem nenaplňoval shora uvedené obsahové a formální náležitosti protokolu.

[51] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že strážníci městské policie provedli kontrolu v rozporu se zákonem o státní kontrole, čímž byl stěžovatel výrazně zkrácen na svých procesních právech. Výsledek této kontroly se pak jen stěží mohl stát přesvědčivým pod-

kladem pro zahájení správního řízení a jeho určujícím důkazním prostředkem. Nezákon- nosti kontroly založila nezákonnost celého na- vazujícího správního řízení (srov. rozsudek ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 As 11/2009-66). (...)

[62] Zdejší soud nepřisvědčil ani stížní námitce, že právní úprava ukládání sankcí za porušení povinností na úseku provozování taxislužby je v rozporu se zásadou zákazu dvojího trestání.

[63] Podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě platí, že dopravní úřad „uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který poruší § 21“ tohoto zákona, tj. povinnosti na úseku provozování taxislužby. Řidič vozidla taxislužby, který se v průběhu posledních tří let dopustil jednání, za něž byla provozovateli taxislužby pravomocně uložena sankce za porušení právních předpisů souvisejících s provozováním silniční dopravy, se nepovažuje za spolehlivou osobu [§ 9 odst. 3 písm. e) téhož zákona]. Zjistí-li dopravní úřad, že osoba řidiče nesplňuje podmínku bezúhonnosti či spolehlivosti, rozhodne o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby (§ 21 odst. 9 téhož zákona).

[64] Stěžovatel vystupoval v posuzované věci jako provozovatel taxislužby i jako řidič vozidla taxislužby. Jako provozovateli taxislužby mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, následně žalovaným snižená na 2 000 Kč za porušení § 21 zákona o silniční dopravě. Automatickým důsledkem této sankce byla ztráta spolehlivosti stěžovatele jako řidiče vozidla taxislužby. Pokud dopravní úřad zjistí, že stěžovatel již nesplňuje podmínku spolehlivosti, rozhodne o odebrání jeho průkazu o způsobilosti.

[65] Řízení o odebrání průkazu o způsobilosti a řízení o uložení sankce jsou přitom samostatná správní řízení. Souvisejí spolu pouze do té míry, že výsledek řízení o uložení sankce je výchozím předpokladem pro odebrání průkazu o způsobilosti. Námitky, které se týkají zásady zákazu dvojího trestání, tj. směřující proti neoprávněnosti a nesprávnosti odebrání průkazu o způsobilosti, tedy spíše spadají do onoho navazujícího správního řízení. I z tohoto důvodu městský soud ne-

mohl zohledňovat při úvahách o moderaci pokuty za předmětný správní delikt i její druhotný následek, tj. odebrání průkazu o způsobilosti. V posuzovaném správním řízení totiž správní orgány uložily jedinou sankci – pokutu ve výši 10 000 Kč, resp. 2 000 Kč. O odebrání průkazu o způsobilosti nerozhodovaly a zatím ani rozhodovat nemohly. Nejvyšší správní soud přesto považuje za vhodné na tomto místě vysvětlit, jakou povahu má odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby a zda představuje porušení zásady *ne bis in idem*.

[66] Judikatura správních soudů obecně vychází z předpokladu, že tato zásada se uplatňuje i ve správním trestání (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010-74). Její význam spočívá v tom, že nikdo nemůže být potrestán dvakrát pro stejný skutek. Předpoklady pro její uplatnění jsou proto následující: (1) musí se jednat o stejný skutek, tj. musí být dána totožnost skutku (k této otázce viz např. rozsudek ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163), (2) musí být dána totožnost pachatele, a (3) musí se jednat o druhé řízení, resp. trest. V posuzované věci Nejvyšší správní soud nepochyboval o naplnění prvních dvou předpokladů, byl však přesvědčen, že odebrání průkazu o způsobilosti není trestem.

[67] K tomuto názoru se přiklonil již v rozsudku čj. 7 As 11/2009-66, v němž vyslovil, že „[o]debrání tohoto průkazu proto není typickou sankcí, ale zákonem stanoveným opatřením, jehož smyslem je zabránit konkrétnímu řidiči nerespektujícímu zákonem stanovené povinnosti v dalším výkonu taxislužby, ať již u stávajícího či u jiného provozovatele taxislužby“.

[68] Odebrání průkazu o způsobilosti tedy není sankcí *stricto sensu*. Je třeba jej spíše vnímat jako administrativní opatření, jehož smyslem je zajistit, aby taxislužbu vykonávali pouze řidiči, kteří respektují své zákonné povinnosti. Zdejší soud nepochybnuje, že faktické znemožnění výkonu povolání řidiče vozidla taxislužby na dobu tří let bez ohledu na závažnost spáchaného deliktu je přísným

opatřením. Je však odrazem významu, který zákonodárce přikládá zájmu na řádném výkonu taxislužby. Jedná se totiž o službu, která zajišťuje silniční dopravu pro cizí potřeby spočívající zejména v přepravě osob, musí být proto vykonávána bezpečně, kvalifikovanými a spolehlivými řidiči.

[69] Na podporu právě uvedeného lze doplnit, že odebrání průkazu o způsobilosti je jistou obdobou zápisu bodů do registru řidičů, který je automatickým druhotným následkem spáchání některých přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu [srov. § 123a a násl. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)]. Dosažení určitého počtu

bodů v registru řidičů vede ke znemožnění výkonu řídičského oprávnění (§ 123c zákona o silničním provozu), což může být obdobně jako odebrání průkazu o způsobilosti vnímáno jako další „*postih*“ za správní delikt. Ani tzv. „*trestné*“ body však Nejvyšší správní soud nepovažuje za sankci za přestupek, nýbrž za „*administrativní opatření ohodnocující nebezpečnost spáchaného přestupku a registrující jeho spáchání*“ (rozsudek ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 5/2005-63). Ačkoliv zdejší soud připustil, že teorie a praxe není v tomto ohledu jednotná a její část se přiklání k názoru, že se jedná o jistou formu trestu nebo opatření „*sui generis*“, názor vyslovený ve shora citovaném rozsudku čj. 4 As 5/2005-63 nepopřel (rozsudek ze dne 2. 8. 2012, čj. 3 As 66/2012-32). (...)

2895

Daňové řízení: odvolání proti konkludentnímu vyměření daně; daňová ztráta

k § 48 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.^{*)} (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

Lze-li dle § 48 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podat odvolání proti konkludentnímu vyměření daně, jímž finanční úřad akceptuje daňové přiznání, pak v tomto odvolání může odvolatel uplatnit skutečnosti, jimiž jsou údaje obsažené v daňovém přiznání zpochybněny, včetně údajů o uplatnění odpočtu daňové ztráty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2013, čj. 2 Afs 77/2012-21)

Prejudikatura: č. 839/2006 Sb. NSS a č. 1264/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným American game proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad ve Vyškově akceptoval řádné daňové přiznání žalobkyně a konkludentně jí vyměřil daň. Proti tomuto konkludentnímu vyměření daně podala žalobkyně odvolání. Finanční ředitelství v Brně [pozn. Finanční ředitelství byla ke dni 31. 12. 2013 zrušena zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, působnost finančních ředitelství přešla na Odvolací finanční ředitelství (žalovaný)] posuzovalo zejména

daňové náklady žalobkyně, coby provozovatelky loterie a jiné podobné hry, ve smyslu zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Zatímco v oblasti některých nepřímých nákladů žalovaný akceptoval námitky žalobkyně, v oblasti přímých nákladů námitky neakceptoval. Dále žalovaný plně uznal za daňový náklad kursově ztráty specifikované v části 2 rozhodnutí. Konečně k požadavku žalobkyně uplatněnému v rámci od-

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

volacího řízení, aby v případě zvýšení základu daně v odvolacím řízení byl o stejnou částku zvýšen i odečet daňové ztráty, žalovaný konstatoval, že odečet daňové ztráty dle § 34 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném v předmětném zdaňovacím období, představuje fakultativní právo poplatníka, které nemusí být ze zákona využito v maximální výši. Z dikce zákona vyplývá, že uplatnění odečtu daňové ztráty není vázáno na jediné zdaňovací období, v němž může poplatník svého práva využít. Jelikož právo na odečet daňové ztráty je zahrnováno do oblasti veřejného práva, musí platit, že lze činit jen to, co zákon dovoluje. Zde konkrétně zákon předpokládá, aby poplatník toto své právo uplatnil jedinec příznáním (§ 40 odst. 16 daňového řádu z roku 1992). Bylo tedy vyloučeno, aby prostřednictvím odvolání proti konkludentnímu vyměření daně mohlo dojít ke zvýšení jakýchkoliv fakultativních nároků. Odečet uplatněný v rámci daňového příznání tak již nebylo možné podle názoru žalovaného zvyšovat v rámci odvolacího řízení.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který jej zrušil rozsudkem ze dne 25. 9. 2012, čj. 29 Af 108/2010-75, a daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2008 na základě příznání žalobkyně ze dne 26. 6. 2009 změnil z částky 0 Kč na částku 2 263 380 Kč. Pokud jde o otázku uplatnění daňové ztráty, shledal žalobu důvodnou. Soud uvedl, že může-li daňový subjekt až do konce odvolacího řízení měnit údaje svého odvolání (včetně údajů týkajících se daňové povinnosti), nebylo možné dospět k závěru, že by nemohl účinně změnit též údaj týkající se uplatněné daňové ztráty. Co se týče kursových zisků a ztrát, krajský soud uvedl, že předmětná námitka byla uplatněna opožděně, přesto se jí zabýval s ohledem na to, že dříve uplatněna být nemohla, jelikož k judikatornímu vývoji v této věci došlo až s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 5 Afs 45/2011-94, č. 2626/2012 Sb. NSS. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný v předmětné věci zohlednil kursové zisky a ztráty. Argumentaci žalobkyně v tomto směru však soud

shledal jen jako stručnou, proto ve vztahu k ní dle soudu postačilo jen stručné odůvodnění rozsudku. Další námitky mohla ostatně žalobkyně s ohledem na výrok rozsudku (*zrušeno, vráceno*) uplatnit v dalším řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel vystavěl kasační stížnost na dvou zásadních námitkách. První z nich spočívala v tom, že krajský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že v daňovém řízení mělo být přihlédnuto k odečtu daňové ztráty, která byla uplatněna v odvolání žalobkyně. Podle stěžovatele mohla být podle daňového řádu z roku 1992 zásadní podání, jako je zejména daňové přiznání, činěna jen v kvalifikované písemné formě – tedy na předepsaném tiskopise. V daňovém řízení totiž standardně nedochází k jednání mezi správním orgánem (správcem daně) a daňovým subjektem, ale je to daňový subjekt sám, kdo sám na sebe aplikuje normy daňového práva, sám si určuje základ daně, použije sazbu daně a uplatní korekční prvky. Vyplněné daňové přiznání pak daňový subjekt zašle správci daně a takto je (konkludentně) daň vyměřena. Proto zde platí, že daňové přiznání má exaktně stanovený obsah a není možno je učinit prostřednictvím méně formálního podání. Nedostatek formy při uplatňování daňové ztráty tak je vadou, která způsobuje irelevanci podání (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2004, čj. 4 Afs 1/2003-43, č. 645/2005 Sb. NSS, ze dne 19. 4. 2007, čj. 8 Afs 142/2005-46, a zejména usnesení ze dne 27. 3. 2007, čj. 8 Afs 111/2005-106, č. 1264/2007 Sb. NSS). Tomuto závěru přisvědčuje i § 34 odst. 1 a § 38n, resp. § 38m zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o druhou námitku kasační stížnosti, vztahující se ke způsobu odečtu daňové ztráty, uvádí zdejší soud následující. Daňová ztráta je upravena v § 5 odst. 3 zákona o daních z příjmů, dle něhož platí, že „[p]okud podle účetnictví, daňové evidence nebo podle záznamů o příjmech a výdajích

presáhnou výdaje příjmy uvedené v § 7 a § 9, je rozdíl ztrátou. O ztrátu upravenou podle § 23 (dále jen „daňová ztráta“) se snižší úhrn dílčích základů daně zjištěných podle jednotlivých druhů příjmů uvedených v § 7 až § 10 s použitím odstavce 1. Tuto daňovou ztrátu nebo její část, kterou nelze uplatnit při zdanění příjmů ve zdaňovacím období, ve kterém vznikla, lze odečíst od úhrnu dílčích základů daně zjištěných podle jednotlivých druhů příjmů uvedených v § 7 až § 10 v následujících zdaňovacích obdobích podle § 34.“

K možnosti uplatňování daňové ztráty se Nejvyšší správní soud vyjádřil v již citovaném usnesení rozšířeného senátu čj. 8 AfS 111/2005-106. Toto rozhodnutí obstálo i v testu ústavnosti (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 2476/2007).

Vzhledem k tomu, že jak krajský soud, tak i žalovaný dospívají k různým výkladům tohoto stěžejního rozhodnutí, bude zdejší soud z nadepsaného rozhodnutí obsáhle citovat: „Nejvyšší správní soud stabilně vychází z toho, že uplatnění daňové ztráty je právem, nikoli povinností daňového subjektu. Jinými slovy, uplatnění (nebo neuplatnění) daňové ztráty – chápané jako právní postup daňového subjektu směřující navenek, vůči správci daně – je výsledkem jeho vnitřní úvahy ekonomické. Aktivní úkon daňového subjektu proto nemůže nahradit správce daně ani tehdy, má-li povědomost o existenci neuplatněné daňové ztráty. Proto k daňové ztrátě správce daně nemusí (ani nemůže) přihlížet při svém vlastním výpočtu daňové povinnosti.

Daňový subjekt přitom svoji ztrátu uplatní způsobem právně relevantním zpravidla daňovým příznáním. Vykonat toto právo je však zákonem dočasně omezeno v době od počátku do skončení daňové kontroly; dodatečné daňové příznání může podat až poté. Až na výši penále pro něj takový odklad nemá negativní účinky.

Rozšířený senát se zabýval úvahou, zda lze zásah do majetkových práv daňového subjektu (povinnost uhradit následně vyšší penále) jako důsledek nemožnosti podat do-

datečné daňové příznání a uplatnit tak přípustným způsobem daňovou ztrátu, považovat za přípustný. Těto otázky však přisvědčil: takový zásah je přiměřený.

Zejména třeba uvést, že je třeba hledat rovnováhu mezi ekonomickou úvahou daňového subjektu (zda, kdy a v jakém rozsahu uplatní daňovou ztrátu) a požadavkem rychlosti a včasnosti úkonů správce daně, resp. veřejným zájmem na řádném a včasném plnění úkolů daňové správy. Z tohoto hlediska by právní výklad, že je možno uplatnit daňovou ztrátu kdykoli v průběhu daňové kontroly, zjevně zpravidla přinesl výrazně negativní ovlivnění délky kontroly, v extrémních případech i její praktické znemožnění. Kromě toho – v neposlední řadě – by taková možnost zpravidla fakticky setřela hrozbu sankce v případech neřádného plnění povinností daňového subjektu, a prakticky by odstranila rozdíl mezi daňovými subjekty, které své povinnosti řádně splnily a svá práva včas využily, a mezi subjekty, které své povinnosti splnit, resp. práva využít, opomenuly.

Nejvyšší správní soud v řadě rozhodnutí připomíná platnost staré právní zásady *vigilantibus leges*, podle níž prospěch zákona svědčí tomu, kdo o jeho dodržování dbá. Při respektování této obecné zásady dospěl rozšířený senát k názoru, že zákon dává tomu, kdo o svá práva dbá, dostatek dostupných prostředků k tomu, jak daňovou ztrátu uplatnit včas a řádně. Omezení tohoto práva na dobu probíhající daňové kontroly a důsledky z toho plynoucí, jsou proto uměřenými nástroji k vynucování veřejného zájmu na řádné správě daní.“

Nyní rozhodující senát interpretuje závěry učiněné v tomto rozhodnutí rozšířeného senátu tak, že správce daně nikdy za daňový subjekt nemůže uplatnit daňovou ztrátu, neboť její uplatnění je výlučné na daňovém subjektu a jeho vůli. Daňový subjekt přitom svoji ztrátu uplatní způsobem právně relevantním, „zpravidla“ daňovým příznáním. Užití výrazu „zpravidla“ zjevně naznačuje, že nejčastěji půjde o daňové příznání, ale nelze vyloučit ani jiné způsoby. Pokud by ztráta mohla být uplatněna výlučně daňovým příznáním, vý-

raz „zpravidla“ by jistě nebyl v odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu užít. Zároveň rozšířený senát dospěl k závěru, že uplatnit daňovou ztrátu nelze v době od počátku do skončení daňové kontroly, neboť by to bylo proti smyslu provádění kontroly a fakticky by to znemožnilo uložit odpovídající sankci.

V nyní projednávaném případě ovšem k provádění daňové kontroly vůbec nedošlo, tedy související argumentaci rozšířeného senátu užít nelze. Lze se zabývat pouze tím, zda uplatnění daňové ztráty v odvolání proti konkludentnímu vyměření je oním (vedle daňového příznání) dalším přípustným způsobem, o němž rozšířený senát hovořil, resp. jehož možnost naznačil užitím výrazu „zpravidla“.

Předně je v tomto směru třeba podotknout, že naznačený způsob uplatnění daňové ztráty je projevem vůle daňového subjektu, což plně koresponduje se závěrem rozšířeného senátu o tom, že uplatnění daňové ztráty musí být na daňovém subjektu a nikdy ne na správci daně.

Za druhé je třeba vyjít z toho, že odvolací řízení má povahu přezkumnou, ale i nápravnou (nejčastěji, nikoliv však nutně, ve vztahu k pochybením správního orgánu I. stupně). Jak konstantně zdejší soud judikuje (v poslední době viz např. rozsudek ze dne 30. 7. 2012, čj. 5 Afs 48/2011-66), „*daňové řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí*“. Odvolací řízení obecně slouží k tomu, aby rozhodnutí vydané správním orgánem I. stupně bylo na principu plné apelace přezkoumáno v opravném řízení (viz shodně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 5 Afs 5/2005-85).

Odvoláním se v podstatě přenáší věc ve svém celku na vyšší instanci a této náleží, aby ji samostatně posoudila, k čemuž může být nově zjišťován skutkový stav. Podle § 48 odst. 7 daňového řádu z roku 1992 platilo, že „[d]o doby, než je o odvolání rozhodnuto, může odvolatel údaje svého odvolání doplňovat a pozměňovat“. Z dikce tohoto ustanovení, jakož i koncepce odvolání v daňovém řádu z roku 1992 plyne, že odvolatel není

omezen v tom, co může namítat, a lze tedy uplatňovat i nové skutečnosti, předestřít novou právní argumentaci či měnit právní a skutková tvrzení. Odvolací řízení není omezeno ani koncentrační lhůtou, během níž by jedině mohly být uplatněny všechny odvolací námítky. Ty naopak lze průběžně uplatňovat, dokud není o odvolání rozhodnuto.

Zároveň je třeba vyjít z toho, že odvolat se lze i proti konkludentnímu vyměření daně na základě daňového příznání. To plyne z výkladu § 46 odst. 5 ve spojení s § 48 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. První ustanovení konstruuje tzv. konkludentní vyměření daně, kdy v případě, že jsou splněny zákonem stanovené podmínky, nemusí správce daně daňovému subjektu sdělovat výsledek vyměření daně, přičemž je za den vyměření daně a za den doručení rozhodnutí považován poslední den lhůty pro podání daňového příznání (stanovuje se tedy i fikce doručení tohoto rozhodnutí – právě např. pro možnost výpočtu lhůty k podání odvolání). Druhé ustanovení pak stanoví podmínky, za kterých je možné se odvolat proti stanovení daňového základu a daně či proti jiným rozhodnutím. Pro to, aby se mohl daňový subjekt v dané věci odvolat proti rozhodnutí správce daně, musí být kumulativně splněny tyto podmínky: musí se jednat o rozhodnutí, kterým byl stanoven daňový základ a daň a daňový subjekt se nesmí práva se odvolat vzdát. To, že konkludentní vyměření stanovuje daňový základ a daň, je nesporné (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, čj. 7 Afs 49/2004-59, č. 839/2006 Sb. NSS). V nyní posuzované věci pak ze spisu nijak neplyne, že se žalobkyně vzdala práva na odvolání.

Žalobkyně se tedy řádným a zákonem předvídaným způsobem odvolala proti konkludentnímu vyměření daně na základě daňového příznání. V doplnění odvolání (jak řečeno shora, doplňovat odvolání lze až do vydání rozhodnutí) pak žalobkyně uplatnila odečet daňové ztráty pro případ, že výsledkem odvolacího řízení bude zvýšení základu daně. Odpočet daňové ztráty pak navrhla uplatnit v takové výši, v jaké bude případně zvýšen základ daně.

Je-li vůbec dána možnost brojit odvoláním fakticky proti vlastnímu daňovému přiznání, tedy napadnout konkludentní vyměření daně, pak z logiky věci musí být dána daňovému subjektu možnost zpochybnit některé z údajů v daňovém přiznání. Pro uplatnění těchto údajů v samotném přiznání je sice stanovena formulářová forma (§ 40 daňového řádu z roku 1992), jak správně namítá stěžovatel, avšak pro odvolání tomu tak není; zde postačí „prostá“ písemná forma či lze odvolání formulovat ústně do protokolu (§ 48 odst. 1 daňového řádu z roku 1992). Je-li odvolání proti konkludentnímu vyměření daně přípustné, je třeba, aby byla dána možnost reálně brojit proti údajům v něm uvedeným. Kdyby tomu tak být nemohlo, vedlo by to k zjevně absurdnímu závěru o možnosti podat odvolání, ale nemožnosti v něm cokoliv efektivně namítat. Nepřípustná pak ani není alternativní či eventuální formulace odvolání, jak se stalo v nynějším případě.

Konečně zdejší soud ani nikterak neshledal, že by postup žalobkyně v předmětné věci byl jakýmkoliv způsobem zjevně účelový, resp. že by nesl znaky zneužití práva. Žalob-

kyňe pouze shledala, že by její daňová povinnost mohla být orgány finanční správy posouzena jinak, proto odvoláním zpochybnila své vlastní daňové přiznání a v návaznosti na to uplatnila adekvátní odpočet daňové ztráty. Takový postup není nikterak zakázán a jednou z jeho přípustných výhod je, že pochybnosti o správném stanovení daňové povinnosti rozptýlí orgány finanční správy, které vydají rozhodnutí, aniž by nutně musely iniciovat daňovou kontrolu, resp. následně doměřovat daň s odpovídající výší penále.

Součet všech shora uvedených skutečností vede zdejší soud k závěru, že žalobkyně nejednala nepřipustně, pakliže uplatnila odpočet daňové ztráty v odvolání proti konkludentnímu vyměření daně. Tento postup není vyloučen ani § 38p zákona o daních z příjmů, předpokládajícím uplatnění ztráty v dodatečném daňovém přiznání a spojujícím možnost uplatnění ztráty s nově označenými příjmy. V daném případě nepřicházelo dodatečné daňové přiznání v úvahu, neboť se dosud vedlo řízení o původním přiznání, a návrh na uplatnění ztráty byl odvozen od zpochybněného příjmu.

2896

Daň z přidané hodnoty: použití práva Společenství; pojem „služba úzce související se sportem“

k § 61 písm. d) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

k čl. 132 odst. 1 písm. m) směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty

V souladu s rozsudkem Soudního dvora ze dne 21. 2. 2013, *Město Žamberk, C-18/12, lze neorganizované a nesoustavné sportovní aktivity, jejichž cílem není účast ve sportovních soutěžích, považovat za provozování sportu ve smyslu článku 132 odst. 1 písm. m) směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty a ve smyslu § 61 písm. d) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.*

V souladu s uvedeným rozsudkem Soudního dvora je třeba zpřístupnění areálu koupaliště, který nabízí návštěvníkům nejen zařízení umožňující provozování sportovních aktivit, ale i jiné druhy zábavy či odpočinku, považovat za službu úzce související se sportem, a tedy osvobozenou, pokud ji poskytuje neziskový subjekt, a při splnění dalších stanovených podmínek, od daně z přidané hodnoty podle článku 132 odst. 1 písm. m) směrnice Rady 2006/112/ES a podle § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty, pokud je provozování sportovních aktivit převládajícím prvkem daného areálu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, čj. 5 Afs 1/2011-140)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 2. 2013, Město Žamberk, (C-18/12), ze dne 16. 10. 2008, Canterbury Hockey Club a Canterbury Ladies Hockey Club, (C-253/07, Sb. rozh., s. I-7821), ze dne 27. 10. 2005, Levob Verzekeringen a OV Bank, (C-41/04, Sb. rozh., s. I-9433) a ze dne 21. 2. 2008, Part Service, (C-425/06, Sb. rozh., s. I-897, bod 53).

Věc: Město Žamberk proti Odvolacímu finančnímu ředitelství (původní žalovaný: Finanční ředitelství v Hradci Králové) o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Žamberku vyměřil platebním výměrem po provedeném vytýkáčím řízení žalobci nadměrný odpočet na dani z přidané hodnoty ve výši 154 105 Kč oproti nadměrnému odpočtu ve výši 198 182 Kč, který žalobce deklaroval v daňovém přiznání. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, které Finanční ředitelství v Hradci Králové (původní žalovaný) zamítlo.

Finanční orgány posoudily žalobcem uskutečňovaná plnění, tj. zpřístupňování areálu Městského koupaliště v Žamberku návštěvníkům za úplatu, jako plnění osvobozená od daně z přidané hodnoty podle § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty. Měly za to, že se jedná o poskytování služeb úzce souvisejících se sportem nebo tělesnou výchovou právníčkou osobou, která nebyla založena nebo zřízena za účelem podnikání (v daném případě žalobcem) osobám, které vykonávají sportovní nebo tělovýchovnou činnost (v daném případě návštěvníkům areálu koupaliště). Z tohoto důvodu v příslušném poměru krátily i nárok na odpočet daně na vstupu.

Proti rozhodnutí původního žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové žalobu. Krajský soud rozhodnutí původního žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uznal jako důvodnou námitku žalobce, podle níž správce daně neoprávněně zkrátil žalobcem vykázaný odpočet daně z přidané hodnoty na vstupu. Krajský soud konstatoval, že z důvodové zprávy k § 61 zákona o dani z přidané hodnoty vyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo osvobodit předmětné služby ve stejném rozsahu, jak činí právo Evropské unie (směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty).

Proti rozsudku krajského soudu podal původní žalovaný (původní stěžovatel) kasační stížnost. V kasační stížnosti nesouhlasil s výkladem § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty, který podal krajský soud. Původní stěžovatel měl za to, že by služby poskytované všem návštěvníkům zmíněného areálu měly být v souladu s citovaným ustanovením zákona o dani z přidané hodnoty osvobozeny od daně. Z toho důvodu navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl kasační stížnost zamítnout. I nadále zastával názor, že v řízení nebylo zjištěno ani prokázáno poskytování služeb úzce souvisejících se sportem v prostorách koupaliště, ale pouze běžná rekreace, obvyklá na takových koupalištích, na kterou se osvobození od daně nevztahuje.

Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o předmětné kasační stížnosti je třeba posoudit, zda je službu spočívající ve zpřístupnění uvedeného areálu nutno považovat za poskytování služeb úzce souvisejících se sportem nebo tělesnou výchovou osobám, které vykonávají sportovní nebo tělovýchovnou činnost, ve smyslu § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty, resp. čl. 132 odst. 1 písm. m) směrnice 2006/112/ES [a obdobně ve smyslu čl. 13 části A odst. 1 písm. m) šesté 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“), kterou nahradila s účinností od 1. 1. 2007 právě směrnice 2006/112/ES].

Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že osvobození od daně upravená

v čl. 13 šesté směrnice, resp. nyní v čl. 132 směrnice 2006/112/ES, představují autonomní pojmy práva Evropské unie, jejichž účelem je zamezit rozdílným v použití režimu daně z přidané hodnoty mezi jednotlivými státy (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 10. 2008, *Canterbury Hockey Club a Canterbury Ladies Hockey Club*, C-253/07, Sb. rozh., s. I-7821, bod 16 a tam citovaná pre-judikatura; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2009, čj. 9 Afs 93/2008-94, č. 2184/2011 Sb. NSS). Z toho je zřejmé, že pro předmětnou otázku nemůže být rozhodná definice sportu uvedená v českém zákoně o podpoře sportu, jak se domníval původní stěžovatel i krajský soud, neboť tato otázka musí být posuzována jednotně na základě společného výkladu citovaného ustanovení směrnice ve všech členských státech Evropské unie.

Ve věci tedy vyvstaly otázky výkladu práva Evropské unie, na jejichž posouzení záviselo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o předmětné kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tedy předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

„1. Lze neorganizované, nesoustavné a rekreační sportovní aktivity, které je možné tímto způsobem provozovat v areálu letního koupaliště (např. rekreační plavání, rekreační provozování míčových her apod.), považovat za provozování sportu nebo tělesné výchovy ve smyslu čl. 132 odst. 1 písm. m) směrnice 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, má být poskytování přístupu za úplatu do takového areálu letního koupaliště, který nabízí svým návštěvníkům uvedenou možnost provozování sportovních aktivit, ovšem vedle jiných druhů zábavy či odpočinku, považováno za službu úzce související s provozováním sportu nebo s tělesnou výchovou osobám vykonávajícím sportovní nebo tělovýchovnou činnost ve smyslu uvedeného ustanovení směrnice 2006/112/ES, a tedy za službu osvobozenou, pokud ji poskytuje nezisková organizace a jsou splněny další

podmínky podle této směrnice, od daně z přidané hodnoty?“

Soudní dvůr ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 21. 2. 2013, *Město Žamberk*, C-18/12, jímž odpověděl na položené otázky takto:

„1. Článek 132 odst. 1 písm. m) směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty musí být vykládán v tom smyslu, že neorganizované a nesoustavné sportovní aktivity, jejichž cílem není účast ve sportovních soutěžích, lze považovat za provozování sportu ve smyslu tohoto ustanovení.

2. Článek 132 odst. 1 písm. m) směrnice 2006/112 musí být vykládán v tom smyslu, že zpřístupnění areálu koupaliště, který nabízí návštěvníkům nejen zařízení umožňující provozování sportovních aktivit, ale i jiné druhy zábavy či odpočinku, může představovat poskytování služeb úzce souvisejících s provozováním sportu. Předkládajícímu soudu přísluší určit, zda ve světle výkladových prvků poskytnutých Soudním dvorem Evropské unie v tomto rozsudku a s ohledem na konkrétní okolnosti věci v původním řízení tomu tak v daném případě je.“

Stěžovatel ve vyjádření k rozhodnutí Soudního dvora uvedl, že právní názor, z něhož vycházel v odůvodnění svého rozhodnutí původní stěžovatel, je ve shodě s právním názorem vysloveným Soudním dvorem v odpovědi na první otázku. Pro posouzení je proto rozhodné, zda převládajícím prvkem poskytovaného plnění je možnost provozovat sportovní aktivity, nebo možnost odpočinku a zábavy. Žalobce nadále trval na tom, že hlavním účelem a zcela převažujícím prvkem užívání koupaliště je odpočinek a zábava.

V dalším podání se žalobce k výzvě soudu vyjádřil k otázce případných překážek pro osvobození od daně z přidané hodnoty podle čl. 134 směrnice 2006/112/ES. Uvedl, že provoz koupaliště není výdělečnou činností. Nelze tedy podle něj tvrdit, že je dána překážka pro osvobození od daně, neboť základním účelem není získání dodatečného příjmu. Žalobce je ovšem podle svého názoru znevýhodněn oproti komerčním poskytovatelům

obdobných služeb tím, že nemůže provést odpočet daně zaplacené na vstupu za každoroční údržbu, rekonstrukce a náročnější investice prováděné v areálu koupaliště.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podstata sporu v daném případě spočívá v posouzení otázky, zda plnění poskytované žalobcem, tj. zpřístupňování areálu Městského koupaliště v Žamberku návštěvníkům za úplat, je osvobozené od daně z přidané hodnoty podle § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty. Podle citovaného ustanovení je od daně z přidané hodnoty, a to bez nároku na odpočet daně na vstupu osvobozeno „*poskytování služeb úzce souvisejících se sportem nebo tělesnou výchovou právníky osobami, které nebyly založeny nebo zřízeny za účelem podnikání, osobám, které vykonávají sportovní nebo tělovýchovnou činnost*“. Uvedené ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty představuje v současné době transpozici čl. 132 odst. 1 písm. m) směrnice 2006/112/ES, jenž ukládá členským státům osvobodit od daně z přidané hodnoty „*poskytnutí určitých služeb úzce souvisejících s provozováním sportu nebo tělesnou výchovou, které poskytují neziskové organizace osobám vykonávajícím sportovní nebo tělovýchovnou činnost*“. (...)

Předmětem sporu je tedy v daném případě pouze splnění dalších podmínek vyplývajících z § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty, a sice zda se jedná o „*poskytnutí služeb úzce souvisejících se sportem nebo tělesnou výchovou osobám, které vykonávají sportovní nebo tělovýchovnou činnost*“. Jak již bylo rovněž řečeno, krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně vyložil pojem *sport* podle definice uvedené v § 2 odst. 1 zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, z níž podle krajského soudu plyne, že jedním z cílů sportovní činnosti je vždy dosahování sportovních výkonů v soutěžích všech úrovní. Uvedený závěr krajského soudu je v rozporu s výkladem pojmu *sport*, který v této věci vyslovil Soudní dvůr v odpovědi na první

předběžnou otázku položenou zdejšími soudem. Podle Soudního dvora totiž musí být článek 132 odst. 1 písm. m) směrnice 2006/112/ES vykládán v tom smyslu, že za provozování sportu lze považovat i „*neorganizované a nesoustavné sportovní aktivity, jejichž cílem není účast ve sportovních soutěžích*“. V rámci eurokonformního výkladu je tudíž třeba přiznat stejný obsah i pojmům obsaženým v § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty.

I přes uvedené dílčí pochybení krajského soudu zkoumal nicméně Nejvyšší správní soud, zda ve světle právního výkladu předestřené Soudním dvorem ob stojí konečný závěr krajského soudu, tedy že plnění poskytované žalobcem nepodléhá osvobození od daně podle § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty.

Při posouzení věci zdejší soud vycházel primárně ze skutkového stavu zjištěného finančními orgány z podkladů, které tvoří součást správního spisu. Rozhodný je přitom skutkový stav, který existoval v relevantním zdaňovacím období, tj. v 1. čtvrtletí roku 2009. Případně změny (např. rozšíření areálu koupaliště), ke kterým došlo až po uplynutí předmětného zdaňovacího období, nejsou z hlediska posouzení této konkrétní věci relevantní.

Ze správního spisu vyplynulo, že v areálu koupaliště (akvaparku) se nachází bazén nepravidelného tvaru, který se skládá ze tří navzájem propojených částí – plavecké, rekreační a dětské. Plavecká část má klasický obdélníkový tvar se čtyřmi plaveckými dráhami, které však nejsou trvale odděleny, a je opatřena můstky pro skok do vody; dále je zde část určená pro děti a pro rekreační koupání. Areál je vybaven dvěma tobogany (79 m, 83 m), kamikadze (50 m), skluzavkou, dětským brouzdalištěm, masážní vanou; nachází se zde rovněž přírodní koupaliště (řeka Divočá Orlice), pískové hřiště pro plážový volejbal, hřiště pro streetball a stoly pro stolní tenis. V areálu se tedy mohou jeho návštěvníci věnovat odpočinkovým aktivitám, ale i rekreačně provozovat některé sportovní činnosti, jako je zejména plavání, plážový volejbal, streetball a stolní tenis. V daňovém řízení nebylo zjištěno, že by v rámci daného areálu koupa-

lišťe působil jakýkoli plavecký či jiný sportovní oddíl nebo jiná sportovní organizace či že by tento areál byl pravidelně využíván školami či jinými subjekty k soustavné sportovní a tělovýchovné činnosti. Návštěvníci mají po zaplacení vstupného přístup do celého areálu koupaliště a mohou využívat všechna jeho zařízení. Mimoto žalobce poskytuje návštěvníkům možnost zapůjčení sportovního náčiní za dodatečný poplatek, který není zahrnut do vstupného.

Uvedená skutková zjištění poskytují dostatečný podklad pro posouzení věci. Je zřejmé, že žalobce zpřístupňuje návštěvníkům areál koupaliště, který je tvořen souborem zařízení, která plní různé funkce. Některá z těchto zařízení jsou určena převážně k sportovnímu a tělovýchovnému vyžití (hřiště na streetball, plážový volejbal, stoly pro stolní tenis), některá zařízení slouží výlučně k odpočinkovým aktivitám a k zábavě (tobogany, skluzavka, masážní vany, dětské hřiště, brouzdaliště, plochy určené k odpočinku či opalování), ale nachází se zde i zařízení, jež mohou být využívána jak ke sportovnímu a tělovýchovnému vyžití, tak i k odpočinku a zábavě (bazén a přírodní koupaliště v řece). Návštěvníci koupaliště přitom mají po zaplacení vstupného možnost využívat bez omezení či dodatečných poplatků všechna zařízení, která se v areálu koupaliště nacházejí.

Žalobce nabízí návštěvníkům z hlediska obsahu poskytovaného plnění pouze jediný druh vstupenek. Po dobu platnosti vstupenky mají všichni návštěvníci přístup do celého areálu koupaliště a ke všem zařízením bez rozdílu podle druhu skutečně využitého zařízení, způsobu a doby jeho užívání. Existence jediného druhu vstupenek tak představuje významnou indicii jediného komplexního plnění (viz rozsudek Soudního dvora v této věci, bod 32). Výše vstupného se sice mění v závislosti na tom, ve kterou denní hodinu návštěvník zakoupí vstupenku, resp. jak dlouhou dobu je oprávněn pobývat na koupališti. To však nemění nic na tom, že z hlediska rozsahu zařízení a služeb žalobce poskytuje návštěvníkům stejné plnění.

Zpřístupnění areálu koupaliště zahrnuje možnost provozování více druhů aktivit. Toto plnění tak zahrnuje více dílčích prvků, přičemž záleží pouze na vůli návštěvníků, zda využijí zařízení koupaliště k sportovnímu a tělovýchovnému vyžití, k odpočinkovým aktivitám a zábavě, anebo se budou věnovat více druhům činností. Rozdělení jednotlivých prvků pro účely stanovení odlišných režimů daně z přidané hodnoty by v daném případě bylo neúčelné a v praxi těžko proveditelné, neboť nelze účinně rozlišit a oddělit návštěvníky podle toho, jaké aktivity na koupališti hodlají provozovat. Plnění poskytované žalobcem tak v daném případě představuje jediné komplexní plnění (viz rozsudek Soudního dvora v této věci, bod 28, srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 10. 2005, *Levob Verzekeringen a OV Bank, C-41/04*, Sb. rozh., s. I-9433, bod 22; a ze dne 21. 2. 2008, *Part Service, C-425/06*, Sb. rozh., s. I-897, bod 53).

Ve světle právního výkladu Soudního dvora je proto pro posouzení věci klíčové zodpovězení otázky, které prvky komplexního plnění poskytovaného žalobcem jsou převládající, a tedy určující pro stanovení daňového režimu plnění. Naopak prvky, které svou povahou představují vedlejší plnění, sdílejí daňový osud hlavního plnění (viz rozsudek Soudního dvora v této věci, bod 28). Jinými slovy, je třeba určit, zda poskytování služeb úzce souvisejících s provozováním sportu nebo tělesnou výchovou osobám, které vykonávají sportovní nebo tělovýchovnou činnost ve smyslu § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty, je převládajícím anebo pouze vedlejším prvkem plnění, které žalobce poskytuje návštěvníkům.

Jak vyplývá z odpovědi Soudního dvora na první otázku položenou zdejšími soudem, dotčená ustanovení směrnice a zákona o dani z přidané hodnoty je třeba vykládat restriktivně, avšak zvláštní zřetel musí být brán na *ratio legis* dotčeného osvobození (viz rozsudek Soudního dvora v této věci, body 19 a 20). Osvobození od daně z přidané hodnoty se vztahuje nejen na plnění úzce související se sportovními činnostmi provozovanými organizovaně, soustavně nebo jejichž cílem

je účast ve sportovních soutěžích, ale i na plnění úzce související s jakýmkoliv neorganizovanými a nesoustavnými sportovními aktivitami, jejichž cílem není nutně účast ve sportovních soutěžích. To však neznamená, že by se osvobození od daně vztahovalo na poskytování možností veškerých aktivit, které je možno provozovat v areálu koupaliště, pokud by byly tyto aktivity umožňovány samostatně. Jak již bylo uvedeno, část zařízení koupaliště slouží výhradně či alespoň z části k odpočinkovým aktivitám či k zábavě návštěvníků. Na samostatné zpřístupňování těchto aktivit, jež nemají souvislost s provozováním sportu a tělovýchovy, by se osvobození od daně v žádném případě nevztahovalo.

Za východisko k určení převládajícího prvku je třeba považovat objektivní povahu dotčeného plnění. Přístup spočívající v zohlednění záměru každého jednotlivě posuzovaného návštěvníka ohledně využití zpřístupněných zařízení by byl v rozporu s cíli systému daně z přidané hodnoty zajistit právní jistotu, jakož i správné a jednoznačné uplatňování osvobození od daně stanovených v článku 132 směrnice 2006/112/ES (viz rozsudek Soudního dvora v této věci, bod 36). Nelze tedy, jak již bylo uvedeno, posuzovat podmínky pro osvobození od daně z přidané hodnoty u každého návštěvníka jednotlivě. Rozhodné jsou objektivní znaky plnění, které je návštěvníkům poskytováno.

Převládající prvek přitom musí být určen z hlediska běžného spotřebitele a v rámci celkového posouzení s ohledem na kvalitativní, a nikoliv pouze kvantitativní důležitost prvků, na něž se vztahuje osvobození od daně podle čl. 132 odst. 1 písm. m) směrnice 2006/112/ES, ve srovnání s prvky, na něž se toto osvobození nevztahuje. V rámci tohoto celkového posouzení je třeba zohlednit zejména koncepci dotčeného koupaliště vyplývající z jeho objektivních charakteristik, to znamená jednotlivých druhů nabízených zařízení, jejich uspořádání, počtu a významu vzhledem k celému areálu (viz rozsudek Soudního dvora v této věci, body 29, 30 a 33, a další rozsudky Soudního dvora tam uvedené).

Hlavní a klíčovou součástí areálu tvoří koupaliště, tedy vodní plochy a zařízení, jež jsou určeny ke koupání, plavání či provozování vodních her a radováněk (přírodní koupaliště, bazén, tobogany, skluzavka, masážní vany, brouzdaliště pro děti). Tato zařízení jsou nejvýznamnější součástí areálu a z hlediska kapacity mohou být využívána největším počtem návštěvníků. Tomu odpovídá i samotné označení provozu, tedy městské koupaliště (akvapark). Z celkového uspořádání těchto zařízení je ovšem patrné, že vodní plochy a zařízení, které jsou umístěny v areálu koupaliště, jsou určeny zejména k aktivitám, které nemají povahu sportovní či tělovýchovné činnosti ani v tom nejširším slova smyslu, jak ho vymezil Soudní dvůr v odpovědi na první předběžnou otázku zdejšího soudu. Celkovou plochu bazénu, který má nepravidelný tvar, tvoří z převážné většiny rekreační část a část určená pro děti. Tyto části mají nepravidelný tvar a zčásti slouží také jako doskok ze tří toboganů, které se v areálu nacházejí. Z hlediska tvaru a uspořádání nejsou tyto části vhodné k provozování jakékoliv sportovní či tělovýchovné činnosti, např. k plavání. Výrazné prvky koupaliště dále tvoří právě tři tobogany a masážní vana, které slouží výlučně pro zábavu a odpočinek návštěvníků.

K provozování sportu, zejména plavání, lze využívat střední, tj. plaveckou část bazénu. Ta má klasický obdélníkový tvar, jsou zde vyznačeny čtyři plavecké dráhy o délce 25 m, které jsou také vybaveny startovacími bloky. Nicméně plocha této části tvoří pouze zhruba jednu třetinu celkové vodní plochy a i tato plocha je na podélných stranách volně propojena s okolními plochami, takže lze volně proplouvat do dalších částí bazénu, což může zvláště v případě vyššího počtu návštěvníků znesnadnit podmínky pro plavání. Sama o sobě tato část bazénu netvoří rozhodující prvek pro určení povahy areálu, neboť ani z hlediska plochy či uspořádáním není z hlediska běžného spotřebitele objektivně nejvýznamnější částí bazénu. Plnohodnotnou možnost sportovního plavání nemůže nabídnout ani přírodní koupaliště v řece Divoká Orlice, která areálem protéká.

Za doplňková (vedlejší) lze označit i další sportovní zařízení, jež se v areálu koupaliště nacházejí (hřiště na streetball, plážový volejbal, stoly pro stolní tenis). Sportovní činnosti zde lze zpravidla provozovat pouze s pomocí sportovního náčiní, které si návštěvníci musí sami přinést, či zapůjčit za další poplatek (míč, síť na odbíjenou, pátky na stolní tenis). Ve srovnání s celkovou kapacitou koupaliště tato zařízení mohou sloužit pouze omezenému počtu návštěvníků. Proto ani možnost užívat tato zařízení není hlavním prvkem plnění.

Závěr, že areál koupaliště není primárně určený k provozování sportovních a tělovýchovných aktivit, ostatně podporuje i skutečnost, že zde v rozhodném období neprobíhaly žádné pravidelné sportovní akce, výuka plavání, plavecké tréninky, závody apod. Navíc je provoz koupaliště sezónní, to znamená, že je pro veřejnost otevřen pouze v teplejších měsících (květen až září), což je dáno tím, že se jedná o nekrytý plavecký areál a voda zde není ohřívána. Mimo sezonu a v případě nepříznivých povětrnostních podmínek je areál uzavřen. Pravidelné celoroční provozování sportovních aktivit je zde tedy vyloučeno. Jakkoli zdejší soud samozřejmě plně respektuje odpověď Soudního dvora na první z předběžných otázek, musí vzít při posuzování hlavního účelu zmíněného areálu v úva-

hu i to, že vhodné podmínky k provozování soustavného sportu či tělovýchovy rozhodně neposkytuje a že sice nabízí v intencích rozsudku Soudního dvora určité možnosti pro sportování neorganizované a rekreační, tyto možnosti jsou však značně omezené.

Lze tedy shrnout, že v daném konkrétním případě je z hlediska běžného návštěvníka převažujícím prvkem komplexního plnění poskytovaného žalobcem možnost užívání areálu Městského koupaliště v Žamberku za účelem odpočinkových aktivit a zábavy, nikoliv poskytování služeb úzce souvisejících se sportem nebo tělesnou výchovou. Jistě lze zčásti souhlasit s názorem stěžovatele, že část návštěvníků může využívat služeb poskytovaných žalobcem ke sportovnímu vyžití a tělovýchovné činnosti. Z hlediska objektivní charakteristiky plnění se však nejedná o převažující prvky jediného komplexního plnění poskytovaného žalobcem. Z uvedeného proto plyne závěr, že poskytované plnění, tj. zpřístupňování areálu Městského koupaliště v Žamberku návštěvníkům za úplat, nebylo v rozhodném zdaňovacím období poskytováním služeb úzce souvisejících se sportem nebo tělesnou výchovou, a tedy nepodléhalo osvobození od daně podle § 61 písm. d) zákona o dani z přidané hodnoty. (...)

2897

Daň darovací: základ daně u nemovitosti zatížené věcným břemenem

k § 7 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb., č. 322/1993 Sb., č. 151/1997 Sb., č. 420/2003 Sb. a č. 261/2007 Sb. (v textu jen „zákon o trojdaní“)

I věcné břemeno, za něž je oprávněná osoba povinna něco vlastníkovu darované nemovitosti hradit, je povinností vážící se k předmětu daně, jejíž cena snižuje základ daně darovací. Úplata, která je odměnou vlastníka darované nemovitosti za věcné břemeno zatěžující předmět daně, však základ daně darovací (cenu nemovitosti) zvyšuje.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2013, čj. 45 Af 18/2012-25)

Prejudikatura: č. 869/2006 Sb. NSS a č. 1301/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. Radana U. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o darovací daň.

Dne 4. 6. 2007 žalobkyně podala u Finančního úřadu Praha-západ (správní orgán I. stupně) přiznání k dani darovací, v němž celkovou hodnotu bezúplatně nabytého majetku vyčíslila částkou 222 750 Kč. Předmětem darovací daně bylo darování rodinného domu původně vlastněného prarodiči žalobkyně, jež bylo spojeno se zřízením věcných břemen doživotního užívání domu ve prospěch prarodičů žalobkyně za úplatu ve výši 1 Kč ročně. K daňovému přiznání byl dále připojen znalecký posudek, který rodinný dům ocenil na částku 7 630 050,61 Kč. Od této částky pak znalec odečetl 2x částku 3 703 650 Kč odpovídající obvyklé ceně věcného břemene bydlení a vylučného užívání celého rodinného domu pro každého z dárců, již odvodil v příloze posudku z obvyklého nájemného v dané lokalitě sníženého o náklady na opravy a údržbu nemovitosti, a po zaokrouhlení tak dospěl k výsledné částce 222 750 Kč, kterou žalobkyně uplatnila v podaném daňovém přiznání. Sjednanou úplatu za věcné břemeno znalec v posudku zmínil, avšak částku 1 Kč ročně do výpočtu hodnoty věcného břemene nijak nezahrnul. V ocenění se také nijak neprojevila skutečnost, že pozemky patřily jinému majiteli.

Správní orgán I. stupně vydal dne 29. 8. 2011 platební výměr, kterým žalobkyni vyměřil darovací daň ve výši 100 454 Kč, přičemž cenu zmíněných věcných břemen doživotního užívání nezohlednil při stanovení základu darovací daně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 4. 2012 platební výměr správního orgánu I. stupně potvrdil [pozn. toto rozhodnutí bylo vydáno Finančním ředitelstvím v Praze. Finanční ředitelství však byla s účinností od 1. 1. 2013 zrušena zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, působnost finančních ředitelství přešla na Odvolací finanční ředitelství (žalovaný)], přičemž ve věci nechal zpracovat kontrolní znalecký posudek, z něhož vyplynulo, že darovaný dům bylo třeba ocenit částkou 7 626 750 Kč. Po odečtení hodnoty věcného břemene pak částka činila 5 538 150 Kč. Kontrolní znalecký posudek vytknul znaleckému posudku předloženému

žalobkyni, že od hodnoty nemovitosti odpovídal hodnotu věcného břemene zvláště za každého z dárců, ačkoliv se fakticky jednalo o jedno společné věcné břemeno, a že při určení hodnoty věcného břemene od obvyklého nájemného v rozporu s metodikou odčítal i náklady na opravy a údržbu nemovitosti. Dále pak vytknul, že nebyla zjištěná hodnota věcného břemene snížena o polovinu s ohledem na skutečnost, že oprávnění z věcného břemene (a ostatně ani obdarovaná) neměli zajištěn přístup do domu, neboť pozemky jsou ve vlastnictví třetí osoby (byť se jednalo o osobu v příbuzenském vztahu). Hodnota věcného břemene tak byla stanovena pouze na 2 088 600 Kč. Na rozdíl od snížení hodnoty věcného břemene o 50 % však kontrolní posudek nesnížil stejným způsobem hodnotu darovaného domu, byť také neměl zajištěn přístup přes přilehlé pozemky.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Praze, v níž uvedla, že hodnota jí bezúplatně nabytého majetku činila podle přiloženého znaleckého posudku 222 750 Kč. Tato hodnota byla stanovena tak, že od hodnoty nabytých nemovitostí byla odečtena hodnota zřízených věcných břemen. Žalovanému pak žalobkyně vytkla skutečnost, že smluvní ujednání o úplatném zřízení věcného břemene za symbolickou cenu 1 Kč ročně posoudil i přes zjištění učiněná ze svědecké výpovědi prarodičů žalobkyně jen čistě formálně a na základě gramatického výkladu jako dohodu o zřízení úplatného věcného břemene, které nelze od základu daně odečíst. Žalobkyně naopak poukázala na písemnou výpověď svých prarodičů o tom, že žádné platby mezi účastníky smlouvy neprobíhaly a neprobíhají a ani nikdy nebylo řešeno, že by mělo být něco placeno. Navíc, i kdyby nebylo skutečnou vůlí účastníků smlouvy sjednat věcné břemeno bezúplatně, sjednané plnění je ve zjevném nepoměru k hodnotě věcného břemene a mělo být správcem daně posouzeno podle jeho skutečného obsahu a nikoliv podle stavu formálně právního (tj. správce daně měl vyzvat k podání daňového přiznání prarodiče žalobkyně, což však neučinil).

Zákon o trojdani zejména v § 7 odst. 1 písm. a) a § 6 odst. 1 vychází podle žalobkyně z toho, že zřízení věcného břemene v souvislosti s darováním nemovitostí, ke kterým se vztahuje věcné břemeno, je předmětem daně z převodu nemovitosti, pokud bylo zřízeno bezúplatně, přičemž ovšem obdarovaný má možnost hodnotu tohoto „zatížení“ získané nemovitosti zohlednit při danění darovací daní. Naopak pokud by se jednalo o případ úplatného zřízení věcného břemene, tj. situace, kdy „zatížení“ nemovitosti je obdarovanému kompenzováno adekvátní finanční sumou, tj. dárce si zřizované věcné břemeno plně zaplatí, musel by obdarovaný zaplatit darovací daň z celé hodnoty daru. Zákonodárce byl tedy podle žalobkyně veden při stanovování způsobu danění v dané situaci pouze skutečností, zda se obdarovanému dostalo plně reálné finanční kompenzace „zatížení“ nemovitosti, či nikoliv. Žalobkyni přitom nebylo možné nijak vytýkat skutečnost, že její prarodiče oprávnění ze zřízeného věcného břemene přiznání k dani z převodu nemovitostí nepodali. Nesplnění povinnosti někým jiným než poplatníkem nemůže mít vliv na hodnocení obsahu právního úkonu.

Žalobkyně též poukázala shodně jako v předchozím daňovém řízení na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 2002, sp. zn. 10 Ca 139/2002, jenž řešil principiálně totožný případ. Podle tohoto rozhodnutí je pro daňové řízení podstatné skutečné chování, jednání účastníků ohledně předmětu daňového řízení, nikoliv takové, které je pouze formálně sjednáno, ale nenaplňováno.

Žalovaný se ve vyjádření k žalobě bránil tím, že darovací smlouva výslovně uváděla, že věcné břemeno se zřizovalo jako úplatné, a tutéž skutečnost potvrzoval jak výpis z katastru nemovitostí, kde bylo uvedeno, že nemovitost byla zatížena úplatně zřízeným věcným břemenem, tak i znalecký posudek, jenž také konstatoval, že věcné břemeno bylo zřízeno pro plátce za úplatu. Věcná břemena, která vznikla na základě písemné smlouvy, podléhají při své úplatnosti zásadě smluvní volnosti. Obsah právního úkonu byl zaznamenán v daném případě písemně, určitost

projevu vůle byla dána obsahem listiny, tj. darovací smlouvy, věcné břemeno bylo zapsáno i vkladem do katastru nemovitostí. S ohledem na to posoudil žalovaný věcné břemeno jako úplatné. Zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích se týkal odlišné situace (věcné břemeno, jež nemohlo být využíváno a jež bylo dohodou stran zrušeno do tří měsíců od svého vzniku) a jeho závěry tak nebylo možné aplikovat na případ žalobkyně.

Úplatné věcné břemeno přitom nepodléhá dani darovací, ani dani z převodu nemovitostí, a proto nebyl důvod k zahájení řízení o vyměření darovací daně, ani daně z převodu nemovitostí. Příjem fyzické osoby z úplatně zřízeného věcného břemene je však zdanitelným příjmem podle § 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Úplatné zřízení věcného břemene podle žalovaného nelze považovat za cenu jiných povinností, které se váží k předmětu daně dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o trojdani a které mohou snižovat cenu bezúplatně nabytého majetku. Podle žalovaného tak základem daně byla cena darované nemovitosti nesnížená o hodnotu věcných břemen, tj. částka 7 630 200 Kč.

Žalovaný též poukázal na skutečnost, že pokud by přisvědčil názoru žalobkyně o bezúplatnosti věcného břemene, bylo by již právo vyměřit daň z převodu nemovitostí prarodičům žalobkyně prekludováno. Tvrzení žalobkyně o tom, že nebylo rozhodováno na základě skutečného obsahu právního úkonu, ale na základě zastřenému stavu, stavu pouze formálně právního, považuje žalovaný za účelové, a to s jediným cílem, snížit cenu majetku, která je předmětem daně darovací.

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

Z odůvodnění:

Pro věc je podstatné, že předmětem darovací daně je podle § 6 odst. 1 zákona o trojdani „*bezúplatně nabytí majetku na základě právního úkonu*“, a to jinak než smrtí zůstavitele. Majetkem se přitom rozumí podle písm. a) „*nemovitosti a movitý majetek*“ a podle písm. b) i „*jiný majetkový prospěch*“.

Základem darovací daně je podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o trojdani „*cena majetku, který je předmětem této daně, snížená o prokázané dluhy a cenu jiných povinností, které se váží k předmětu daně*“. Odstavec 2 téhož ustanovení stanoví, že „*[c]enou podle odstavce 1 je cena zjištěná podle zvláštního předpisu^{2aa)} ke dni nabytí majetku*“.

Odkaz pod čarou 2aa) směřuje k zákonu č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku). Tento zákon v § 18 odst. 1 stanoví, že „*[p]rávo odpovídající věcnému břemenu se oceňuje výnosovým způsobem na základě ročního užítku ve výši obvyklé ceny*“. Odstavec 2 dále stanoví, že toto ocenění se neuplatní tehdy, „*jestliže lze zjistit roční užitek ze smlouvy, z výsledků řízení o dědictví nebo z rozhodnutí příslušného orgánu, pokud při vzniku věcného břemene byl roční užitek z tohoto břemene uveden a není-li o více než jednu třetinu nižší než cena obvyklá*“. Odstavec 4 téhož ustanovení: „*Patří-li právo určité osobě na dobu jejího života, oceňuje se desetinasobkem ročního užítku*“.

Podle § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku se obvyklou cenou „*pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby*“.

Podle § 48 vyhlášky č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)*, ve znění vyhlášky č. 617/2006 Sb., se „*[p]ři oceňování nemovitostí [...] výsledná zjištěná cena, sníží o ceny věcných břemen váznoucích na nemovitostech zjištěné podle § 18 zákona [o oceňování majetku]*“. Po-

drobnější právní úpravu zjišťování cen věcných břemen citovaná vyhláška neobsahuje. To samé platí i pro současně platnou vyhlášku č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (oceňovací vyhláška), která v § 45 nově navíc stanoví, že „*[z]jištěná cena nemovitosti se sníží o cenu věcného břemena na ní váznoucího zjištěnou podle § 18 zákona [o oceňování majetku], nejvýše však o 80 % zjištěné ceny nemovitosti*“.

Na rozdíl od argumentace žalovaného, již přešla i žalobkyně, soud neshledává žádný zákonný podklad pro nesnížení základu daně o cenu úplatného věcného břemene, jež na něm vázne. Z pohledu § 7 odst. 1 písm. a) zákona o trojdani není rozhodující, zda povinnost vázící se k předmětu daně je úplatná, či nikoliv. To platí i pro věcné břemeno, které představuje jeden z běžných typů povinnosti vázící se k předmětu daně. I věcné břemeno, za něž je oprávněná osoba povinna něco obdarovanému hradit, je povinností vázící se k předmětu daně a její cena snižuje základ daně darovací. Zákon o trojdani v § 7 odst. 1 výslovně potvrzuje právní úpravu obsaženou v zákoně o oceňování majetku a ve shora citovaných prováděcích vyhláškách, podle níž se cena převáděné nemovitosti stanoví jako cena nezátížené nemovitosti snížená o cenu k ní se vázících věcných břemen. Proto, i kdyby zákon o trojdani výslovně nestanovil, že základem daně je cena nemovitosti snížená o cenu jiných povinností na ní váznoucích, bylo by s ohledem na ocenění nemovitosti prováděné podle zákona o oceňování majetku nutné v ceně nemovitosti, a tedy i v základu darovací daně projeviti snížení této ceny o věcné břemeno zatěžující darovanou nemovitost. Takový výsledek přitom odpovídá smyslu darovací daně, jímž je zdanění bezplatně převáděného majetku konkrétní daňovou sazbou, přičemž tento majetek má být oceněn jeho obvyklou cenou. Cena domu zatíženého věcným břemenem doživotního užívání je na běžném trhu nepochybně výraz-

* S účinností od 1. 2. 2008 byla vyhláška zrušena vyhláškou č. 3/2008 Sb.

ně nižší než cena domu, jenž takovým břemenem zatížen není.

Byť to nelze přímo z oceňovacích předpisů vyčíst a přesná kvantifikace tohoto efektu v rámci snahy o stanovení obvyklé ceny je na odborném posouzení znalce, je zjevné, že na obvyklou cenu nemovitosti musí mít vliv i to, zda s vlastnictvím oceňované nemovitosti je spojeno i nějaké právo na plnění. Jestliže tedy bylo věcné břemeno zřízeno jako úplatné a tato úplata náleží vlastníkovému oceňované nemovitosti (nikoliv jen konkrétní osobě, jež je v určitém okamžiku shodou okolností vlastníkem nemovitosti), lze předpokládat, že o hodnotu takového budoucího plnění se obvyklá cena darované nemovitosti zvýší. Proto, odpovídá-li dohodnutá úplata ceně věcného břemene, jež nemovitost zatěžuje, je tím efekt zatížení nemovitosti věcným břemenem vynulován a cena takové nemovitosti bude odpovídat ceně nemovitosti nezatížené, neboť její zatížení je kterémukoliv jejímu vlastníkovému vykompenzováno právem na úplatu. Naopak, je-li úplata spojená s užíváním věcného břemene jen symbolická, popř. je-li třeba ujednání o úplatě za užívání věcného břemene považovat za absolutně neplatné, je zřejmé, že obvyklá cena nemovitosti (a základ daně) bude existenci věcného břemene zohledňovat zcela, neboť věcné břemeno není ničím kompenzováno. Je-li úplata pouze částečnou kompenzací, projeví se zatížení nemovitosti věcným břemenem snížením základu daně o cenu věcného břemene sníženou o hodnotu smluvené úplaty. S ohledem na úpravu v § 18 odst. 2 zákona o oceňování majetku je ovšem nutno jakoukoliv dohodu o úplatě dosahující alespoň obvyklé ceny věcného břemene považovat za úplnou kompenzaci věcného břemene, a tedy bez vlivu na cenu nemovitosti, jež by jinak byla zjištěna, pokud by nemovitost věcným břemenem zatížena nebyla.

V tomto případě je z darovací smlouvy zřejmé, že úplata za věcné břemeno měla činit 1 Kč ročně. Z toho plyne, že znalec byl povinen (a žalobkyně oprávněna) při určení ceny nemovitosti představující základ darovací daně odečíst od znalecky stanovené obvyklé

ceny nezatíženého domu obvyklou cenu věcného břemene (vychází-li se čistě z textu darovací smlouvy, § 7 odst. 2 zákona o trojdani a § 18 odst. 4 zákona o oceňování majetku) sníženou o 10 Kč. Částka 10 Kč pak představuje příjem žalobkyně, jež je třeba zahrnout do základu daně z příjmů fyzických osob podle § 10 zákona o daních z příjmů, jak správně poznamenal žalovaný.

Jestliže však finanční úřad darovací daň vyměřil pouze z ceny darovaného domu (navíc z ceny deklarované v posudku žalobkyně, ačkoliv kontrolní posudek dospěl k ceně o 3 300 Kč nižší) a odmítl jakkoliv zohlednit cenu povinností vážících se k předmětu daně (tj. cenu zřízeného věcného břemene sníženou o úplatu s ním spojenou), porušil tím § 7 odst. 1 písm. a) zákona o trojdani.

Byť by se s ohledem na zásadu *de minimis non curat praetor* (malíčkovstvi se soudce nezabývá) již soud nemusel zabývat otázkou, zda vůlí účastníků darovací smlouvy bylo hradit částku 1 Kč ročně za zřízené věcné břemeno, či nikoliv, neboť jde s ohledem na shora učiněný výklad o položku pro základ daně zcela zanedbatelnou, soud tak s ohledem na to, že je jádrem sporu mezi účastníky, dále činní alespoň v základních obrysech.

Soudu je znám žalobkynin zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 139/2002 podle něhož, *jestliže správce daně učiní závěr, že pro věc není rozhodný skutečný, ale formálně právní stav, vychází tak z vadného hodnocení důkazů a je v příkrém rozporu se základními zásadami daňového řízení*. Tento rozsudek také uzavřel, že *zásadu, podle níž se v daňovém řízení bere v úvahu vždy skutečný obsah právního úkonu bez ohledu na to, je-li zastřen stavem formálně právním, musí správce daně respektovat nejen tehdy, je-li ve prospěch daňových příjmů, ale i tehdy, svědčí-li ve prospěch daňového subjektu*.

Pro posouzení dohody o úplatě za užívání věcného břemene ve výši 1 Kč ročně je však třeba přihlídnout i k jiným, pro věc výstižnějším závěrům učiněným v soudní praxi. Jde jednak o usnesení rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2007, čj. 1 Afs 73/2004-89, č. 1301/2007 Sb. NSS, v němž po podrobném rozboru jednotlivých případů nesouladu vůle účastníků a navenek projevených úkonů Nejvyšší správní soud uzavřel, že *o zakrývání (disimulaci) ve smyslu § 2 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“)*, může jít jen tehdy, pokud účastníci předstírají (simulují) určitý právní úkon, ač jej nechťejí, a zastírají tím právní úkon jiný, který ve skutečnosti chtějí, popř. jím zastírají jinou právní skutečnost; zkoumání poměru mezi vůlí a projevem vůle účastníků právního vztahu je proto pro použití tohoto ustanovení určující.

Dalším inspirativním rozhodnutím je pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, který konstatoval, že *o zastřené právní úkon ve smyslu § 2 odst. 7 daňového řádu z roku 1992 se nejedná, pokud žalobce nečinil své právní úkony naoko (nepředstíral je) a nesnažil se jimi zastřít právní úkony jiné, ale svými úkony práva zneužil. „Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz Knapp, V. Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 184–185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.“*

Je třeba si uvědomit, že zákonodárce nastavil daňovou právní úpravu tak, že zatímco bezúplatné zřízení věcného břemene k nemovitosti zdanění podléhá [v roce 2007 bylo předmětem daně z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o trojdani a v současnosti je předmětem daně darovací

podle § 6 odst. 1 písm. b) nebo podle § 6 odst. 1 poslední věty zákona o trojdani ve znění zákona č. 261/2007 Sb.], jeho úplatné zřízení, ať již samostatné nebo učiněné v souvislosti s převodem nemovitosti, zdanění nepodléhá. V takovém případě se zdaňuje pouze vyplácená úplata daní z příjmů v rámci zbytkové kategorie tzv. jiných příjmů podle § 10 zákona o daních z příjmů.

Pokud tedy advokát sepisující darovací smlouvu a smlouvu o zřízení věcného břemene do smlouvy zakomponoval ustanovení o symbolické úplatnosti zřizovaného věcného břemene, aniž by bylo lze nalézt reálné důvody pro takto nízkou platbu, je zjevné, že tak bylo činěno právě za účelem obejít zdanění zřizovaného věcného břemene daní (tehdy) z převodu nemovitostí. Pokud toto ustanovení účastníci smlouvy akceptovali (souhlasili s ním), nelze k takovému smluvnímu ustanovení přihlížet, neboť je neplatné podle § 39 občanského zákoníku, jako právní úkon, jehož účelem je obejít zákonem stanovenou povinnost odvést daň z bezúplatně zřízeného věcného břemene.

Dárci, v jejichž prospěch bylo věcné břemeno zřízeno, byli tedy povinni jako poplatníci podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o trojdani z jeho ceny odvést daň z převodu nemovitostí. Jak ovšem správce daně správně podotkl, s ohledem na běh času (nebyly-li v mezidobí vůči dárcům učiněny správce daně žádné úkony přerušující běh prekluzivní lhůty) jim již nelze splnění této povinnosti dodatečně uložit. To však nemůže mít vliv na daňovou povinnost žalobkyně, neboť té daňovou povinnost spojenou se zřízením (bezplatného) věcného břemene ani ručení za splnění takové povinnosti zákonodárce neuložil.

Pokud žalobkyně argumentuje tím, že dárci ve svém svědeckém prohlášení uvedli, že jejich vůle ke zřízení věcného břemene za úplatu vůbec nesměřovala, je třeba poukázat na § 35 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož „[p]rávní úkony vyjádřené slovy je třeba vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem“. Písem-

ně učiněný úkon v podobě darovací smlouvy a smlouvy o zřízení věcného břemene nemožňuje k tvrzení vůli účastníků přihlídnout, neboť jazykový projev v ní učiněný vylučuje tvrzení o bezúplatnosti zřízení. To však nic nemění na skutečnosti, že příslušné ustanovení je třeba považovat za neplatné podle § 39 občanského zákoníku.

Ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jež odpovídá § 2 odst. 7 daňového řádu z roku 1992, by se v takovém případě uplatnit nemohlo, neboť dárci shodně uvádějí (zhodnotí-li správce daně jejich svědecké prohlášení jako pravdivé), že si vůbec nebyli vědomi dohody o úplatnosti. Pro nedostatek vůle k simulaci tudíž nelze právní úkon považovat za simulovaný (srov. shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 73/2004-89).

Správce daně je tedy (nemá-li pochyb o tom, že dohoda o úplatě za zřízené věcné břemeno byla účinná s cílem obejít zdanění bezúplatně zřizovaných věcných břemen) povinen respektovat cenu nemovitosti zohledňující cenu věcného břemene v plné výši. V opačném případě bude cena nemovitosti tvořící základ daně darovací o 10 Kč vyšší (tj. o hodnotu poskytované úplaty).

Ustanovení § 23 odst. 7 písm. b) bod 4. zákona o daních z příjmů, podle něhož v případě, že se mezi osobami blízkými liší sjednané ceny od „*cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, upraví správce daně základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl*“, není pro účely zákona o trojdani a daně darovací použitelné, neboť úprava cen mezi spojenými osobami přichází do úvahy pouze při stanovení daňového základu daně z příjmů. Nelze tedy pro účely daně darovací automaticky dovozovat, že věcné břemeno poskytnuté mezi osobami spojenými bylo plně kompenzováno úplatou.

Jak se tak ukazuje, mnohem významnější dopady na výši daně darovací může mít spíše otázka, zda je třeba cenu nemovitosti snižovat na polovinu, jak by mohl naznačovat postup kontrolního posudku v případě ocenění věcných břemen, nebo otázka dvojnásobku či jednonásobku odečtení ceny věcného břemene od ceny nemovitosti. K tomu se již soud ovšem vyjadřovat nemůže, neboť hodnocení souladu znaleckých posudků s ustanoveními oceňovacích předpisů a hodnocení logické soudržnosti a přesvědčivosti jejich závěrů nebylo s ohledem na uplatněné žalobní body otevřeno soudnímu přezkumu. (...)

2898

Rozhlasové a televizní vysílání: změna označení názvu programu

k § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o vysílání“)

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v řízení o změně některých skutečností uvedených v žádosti o licenci vedeném podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, neudělí písemný souhlas se změnou označení názvu programu i v případě, že označení (název) programu by bylo zaměnitelné s označením (názevem) stávajícího programu, ledaže by s tím dotčený provozovatel rozhlasového či televizního vysílání souhlasil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 As 77/2012-37)

Předjudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb. a č. 280/2006 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným Rádio Pálava proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným AZ Rádio a 2) společnosti s ručením omezeným NONSTOP, o změnu označení názvu programu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 23. 8. 2011 žalovaná podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání udělila provozovateli AZ Rádio s. r. o. souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k vysílání rozhlasového programu prostřednictvím vysílačů programu AZ Rádio spočívající ve změně označení názvu programu ze stávajícího na nový název MAGIC BRNO. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že neexistuje žádný důvod pro neudělení souhlasu s tím, že by požadovaná změna nevedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Doplnila, že název programu není jedním z určujících prvků charakteru programu. Připomněla, že vysílání má pouze zvukovou podobu a o vizuální změnitelnosti názvu MAGIC BRNO s názvem Hitrádio Magic nelze hovořit. Průměrný inzerent (zadavatel reklamy) ví, do kterého regionu jeho reklama cílí, a nenechá se oklamat.

Žalobkyně v žalobě proti tomuto rozhodnutí podané u Městského soudu v Praze uvedla, že změna názvu programu je takovou změnou skutečností uvedených v žádosti o udělení licence, která by v jakémkoli řízení o udělení licence k rozhlasovému vysílání vedla k neudělení licence společnosti AZ Rádio. Rádio vysílající pod obdobným programovým názvem již existuje. Jde o Hitrádio Magic, jehož provozovatelem je společnost Media Bohemia, a. s. Sama skutečnost, že změna v označení názvu programu vyžaduje předchozí souhlas žalované, znamená, že název programu je významný jako jeden z určujících prvků charakteru programu. O předchozí souhlas je provozovatel povinen požádat pouze u změn významných skutečností uvedených v žádosti o licenci taxativně vyjmenovaných v § 21 odst. 1 zákona o vysílání. Z tohoto důvodu žalobkyně považovala za lichý argument žalované, že název programu není jedním z určujících prvků charakteru programu.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 18. 9. 2012, čj. 6 A 291/2011-71. V odůvodnění uvedl, že v případě žádosti o souhlas žalované se změnou názvu programu se nemůže jednat o změnu, která by vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Veřejné slyšení je určeno k projednání otázek

programové skladby navrhované jednotlivými účastníky licenčního řízení. Název programu přitom není třeba při veřejném slyšení projednávat a hodnotit jako případné kritérium při úvaze, kterému z uchazečů má být licence udělena. Ze skutečnosti, že vedle programu MAGIC BRNO existuje jiný program s názvem Hitrádio Magic, nelze podle názoru městského soudu dovodit žalobkyní tvrzené porušení jejích práv. Své tvrzení, že by žalovaná společnost AZ Rádio licenci neudělila, pokud by v řízení o licenci mělo mít rádio název MAGIC BRNO, žalobkyně nijak nedoložila. V tomto ohledu se jednalo o pouhou spekulaci. Název programu podle názoru městského soudu nevyovídá nic o tom, jaká je jeho programová specifikace. Případné zaměnitelnosti a z toho vycházejících následků by se mohl dovolávat vlastník ochranné známky Hitrádio Magic, avšak jednalo by se o jiné řízení, kde by tento subjekt nevystupoval jako neúspěšný účastník licenčního řízení, ale z pozice vlastníka ochranné známky. Tyto otázky žalované nepřísluší posuzovat. Městský soud zdůraznil, že v tomto řízení není řešena otázka, zda společnost AZ Rádio plní své povinnosti provozovatele a dodržuje podmínky, za kterých jí byla licence udělena. Změna názvu sama o sobě neznamena změnu v obsahu vysílání.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítala nesprávnost názoru městského soudu, že název programu není třeba při veřejném slyšení projednávat a hodnotit jako kritérium při úvaze, kterému z uchazečů má být licence udělena. Tento názor činí zcela neúčinným a zbytečným právo neúspěšných žadatelů o udělení licence zpochybnit správný úvahu, na jejímž základě bylo rozhodnuto o změně názvu programu. Stěžovatelka připomněla, že provozovatel rozhlasového vysílání je povinen alespoň jedenkrát za hodinu identifikovat rozhlasový program uvedením jeho názvu. Název programu je tak součástí programu rozhlasového vysílání. Jeho právní význam spočívá v tom, že je způsobilý odlišit vysílání jednotlivých provozovatelů u posluchačů i zadavatelů reklamy. Název programu využívají provozovatelé k propagaci podnikatel-

ských aktivit. Stěžovatelka poukázala na právní úpravu nekalé soutěže v § 46 odst. 1 obchodního zákoníku a konstatovala, že daný název je klamavý a zvýhodňuje soutěžitele. Stěžovatelka odmítla argument městského soudu, že případné zaměnitelnosti by se mohl dovolávat jen vlastník ochranné známky Hitrádio Magic. Zdůraznila, že žalovaná musí při udělování licence tyto skutečnosti zkoumat. Popřela tvrzení městského soudu, že případná možnost záměny pro podobnost názvů nemůže být důvodem pro závěr, že dochází k poškozování společnosti NONSTOP s. r. o. a dalších provozovatelů při vyhodnocování poslechovatelnosti a při zadávání reklam. Uvedené tvrzení současně považovala za nedostatečně odůvodněné. Stěžovatelka uzavřela, že základní programovou specifikaci nelze měnit a součástí převzatého programu je i označení jeho názvu; není tedy přípustné měnit název převzatého programu z AZ Rádio na MAGIC BRNO.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 21 odst. 1 zákona o vysílání „[p]rovozovatel vysílání s licenci je povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou těchto skutečností uvedených v žádosti o licenci:

- a) označení názvu programu,
- b) změna časového rozsahu vysílání nebo územního rozsahu vysílání podle § 2 odst. 1 písm. y),
- c) změna územního rozsahu vysílání u kabelových systémů,
- d) změna licenčních podmínek,
- e) změna výše základního kapitálu, způsobu rozdělení hlasovacích práv, vkladu jednotlivých společníků (včetně obsahové specifikace a finančního ohodnocení nepeněžitých vkladů) nebo členů a výše jejich obchodních podílů, společenské nebo zakladatelské smlouvy, stanov a seznamu společníků nebo akcionářů“.

Podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání: „Rada je povinna rozhodnout o změně skuteč-

ností podle odstavce 1 do 60 dnů ode dne, kdy jí byla doručena žádost provozovatele vysílání s licenci. Rada je povinna své rozhodnutí odůvodnit, pokud se jedná o řízení s více účastníky. Pokud Rada ve stanovené lhůtě nerozhodne a nejedná se o řízení s více účastníky, má se za to, že se změnou vyslovila souhlas. Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Důvody neudělení souhlasu musí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e). Základní programovou specifikaci nelze měnit. Rada může řízení přerušit, v takovém případě Rada v usnesení o přerušení řízení uvede, z jakého důvodu řízení přerušuje; po dobu přerušování řízení lhůty neběží.“

Podle § 16 odst. 2 zákona o vysílání „[v]eřejné slyšení je určeno k projednání otázek týkajících se programové skladby navrhované jednotlivými účastníky licenčního řízení“.

Podle § 16 odst. 4 zákona o vysílání „[v]e veřejném slyšení navrhnou účastníci licenčního řízení znění licenčních podmínek, které se v případě udělení licence stanou licenčními podmínkami podle § 18 odst. 4, s výjimkou podmínek podle písmene c), které stanoví Rada po dohodě s účastníkem řízení tak, aby byly v souladu se stanoviskem Českého telekomunikačního úřadu“.

Podle § 18 odst. 4 zákona o vysílání „[r]ozhodnutí o udělení licence dále obsahuje

- a) označení provozovatele vysílání s licenci, včetně identifikačního čísla poskytnutého správcem základního registru osob,
- b) označení (název) programu a označení, zda program bude šířen celoplošně, regionálně či místně,
- c) časový rozsah vysílání a územní rozsah vysílání,
- d) dobu, na kterou byla licence udělena,
- e) základní programovou specifikaci a další programové podmínky, včetně uvedení údaje, zda se jedná o plnoformátový program, a podmínek týkajících se případného poskytování služeb přímo souvisejících

s programem; v případě digitálního vysílání rovněž podmínky týkající se povinnosti provozovatele vysílání vytvářet a poskytovat soubory datových údajů pro obsah elektronického programového průvodce,

f) hlavní jazyk vysílání a výčet států, na jejichž území má být vysílání zcela nebo převážně směřováno, jedná-li se o televizní vysílání,

g) územní rozsah vysílání prostřednictvím kabelových systémů stanovený údaji podle § 14 odst. 1 písm. f), (dále jen „licenční podmínky“).

Náplní veřejného slyšení jsou tedy kromě projednávání otázek týkajících se programové skladby také návrhy účastníků licenčního řízení na znění licenčních podmínek, kterou je podle § 18 odst. 4 písm. b) zákona o vysílání i označení (název) programu. Nelze tedy souhlasit s názorem žalované a Městského soudu v Praze, že změna označení názvu programu by nemohla vést k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Ostatně pokud provozovatel vysílání musí podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání požádat o písemný souhlas se změnou označení názvu programu, pak nemůže být tento požadavek pouhou samoúčelnou formalitou a musí zde existovat možnost, že žalovaná za určitých okolností požadovaný souhlas neudělí.

Žalovaná nemůže povolit změnu označení názvu programu, pokud by jí provozovatel vysílání podněcoval „*k nenávisti z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení*“. Takové označení (název) programu by totiž nepochybně vedlo k neudělení licence na základě veřejného slyšení, neboť by kromě zásahu do ústavně zaručených práv jiných osob znamenalo i porušení základní povinnosti provozovatele vysílání uvedené v § 32 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání. Jestliže je ten totiž povinen zajistit, aby nenávist z uvedených důvodů nepodněcovaly jí vysílané pořady, tím spíše nemůže k takové nenávisti podněcovat označením názvu svého programu.

Dále by podle Nejvyššího správního soudu vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení za určitých podmínek také změna označení názvu programu, která by způsobila jeho zaměnitelnost s jiným programem, přestože žádné ustanovení zákona o vysílání takový zákaz výslovně neupravuje.

Při interpretaci právní normy obsažené v uvedených ustanoveních se nelze spokojit jen s jejím jazykovým vyjádřením. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, č. 280/2006 Sb., připomíná, že „*neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.*“. V dalším nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., Ústavní soud zdůraznil, že „*[m]echanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“. Konečně v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., Ústavní soud uvedl, že soud „*není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci*“.

Závažné důvody pro odchýlení se od doslovného znění příslušných ustanovení zákona o vysílání a pro připuštění možnosti zabývat se v řízení o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci rovněž otázkou nebezpečí záměny označení (název) programu k újmě jiného provozovatele rozhlasového či televizního vysílání jsou přitom dány a takový postup nelze považovat za projev libovůle.

Zákaz zaměnitelnosti názvu při označování subjektu práva a výsledku lidské činnosti totiž představuje právní princip, který je platný pro celý právní řád.

Vyvolávání nebezpečí záměny je podle § 44 odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku jednou z forem nekalé soutěže. Tou se podle odstavce prvního téhož ustanovení rozumí „jednání v hospodářské soutěži nebo v hospodářském styku, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům, spotřebitelům nebo dalším zákazníkům. Nekalá soutěž se zakazuje.“ Podle § 47 obchodního zákoníku „[v]yvolání nebezpečí záměny je:

a) užití firmy nebo názvu osoby nebo zvláštního označení podniku užívaného již po právu jiným soutěžitelem,

b) užití zvláštních označení podniku nebo zvláštních označení či úpravy výrobků, výkonů anebo obchodních materiálů podniku, které v zákaznických kruzích platí pro určitý podnik nebo závod za příznačné (např. i označení obalů, tiskopisů, katalogů, reklamních prostředků), [...]

pokud jsou tato jednání způsobilá vyvolat nebezpečí záměny nebo klamnou představu o spojení s podnikem, firmou, zvláštním označením nebo výrobky anebo výkony jiného soutěžitele“.

Zákaz této formy nekalosoutěžního jednání se promítá rovněž do dalších ustanovení obchodního zákoníku a jiných právních předpisů upravujících registraci různých subjektů práva.

Podle § 10 odst. 1 obchodního zákoníku „[f]irma nesmí být zaměnitelná s firmou jiného podnikatele a nesmí působit klamavě. K odlišení firmy nestačí rozdílný dodatek označující právní formu. U fyzické osoby postačí zpravidla k odlišení uvedení jiného místa podnikání. Má-li fyzická osoba stejné jméno s jiným podnikatelem působícím v témže místě, je povinna doplnit ve firmě údaj o jménu dostatečně odlišujícím dodatkem ve smyslu § 9 odst. 1.“ Podle § 200da odst. 1 věty první o. s. ř. soud v řízení ve vě-

cech zápisu do obchodního rejstříku zkoumá mimo jiné i to „[z]da navrhovaná obchodní firma není zaměnitelná s jinou již existující obchodní firmou, případně není-li klamavá“. V případě zjištění o zaměnitelnosti či klamavosti obchodní firmy soud návrh na její zápis do obchodního rejstříku zamítne.

Podle § 5 odst. 5 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech), platí pro řízení ve věcech nadačního rejstříku obdobně ustanovení obchodního zákoníku a občanského soudního řádu vztahující se na řízení ve věcech obchodního rejstříku. Z toho vyplývá, že i v řízení ve věcech nadačního rejstříku zkoumá rejstříkový soud, zda navrhovaný název nadace či nadačního fondu není zaměnitelný s názvem jiné již existující nadace či nadačního fondu, případně zda není klamavý. I v případě zaměnitelnosti či klamavosti názvu nadace či nadačního fondu musí být tedy návrh na její (jeho) zápis do nadačního rejstříku zamítnut.

To samé platí ve vztahu k obecně prospěšným společnostem, neboť i podle § 5 odst. 5 zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, platí pro řízení ve věcech rejstříku obecně prospěšných společností obdobně ustanovení obchodního zákoníku a občanského soudního řádu o obchodním rejstříku.

Podle § 6 odst. 4 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, „[n]ázev sdružení se musí výrazně lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, od názvu orgánu veřejné moci České republiky, od názvu mezinárodní organizace, jejího orgánu nebo její instituce a od názvu Evropské unie a jejích orgánů“. Podle § 7 odst. 2 téhož zákona, nemá-li návrh na registraci občanského sdružení tuto náležitost, „ministerstvo na to přípravný výbor bezodkladně, nejpozději do 5 dnů od doručení návrhu, upozorní s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno“.

Zákaz zaměnitelnosti při označování zboží a služeb, jakož i nemožnost jejich registrace při porušení tohoto zákazu jsou zakotveny v zákoně č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách).

Podle § 1 zákona o ochranných známkách „[o]chrannou známkou může být za podmínek stanovených tímto zákonem jakékoliv označení schopné grafického znázornění, zejména slova, včetně osobních jmen, barvy, kresby, písmena, číslice, tvar výrobku nebo jeho obal, pokud je toto označení způsobilé odlišit výrobky nebo služby jedné osoby od výrobků nebo služeb jiné osoby“.

Podle § 6 zákona o ochranných známkách „[d]o rejstříku se nezapíše označení, pokud je shodné se starší ochrannou známkou, která je přihlášena nebo zapsána pro jiného vlastníka či přihlašovatele pro shodné výrobky či služby; to neplatí, pokud vlastník či přihlašovatel starší ochranné známky udělí písemný souhlas k zápisu pozdější ochranné známky do rejstříku“. Není-li přihlašované označení způsobilé zápisu ochranné známky do rejstříku ochranných známek podle § 6, Úřad průmyslového vlastnictví přihlášku k tomuto zápisu zamítne. Není-li přihlašované označení způsobilé zápisu do rejstříku jen pro část výrobků či služeb, Úřad průmyslového vlastnictví přihlášku zamítne v tomto rozsahu (§ 22 odst. 1 věta první a druhá zákona o ochranných známkách).

Ustanovení § 7 zákona o ochranných známkách zní takto:

„(1) Přihlašované označení se nezapíše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky do rejstříku podaných u Úřadu (dále jen „námítky“)

a) vlastníkem starší ochranné známky, pokud z důvodu shodnosti či podobnosti se starší ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a ochranná známka

vztahují, existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti; za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou,

b) vlastníkem starší ochranné známky, která je shodná s přihlašovaným označením nebo mu je podobná, pokud má být takové označení zapsáno pro výrobky nebo služby, které sice nejsou podobné těm, pro které je starší ochranná známka zapsána, avšak jde o starší ochrannou známkou, která má v České republice dobré jméno, a užívání přihlašovaného označení by nepoctivě těžilo z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména starší ochranné známky nebo jim bylo na újmu,

c) vlastníkem starší všeobecně známé známky, pokud z důvodu shodnosti či podobnosti se starší všeobecně známou ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků nebo služeb, na něž se přihlašované označení a všeobecně známá ochranná známka vztahují, existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti; za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou,

d) vlastníkem starší všeobecně známé známky, která je shodná s přihlašovaným označením nebo je mu podobná, pokud má být takové označení zapsáno pro výrobky nebo služby, které sice nejsou podobné těm, pro které je starší všeobecně známá známka chráněna, avšak jde o starší všeobecně známou známku, která má v České republice dobré jméno, za předpokladu, že užívání této ochranné známky ve vztahu k těmto výrobkům nebo službám by ukazovalo na vztah mezi těmito výrobky nebo službami a vlastníkem všeobecně známé ochranné známky,

e) vlastníkem starší ochranné známky Společenství, která je shodná s přihlašovaným označením nebo je mu podobná, pokud má být takové označení zapsáno pro výrobky nebo služby, které sice nejsou podobné těm, pro které je starší ochranná známka zapsána, avšak jde o starší ochrannou známku, která má na území Evropských společen-

ství dobré jméno, a užívání přihlašovaného označení bez rádneho důvodu by nepoctivě těžilo z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména starší ochranné známky Společensví nebo jim bylo na újmu,

f) vlastníkem ochranné známky zapsané v jiné unijní zemi Pařížské úmluvy nebo ve státě, který je členem Světové obchodní organizace, pokud přihláška podal zástupce, zprostředkovatel, obstaravatel nebo jiná osoba pověřená hájit hospodářské zájmy vlastníka ochranné známky podle článku 6septies Pařížské úmluvy (dále jen „obstaravatel“) na své vlastní jméno a bez souhlasu vlastníka, ledaže by tento obstaravatel své jednání rádne odůvodnil,

g) uživatelem nezapsaného označení nebo jiného označení užívaného v obchodním styku pro shodné nebo podobné výrobky nebo služby, které je shodné s přihlašovaným označením nebo je mu podobné, pokud označení nemá místní dosah a právo k tomuto označení vzniklo před dnem podání přihlášky, [...]

(2) Námitky podle odstavce 1 písm. a), b), e) a f) může podat rovněž přihlašovatel ochranných známek v těchto ustanoveních uvedených.

(3) V případě, že osoba oprávněná podat námitky podle odstavce 1 (dále jen „námitající“) po podání námitek udělí písemný souhlas k zápisu přihlášené ochranné známky do rejstříku, platí, že své námitky vzala zpět, a Úřad řízení o námitkách zastaví.“

Podle § 22 odst. 2 zákona o ochranných známkách Úřad průmyslového vlastnictví „přihlášku zamítne, obsahuje-li přihlašované označení prvky starší ochranné známky, která je přihlášena nebo zapsána pro jiného vlastníka, jestliže by tyto prvky mohly vést k záměně se starší ochrannou známkou; Úřad přihlášku nezamítne, pokud vlastník či přihlašovatel starší ochranné známky udělí písemný souhlas k zápisu pozdější ochranné známky do rejstříku“.

Podle § 8 odst. 1 zákona o ochranných známkách „[v]lastník ochranné známky má

vylučné právo užívat ochrannou známku ve spojení s výrobky nebo službami, pro něž je chráněna.“

Zvláštním druhem výrobku jako hmotného statku určeného k uvedení na trh a zvláštním druhem služby je rozhlasové a televizní vysílání, kterým se podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání, rozumí „poskytování pořadů a dalších částí vysílání uspořádaných v rámci programu, včetně služeb přímo souvisejících s programem, provozovatelem vysílání veřejnosti prostřednictvím sítí elektronických komunikací v podobě chráněné nebo nechráněné podmíněným přístupem za účelem simultánního sledování pořadů a dalších částí vysílání“. Podle písmene g) téhož ustanovení se pak provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání rozumí „právníká nebo fyzická osoba, která sestavuje program, včetně služeb přímo souvisejících s programem, určuje způsob organizace rozhlasového a televizního vysílání a má za toto vysílání redakční odpovědnost, a pod zvukovým nebo obrazovým označením, jež program a služby přímo související s programem nezaměnitelně identifikuje, tento program a služby přímo související s programem prvotně šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává šířit“.

Jestliže tedy vlastník musí své výrobky nebo služby označit tak, aby byly odlišitelné od jiných výrobků nebo služeb, a jestliže v případě jejich zaměnitelnosti nemůže k újmě další osoby takové označení požívat právní ochrany ve formě ochranné známky, neboť orgán státní správy přihlášku k jejímu zápisu do rejstříku ochranných známek zamítne, pak zde není žádný racionální důvod postupovat odlišně ve vztahu k označení (náзву) programu rozhlasového či televizního vysílání. Naopak provozování rozhlasového či televizního vysílání představuje specifickou, společensky mimořádně důležitou, právem rozsáhle regulovanou a malým množstvím vysílačů značně limitovanou službu, kterou tak lze poskytovat pouze na základě licence. Tím spíše proto není možné připustit takovou změnu označení (náзву) programu rozhlasového či televizního vysílání, které by k újmě

jiného provozovatele bylo zaměnitelné s označením (název) stávajícího programu. Proto v případě zjištění o zaměnitelnosti označení (název) programu nemůže žalovaná udělit souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci, pokud k tomu dotčený provozovatel vysílání nedá souhlas. V opačném případě by totiž žalovaná vydala rozhodnutí, které by žadateli umožňovalo nekalosoutěžní jednání popsané v § 47 obchodního zákoníku. Tento postup by byl v příkřím rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce, který jistě nezamýšlel vyvolat protiprávní stav na základě správního aktu a posléze ho napravit za pomoci právních prostředků ochrany proti nekalé soutěži uvedených v § 53 a násl. obchodního zákoníku, kterých by se případně bylo nutné domáhat v občanském soudním řízení.

Z těchto důvodů je třeba na absenci zákazu zaměnitelnosti označení (název) programu rozhlasového či televizního vysílání a na absenci možnosti neudělit souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci z důvodu porušení tohoto zákazu nahlížet jako na zákonodárcem nezamýšlenou mezeru v zákoně o vysílání, kterou je nutné uzavřít.

Jak již bylo zmíněno, nelze podle § 6, § 7 a § 22 zákona o ochranných známkách povolit zápis ochranné známky do rejstříku ochranných známek v případě její shody či podobnosti se starší ochrannou známkou, ledaže by s tím vlastníkem starší ochranné známky souhlasil. Není tedy žádného důvodu, proč by nemělo být postupováno stejně i ve vztahu k označení (název) programu rozhlasového nebo televizního vysílání, když se jedná stejně jako v případě ochranné známky o právem chráněné označení určitého výrobku či služby.

Na základě analogické aplikace těchto ustanovení zákona o ochranných známkách lze tedy učinit závěr, že žalovaná neudělí písemný souhlas se změnou označení názvu programu i v případě, že označení (název) programu by bylo zaměnitelné s označením (název) stávajícího programu, ledaže by s tím dotčený provozovatel rozhlasového či televizního vysílání souhlasil. V takovém pří-

padě totiž zaměnitelností nedochází k újmě provozovatele stávajícího programu rozhlasového či televizního vysílání a tím ani k nekalosoutěžnímu jednání. Zaměnitelnost označení (název) dvou programů učiněná ve shodě s jejich provozovateli nelze, stejně jako u právem chráněného označení jiných výrobků či služeb formou ochranné známky, hodnotit jako skutečnost, která by způsobila újmu jiným provozovatelům vysílání nebo rozhlasovým posluchačům či televizním divákům a byla by důvodem pro neudělení souhlasu se změnou označení názvu programu. Zadavatelé reklamy totiž uzavírají příslušné smlouvy s jednotlivými provozovateli vysílání, nikoliv s rozhlasovými či televizními programy, a jsou bezpochyby jako profesionálové v daném oboru obeznámeni s tím, kdo je provozovatelem konkrétního programu, na němž chtějí svou reklamu odvysílat. Rozhlasoví posluchači a televizní diváci jsou pak jistě schopni během krátké doby odlišit rozdílnou programovou specifikaci dvou programů s obdobným označením (název).

Městský soud v Praze i žalovaná tedy pochybily, když dospěly k závěru, že v řízení o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci nebylo možné se zabývat změnou označení názvu programu MAGIC BRNO ani jeho možnou zaměnitelností s názvem stávajícího programu Hitrádio Magic.

Popsané pochybení však nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť provozovatelem programu rozhlasového vysílání Hitrádio Magic není stěžovatelka, nýbrž společnost Media Bohemia, a. s., která je s provozovatelem programu rozhlasového vysílání MAGIC BRNO majetkově propojena. Stěžovatelka se tedy v tomto směru v přezkumném soudním řízení nedomáhá ochrany svých práv, nýbrž přivlastňuje si práva třetích osob, k čemuž není oprávněna. Tento závěr městského soudu považuje Nejvyšší správní soud za správný a dodává, že ani v případě zaměnitelnosti označení programu rozhlasového vysílání MAGIC BRNO s označením Hitrádio Magic by tedy žalobou napadené rozhodnutí nemohlo způsobit zkrácení práv stěžovatelky ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Shromažďovací právo: znaky shromáždění

k čl. 19 Listiny základních práv a svobod
k § 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

I když je právo pokojně se shromažďovat zaručeno především Listinou základních práv a svobod a zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a je třeba vycházet z co nejšířšího chápání tohoto práva, ne všechny myslitelné situace lze za shromáždění považovat. Jde o případy, se kterými při negativním vymezení působnosti zákona o právu shromažďovacím počítá § 2 tohoto zákona, i o případy, kdy vůbec nejsou naplněny znaky shromáždění a nelze se dovolávat ochrany ani přímou aplikací čl. 19 Listiny základních práv a svobod. Při úvahách, zda se skutečně jedná o shromáždění požívající právní ochrany, vystupuje do popředí zejména účel (cíl) tvrzeného shromáždění, požadavek fyzické přítomnosti shromážděných osob, možnost jejich vzájemné interakce a organizace, místo konání shromáždění, jakož i průběh této aktivity v čase.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 8 As 101/2011-186)

Věc: RNDr. Mojmir V. proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Plzeňského kraje, o ochranu před nezákonným zásahem žalované a o rozpuštění shromáždění, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce se dne 14. 7. 2011 dozvěděl, že v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava dochází k nelegálnímu kácení stromů. Aktivisté vytvořili blokádu proti kácení stromů, jíž se účastnil i žalobce. Cílem blokády bylo zabránit poškozování chráněné přírodní lokality, poukázat na porušování zákona a vzbudit pozornost médií. Žalovaná poprvé zasáhla až dne 25. 7. 2011, a to tak, že vyváděla účastníky blokády z prostoru těžby. Zásahy trvaly do 12. 8. 2011.

Žalobce podal u Krajského soudu v Plzni žalobu proti rozpuštění shromáždění, neboť považoval zásah žalované za nezákonný. Kácení pokládal nadále za nezákonné, protože orgány ochrany přírody neudělily pro tuto činnost výjimku, nevyslovily s ní souhlas, ani nevydaly stanovisko podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Žalobce uplatňoval účastí na blokádě základní politické právo shromažďovat se, právo na svobodu projevu a právo na odpor a občanskou neposlušnost. Projevoval svůj nesouhlas s nezákonným kácením a snažil se zabránit nevrat-

né újmě na přírodních hodnotách. Žalovaná vyváděla účastníky shromáždění z prostoru těžby, čímž shromáždění rozpustila. Nebyly splněny podmínky k takovému postupu.

Žalovaná uvedla ve vyjádření k žalobě, že se při zásahu nezabývala legálností těžby, ale zajišťovala pořádek a ochranu života a zdraví v době, kdy aktivisté bránili lesnickým zásahům. Žádný správní orgán nekonstatoval nelegálnost těžby. Žalovaná nepotlačovala shromažďovací právo aktivistů, pouze eliminovala jejich protiprávní jednání. Aktivisté navíc tvrdili, že protestují jako jednotlivci. Proto nešlo o spontánní shromáždění. Pokud by však soud přesto považoval blokádu za shromáždění, námitky, které žalobce podal dne 12. 8. 2011, by byly opožděné. Námitky bylo totiž možné podat do 15 dnů ode dne rozpuštění, tj. do 9. 8. 2011, neboť k rozpuštění shromáždění došlo 25. 7. 2011. Pokud by soud považoval žalobcovu podání za návrh na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, žalobce by jej podal sice včas, ale tento návrh by byl nepřípustný podle § 85 s. ř. s., neboť bylo možné domáhat se ochrany i jinými proces-

ními prostředky. V části návrhu na vydání předběžného opatření bylo podání žalobce neurčité a nesrozumitelné.

Krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 5. 10. 2011, čj. 57 A 66/2011-102, že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem, a odmítl návrh v části, ve které se žalobce domáhal uložení zákazu pokračovat v porušování jeho práva pokojně se shromažďovat. Podle krajského soudu podal žalobce námitky včas, neboť lhůta běžela ode dne, kdy skončily dílčí zásahy žalované proti aktivistům, tj. až od 12. 8. 2011. Soud definoval pojem shromáždění jako pokojný shluk více osob k využívání svobody projevu, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení věcí veřejných. Dospěl k závěru, že se v této věci jednalo o shromáždění. Aktivisté vstoupili do prostoru, kde měla probíhat těžba dřeva, setrvali v něm do zásahu žalované a nedopouštěli se násilí. Vyjadřovali svůj nesouhlas s těžbou dřeva v národním parku a projevovali politický názor v nejšířším slova smyslu. Soud uzavřel, že akce aktivistů byla shromážděním, které bylo svoláno, avšak nebylo oznámeno. Takové shromáždění mohlo být rozpuštěno, jen jestliže nastaly okolnosti dle § 10 odst. 1 až 3 zákona o právu shromažďovacím, a to postupem podle § 12 odst. 1 téhož zákona. Žalovaná však nesprávně uzavřela, že akce nebyla shromážděním a nepostupovala podle tohoto zákona. Konalo-li se shromáždění na místě, kde zároveň probíhala jiná činnost, jež byla způsobilá ohrozit zdraví účastníků shromáždění, bylo nezbytné posoudit, která z činností má přednost a zajistit její nerušený průběh. Bylo tedy potřeba vyřešit otázku legálnosti těžby dřeva. Žalovaná se tím však nezabývala. Podle zákona o právu shromažďovacím mohl soud vyslovit pouze to, zda žalovaná rozpustila shromáždění v souladu se zákonem, nebo nikoliv, nemohl však žalované zakázat, aby pokračovala v porušování práva, proto návrh žalobce v této části odmítl.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozhodnutí krajského soudu kasační stížností. Namítla, že blokáda aktivistů nebyla shromážděním. Shromáždění definovala jako současnou přítomnost více osob na konkrétním místě

a v konkrétním čase, resp. jako shluk osob, který má jasnou místní, časovou a názorovou jednotu. V posuzované věci však probíhaly dílčí blokády, jež neměly kontinuální charakter. Aktivisté místo každým den opouštěli a vraceli se na jiná místa a v jiném personálním složení. Blokáda nebyla ani shlukem osob, neboť aktivisté byli od sebe vzdáleni a tvrdili o sobě, že protestují jako jednotlivci. Mimo samotní organizátoři nepostupovali podle zákona o právu shromažďovacím a označili svou akci za shromáždění až dodatečně. Osoby v prostoru národního parku tedy vyjadřovaly svůj názor, nelze však tvrdit, že se jednalo o shromáždění ve smyslu zákona o právu shromažďovacím. Sami účastníci se neřídili tímto zákonem, nesplnili oznamovací povinnost a další zákonné povinnosti. Blokáda probíhala vždy v jiné oblasti a za účasti jiných osob. Konala se vždy od ranních hodin až do ukončení těžby. Poté se účastníci rozešli a následující den, pokud těžba probíhala, se opět uskutečnila dílčí blokáda na jiném místě. Shromáždění neprobíhalo bez přerušení. Proto se nemohlo jednat z časového a místního hlediska o jedno kontinuální shromáždění.

Soud se nezabýval pojmem rozpuštění shromáždění a tím, zda bylo možné jednání stěžovatelky považovat za rozpuštění shromáždění. Z provedených důkazů nevyplýval úmysl stěžovatelky rozpustit shromáždění. Není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že se „stěžovatelka soustavně snažila dosáhnout stavu, aby těžaři nebyli při své činnosti jakkoliv rušeni, tj. docílit nepřítomnosti aktivistů v místě jejich protestu“. Zasahovala totiž pouze proti malé části zúčastněných, a to jen proti těm, jež se nacházeli v území, kam byl zakázán vstup. Cílem stěžovatelky bylo předcházet trestné činnosti a zajistit ochranu života a zdraví jak aktivistů, tak osob provádějících těžbu. Stěžovatelka nijak nezasahovala vůči osobám mimo označený prostor. Soud však neprovedl důkazy, které tyto skutečnosti prokazovaly. Dne 12. 8. 2011 byla v lokalitě ukončena těžba a aktivisté území opustili dobrovolně, proto tento den nelze považovat za den rozpuštění shromáždění.

Pokud krajský soud přes výše uvedené skutečnosti dovodil, že blokáda aktivistů byla shromážděním, a úkony stěžovatelky směřovaly k jeho rozpuštění, byl nepochybně naplněn důvod podle § 10 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. Blokáda se totiž konala na místě, kde účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. S tím souvisela otázka legálnosti těžby, jež byla právě tou činností, která ohrožovala aktivisty. Pokud by byla těžba nelegální, bylo by nutné ji zastavit a zajistit nerušený průběh shromáždění a naopak. Okresní soud v Klatovech však deklaroval oprávněnost těžby, protože předběžným opatřením uložil Občanskému sdružení hnutí - DUHA - Přátele Země Česká republika, aby se zdrželo pohybu a pobytu v lesích na území Národního parku Šumava, které by zabraňovaly provádění zásahů proti kalamišným škůdcům.

Stěžovatelka dále namítla, že rozsudek krajského soudu byl zmatečný a nepřezkoumatelný, neboť žaloba se týkala shromáždění konaného v Národním parku Šumava, jež má rozlohu 680 km². Soud však ve výroku konstatoval nezákonnost rozpuštění shromáždění konaného v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava o rozloze přibližně 4 km². Ve zbytku se s projednávanou věcí nevyvířal.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že shromáždění nemuselo být shlukem osob v těsné blízkosti, nemuselo mít stabilní personální obsazení a noční přestávky narušily jeho kontinuitu. Zákon o právu shromažďovacím nevyžaduje, aby shromáždění tvořilo shluk osob v bezprostřední blízkosti. Ze zákona není vyloučeno, aby se několik desítek osob nacházelo na ploše několika fotbalových hřišť, pokud to účastníci považují za nutné pro splnění účelu shromáždění. Pochybnosti o místní jednotě by mohly vzniknout tehdy, pokud by účastníci demonstrovali v různých městech, nikoli však v tomto případě. Shromáždění bylo kontinuální, i když pochopitelně netrvalo 24 hodin denně. Nezbytné noční přestávky nelze posuzovat jako přerušování shromáždění. Pokud účastníci tvrdili, že vystupovali jako jednotlivci,

bylo to z důvodu obav z případných sankcí. Takové prohlášení však není vůbec podstatné, neboť to, zda se jedná o shromáždění, závisí na splnění zákonných znaků, nikoli na vůli účastníků. I kdyby bylo správné tvrzení stěžovatelky, že zasahovala pouze proti osobám v prostoru vyhrazeném těžbě, nic to nemění na tom, že se jedná o rozpuštění shromáždění. Uskutečnění shromáždění právě na území, kde probíhala těžba, bylo součástí shromažďovacího práva a sloužilo k vyjádření názorů zúčastněných osob.

Žalobce nejednal protiprávně, neboť ochrana národního parku nebyla přestupkem. Stěžovatelka stále nepochopila princip, že v právním státě musí policie při neslučitelném konfliktu dvou skupin vyhodnotit, která ze skupin je v právu, a teprve poté zasáhnout proti druhé skupině. Stěžovatelka měla nejprve posoudit, zda je v právu skupina aktivistů nebo skupina těžařů, a podle toho postupovat. To však neučinila. Vady, pro které stěžovatelka označila rozsudek soudu za nepřezkoumatelný, považoval žalobce za formální, neboť rozsah shromáždění nebylo možné vymezit zcela detailně.

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

Z odůvodnění:

V.

(...) [14] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k posouzení důvodnosti kasačních námitek, je třeba učinit několik obecných úvah nad tím, zda a jaká kritéria by měl soud či správní orgán hodnotit při rozhodování, zda vzniklou situaci a jednání osob lze, či nelze považovat za shromáždění osob, resp. za výkon shromažďovacího práva. Bude třeba posoudit, zda se jedná o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím nebo o shromáždění, které není považováno za shromáždění podle tohoto zákona (§ 2), či zda vzniklou situaci vůbec nebylo možné považovat za shromáždění.

[15] Právní předpisy neobsahují definici shromáždění. Podle § 1 odst. 2 zákona o prá-

vu shromažďovacím slouží výkon tohoto práva občanům k „*využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostech vyjádřením postojů či stanovisek*“. Uvedené ustanovení vyjadřuje cíl a obsah shromažďovacího práva. Odborná literatura i soudní rozhodnutí zpravidla míří k podmínkám, za kterých lze shromáždění zakázat či rozpustit, nebo k úvahám, zda to či ono shromáždění souvisí s poskytováním služeb, a zákonem o právu shromažďovacím se proto neřídí (sem patří případy shromáždění osob např. v nákupních centrech či při sportovních utkáních, a nejedná se tedy o nyní projednávaný případ). To může souviset i s odlišným principem úpravy shromažďovacího práva v minulosti, která stála na povolovacím principu (v podrobnostech k tomu např. heslo „*Shromažďovací a spolkové právo*“, ve *Slovníku československého práva veřejného*, svazku IV, Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 189 a násl.). Zákon č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím^{*)}, stanovil, že shromáždění pod širým nebem lze konat, jen udělil-li úřad k tomu výslovné povolení. V případě shromáždění povoleného podle zákona z roku 1867 nebylo zpravidla třeba pochybovat o jeho charakteru.

[16] Za synonyma termínu „*shromáždění se*“ lze v obecném jazyce považovat pojmy „*shluknout se*“ nebo „*sejít se*“. Tato synonyma mohou být užitečná při následných úvahách o potřebě fyzické přítomnosti osob účastníků se shromáždění či požadavku na vzájemnou interakci takových osob.

[17] Nejvyšší správní soud si je vědom, že chápání shromažďovacího práva se za posledních 150 let zásadně proměnilo. Do popředí vystupuje tendence odklonu od povolovacího režimu k oznamovacímu režimu [čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), § 1 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím]. Na druhé straně je to zřetelný posun ve formách výkonu tohoto práva. Na počátku uvedeného období bylo shromažďovací právo realizováno „*tradičním*“ způsobem,

kdy společně sdílené názory a postoje byly projevovány mezi jednotlivými účastníky navzájem i směrem vně shromáždění tak, že se všechny osoby fyzicky sešly, akce zpravidla měla předem avizovaný program a bylo lze snáze určit čas a místo konaného shromáždění. V dnešní době je tomu mnohdy jinak. I v důsledku nových možností komunikace a vzájemného sdílení názorů má shromažďovací právo v mnoha ohledech mnohem blíže než dříve ke svobodě projevu upravené v čl. 17 Listiny. Shromažďovací právo ostatně slouží mimo jiné k využívání svobody projevu (§ 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím). Více než v minulosti vystupuje do popředí zájem sdílet okolí vlastní individuální názory a zajistit jim náležitou prezentaci, spolu s působením „*dovnitř*“ mezi účastníky shromáždění nebo naopak jednotně navenek. K vyjádření a sdílení hodnot jsou dnes k dispozici komunikační technologie a mnohdy lidé nepovažují za potřebné se k těmto hodnotám přihlašovat vlastní fyzickou přítomností na určitém místě. Rovněž efekt spočívající v množství zúčastněných osob může být oproti minulosti méně významný právě proto, že podporu lze vyjádřit „*na dálku*“ cestou elektronické komunikace. Mnohem větší důležitost má dnes způsob prezentace postoje navenek. Mediální atraktivita takového výstupu může mít větší význam než tradiční shromažďovací právo a fyzická přítomnost účastníků shromáždění na konkrétním místě.

[18] Nejvyšší správní soud zvažoval, že by bylo v souladu se zásadou *tres faciunt collegium*, aby shromáždění tvořily alespoň tři osoby. Přiklonil se k pojetí, podle kterého lze shromáždění vymezit jako dobrovolné setkání nejméně dvou osob na veřejném místě za účelem vymezeným v § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím, tedy k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek (shodně Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 1. vyd. Praha : C. H.

^{*)} S účinností od 1. 10. 1951 zrušen zákonem č. 68/1951 Sb.

Beck, 2010, s. 18). Podstatná však bude míra jejich vzájemné interakce, jak o tom bude pojednáno dále.

[19] Dalším kritériem, kterým je třeba se zabývat, je účel resp. cíl shromáždění. Lze souhlasit s tím, že zákon o právu shromáždovacím upravuje pouze část shromáždovacích aktivit jednotlivců a úprava je zaměřena na výkon shromáždovacího práva jako práva politického (shodně Břeň, J.; Jemelka, L. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromáždovacím a zákon o právu petičním s komentářem*. 1. vyd. Praha : ASPI, 2007, s. 73). Cíl, resp. účel shromáždění, byť je označován jako politický, je třeba chápat maximálně široce, spíše jako vyjádření postoje k věcem veřejným. Mnohdy i problémy mající svůj původ mimo „politickou“ oblast v užším smyslu, např. ve sféře životního stylu, mohou být současně výrazem postoje k přijímání určitých hodnot většinovou společností, a tedy postojem ke správné věci veřejných. Naproti tomu shromáždění související s poskytováním služeb a jiná shromáždění nesloužící účelu podle § 1 odst. 2 zákona o právu shromáždovacím nejsou shromážděními v režimu tohoto zákona.

[20] Pro obecné inspirativní srovnání není bez zajímavosti, že zahraniční soudy v minulosti odmítly ochranu i akcím, které z obecného hlediska nepochybně byly shromážděním osob. Např. Spolkový ústavní soud Německa zaujal v souvislosti se svobodou projevu, která se shromáždovacím právem úzce souvisí, v případě technoparty tzv. *Loveparade* v Berlíně právní názor, že účelem těchto akcí byla především zábava a projev mínění byl jen zanedbatelným veřejným aktem. Proto na nich nešlo o shromáždovací právo (rozhodnutí ze dne 12. 7. 2001, 1 BvQ 30/2001). Právní náhled na akce podobného druhu posléze prošel vývojem, neboť činnost mající zpočátku primárně kulturní povahu, může následně získat širší společenský vliv a může iniciovat potřebu veřejně vyjádřit postoj k akci tohoto druhu. Pokud je takový postoj vyjadřován při setkání více lidí, nelze i v takových případech *a priori* vyloučit výkon shromáždovacího práva.

[21] Stěžovatelka se proto správně snažila zvažovat, zda v tom kterém případě jde skutečně o výkon shromáždovacího práva. Činila tak pomocí absurdních příměrů (úvahy, zda houbaři sbírající společně v lese houby, rovněž nejsou shromážděním). Nic na tom nemění ani zcela obecné stanovisko žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti, znevažující úsudek stěžovatelky, pokud by neměla být schopna odlišit tyto zcela rozdílné formy projevu.

[22] Pokud je napadení určité lokality kůrovcem předmětem vyjádření určitého názoru, není takové téma v rozporu s požadovaným účelem shromáždění. Tato problematika nemůže být vyňata z působnosti zákona o právu shromáždovacím. Zákon ostatně hovoří o veřejných a jiných společných záležitostech. Je nepochybné, že o takový případ šlo i v souzené věci. Z hlediska účelu šlo nepochybně o vyjádření názoru na věc veřejnou. Jiná věc však je, zda konkrétní skutkové okolnosti umožňovaly závěr, že byly naplněny definiční znaky shromáždění, ať již byl účel akce jakýkoli. Jen v kladném případě lze totiž pojmově uvažovat o ochraně prostředky shromáždovacího práva.

[23] Jak již bylo uvedeno, shromáždovací právo má úzkou souvislost se svobodou projevu a lze jej chápat též jako zvláštní formu projevu této svobody. Při úvahách, co tedy vlastně bylo cílem či účelem shromáždění, je proto třeba uvažovat, zda byl tento cíl naplněn skutečně výkonem shromáždovacího práva nebo zda bylo účelu dosaženo již tím, že účastníci akce projevili dostatečně účinnou formou každý svůj postoj k určité skutečnosti a dosáhli toho, aby byl tento postoj prezentován jejich okolí.

[24] I při výkonu shromáždovacího práva platí obecná zásada, že jeho výkonem nelze nepřiměřeně omezovat práva jiných (shodně Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol., *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 463). Shromážděné osoby mají právo se sejit a vyjádřit svůj postoj či vyměňovat si názory a informace. V tom jim nesmí nikdo bránit (čl. 19 odst. 1 Listiny). Je však třeba rozlišovat na jedné straně ome-

zení práva shromažďovat se, které je přípustné pouze za podmínek čl. 19 odst. 2 Listiny, a povinnost dodržovat při výkonu shromažďovacího práva právní předpisy. Výkonem shromažďovacího práva nelze ospravedlnit např. projevy vandalství, ke kterým může při shromáždění docházet. Nepochybně rovněž nelze pod záruky výkonu tohoto práva či svobody projevu podřazovat násilné činy, byť by jejich motivací rovněž mohlo být vyjádření určitého postoje. Právní předpisy ostatně upravují právo pokojně se shromažďovat (čl. 19 odst. 1 Listiny, čl. 20 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv). Je proto třeba vždy uvážit, zda případné porušování právních předpisů bylo nezbytné k pokojnému výkonu shromažďovacího práva a zda samo o sobě nebylo vyjádřením postoje či stanoviska, tedy účelu, pro který se shromáždění koná, nebo zda takové porušování právních předpisů nebylo ve vztahu k výkonu shromažďovacího práva samoučelné. Jinými slovy, zda a jak by byl výkon shromažďovacího práva omezen, i pokud by současně nedocházelo k porušování právních předpisů.

[25] Jak již bylo uvedeno, ze samotného pojmu shromáždění, resp. právo shromažďovací, vyplývá, že jeho imanentním rysem je setkání více osob. Právě tím, že projevují postoje společně, dávají těmto postojům novou kvalitu prostřednictvím způsobu jejich prezentace. V současné době, kdy technické možnosti dávají neomezenému okruhu osob možnost sdílet společné postoje např. na sociálních sítích, je zřejmé, že shromažďovací právo se dostává do těsného vztahu s realizací svobody projevu a je skutečně jednou z forem jejího vyjádření. Přesto je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že k realizaci shromažďovacího práva je třeba, aby se zainteresované osoby skutečně sešly a spolupůsobily na své okolí. Právě ono spolupůsobení více osob je základním rysem shromáždění, oproti individuálně vyjadřovaným postojům. S tím souvisí požadavek vzájemné interakce shromážděných osob. Aby mohlo jít o vyjádření společných postojů a stanovisek, je třeba, aby všechny zúčastněné osoby svoji fyzickou přítomností na jednom místě dávaly najevo souhlas s vyjadřovanými

postoji, a pokud by případně vyjadřované postoje přestaly korespondovat s jejich přesvědčením, mohly na toto adekvátně reagovat. Případy, kdy osoby vyjadřují shodné postoje a stanoviska, avšak nikoli ve vzájemné a pro okolí zřetelné interakci, by patrně nenaplnovaly kritéria shromáždění a nepožily ochrany shromažďovacího práva. To na druhé straně neznamená, že by se nemohlo jednat o výkon svobody projevu. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že ačkoli stav techniky dává v podstatě každému dosud nemyšlitelné komunikační možnosti, představě práva pokojně se shromažďovat stále spíše odpovídá představa skupiny lidí, která veřejně a společně dává najevo své postoje. Pokud by tomu mělo být jinak, jen obtížně by bylo možné např. vyžadovat po svolavatelci uvedení místa shromáždění [§ 5 odst. 3 písm. a) zákona o právu shromažďovacím] nebo pořadatelské služby podle písmene c) tohoto ustanovení nebo uvažovat o podmínkách zákazu takového shromáždění např. z důvodu nevhodnosti místa [§ 10 odst. 2 písm. a)]. Obtížně představitelné by bylo též rozpuštění takového shromáždění.

[26] Právě fyzická přítomnost účastníků a jejich vzájemná interakce v reálném čase a místě představují základní charakteristiky shromáždění a teprve při jejich naplnění lze hovořit o realizaci shromažďovacího práva. Na tom nic nemění ani to, že jednotlivé osoby působící individuálně mohou být vzájemně koordinovány pomocí techniky a případně projevují obdobné názory. V takovém případě však lze takové jednání hodnotit spíše jako sofistikovaně realizovanou svobodu projevu než jako výkon shromažďovacího práva a nebylo by možné argumentovat proti souběžnému porušování právních předpisů shromažďovacím právem.

[27] Požadavek na fyzickou přítomnost osob na určitém místě, jejich vzájemnou fyzickou interakci a společné místo výkonu shromažďovacího práva vystupuje do popředí i při úvaze o době trvání shromáždění. Aby bylo možné uvažovat o průběhu shromáždění v čase, je třeba, aby se jednalo o alespoň částečně homogenní uskupení osob. Jen v ta-

kovém případě lze určit začátek shromáždění, jeho průběh a jeho ukončení. Mohou nastat situace, kdy se z původního shromáždění oddělí relativně samostatná část osob, která započne jednat jinak než ostatní, a vyvstane otázka, zda se nadále jedná o totožné shromáždění, či nikoli. Rovněž dochází k případům, kdy např. po ukončení řádně svolaného shromáždění se osoby ihned nerozejdou, a správní orgán bude muset řešit, zda se nadále stále jednalo o výkon shromažďovacího práva, či nikoli. Výkon shromažďovacího práva může plynule přejít do uplatňování svobody projevu. Původně shromážděné osoby se podle předem dohodnutých pravidel rozejdou a začínou se ve vzájemné koordinaci chovat nějakým způsobem. Časové hledisko je tedy rovněž velmi podstatné při úvahách, zda skutečně dochází k výkonu shromažďovacího práva.

[28] Je tedy třeba především posoudit, zda se v konkrétním časovém okamžiku skutečně jednalo o shromáždění. Byť je totiž právo pokojně se shromažďovat zaručeno Listinou a je třeba vycházet z co nejširšího chápání tohoto práva, současně ne všechny myslitelné situace lze za shromáždění považovat. Jde jednak o případy, se kterými při negativním vymezení působnosti zákona o právu shromažďovacím počítá § 2 tohoto zákona, tak i o případy, kdy vůbec nejsou naplněny znaky shromáždění a nelze se dovolávat ochrany výkonu tohoto práva ani přímou aplikací čl. 19 Listiny. Při těchto úvahách vystupuje do popředí zejména účel (cíl) tvrzeného shromáždění, požadavek fyzické přítomnosti shromážděných osob, možnost jejich vzájemné interakce a organizace, místo konání shromáždění, jakož i průběh této aktivity v čase.

[29] Krajský soud založil podrobné odůvodnění svého rozsudku na názoru, že blokáda těžby v lokalitě Ptačí potok byla shromážděním. Proto bylo třeba případnou regulaci této blokády provádět v souladu s čl. 19 Listiny a zákonem o právu shromažďovacím. Takové východisko jej vedlo k úvahám, zda stěžovatelka postupovala při své činnosti v souladu s právními předpisy, zda náležitě poměřovala těžbu dřeva s právem aktivistů na pokojné shromažďování a zda se jednalo

o pokračující několikadenní shromáždění či o několik časově nebo místně ohraničených shromáždění, která na sebe navazovala.

[30] Nejvyšší správní soud nemá pochybnost, že krajskému soudu byla známa platná právní úprava, související judikatura vnitrostátních soudů, Evropského soudu pro lidská práva i odborná literatura k zákonu o právu shromažďovacím. Byť je rozsudek krajského soudu relativně podrobně odůvodněn, obsahuje podle názoru Nejvyššího správního soudu podstatný nedostatek, pro který nemůže obstát. Téměř zcela totiž rezignuje na zjištění skutkového stavu a vyhodnocení provedených důkazních prostředků tak, aby byl zjištěn skutkový stav, který nevzbuzuje pochybnosti.

[31] Není patrně sporu, že v období od 25. 7. 2011 nejpozději do 12. 8. 2011 probíhala v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava činnost fyzických osob směřující proti těžbě dřeva. Krajský soud se věnoval tomu, co se na místě fakticky odehrávalo, pouze na patnácté a šestnácté straně rozsudku. Citoval z článku Antonína Viktorý s názvem „*Boj o brouka den v kůži blokádníka*“ a „*Šumava: policie bije lidi, Duha obešla zákaz*“, které byly uveřejněny v deníku Mladá fronta dnes. Z prvního článku zdůraznil stanovisko autora, že skupina aktivistů čítala asi 50 osob všech věkových skupin, že novinář viděl na místě i dvě děti, že tyto osoby vstoupily do ohraničeného prostoru těžby v 11:30 hod. a že ve 12:25 hod. přikročili policisté k zásahu a většinu aktivistů museli vynést „*břichem dolů s rukama zkroucenýma za zády*“. Krajský soud cituje i pasáže o tom, že každý druhý odnášený upadl policistům obličejem do blátivé louže a že takto policisté dovlekli 38 osob „*včetně jednoho univerzitního profesora a zhruba šedesátileté sténající paní*“. Z druhého novinového článku krajský soud zdůraznil, že cílem blokády je zabránit těžbě smrků napadených kůrovcem a že aktivisté se postupně přestali poutat řetězy ke stromům a „*vsadili na lezce – aktivisty, kteří se usadili v korunách stromů. S nimi si policisté nevědí rady*“. Krajský soud citoval i ze závěrečné zprávy stěžovatelky (pozn. Nejvyššího správního soudu: podrobněji tuto zprá-

vu neupřesňuje např. uvedením data, kdy byla vypracována, či spisové značky) s tím, že aktivisté vstupovali na jednotlivá stanoviště a do prostorů, kde se prováděla asanační těžba i přesto, že tyto prostory byly řádně označeny páskou a cedulemi o zákazu vstupu. Tato zpráva rovněž zmiňuje, že se postupně měnila taktika aktivistů od počátečního vnikání do těžebního prostoru, přes poutání se ke stromům řetězem, kovovými trubkami nebo řemeny s karabinami, po uvazování se v korunách stromů za využití sedacích strojů lan a dalšího horolezeckého vybavení a blokády přístupové cesty. Zpráva dále uvádí, že v případech, kdy nebylo možné připoutaného nebo uvázaného aktivistu vyvést z místa, byla na tomto místě ukončena těžba a převedena do jiného sektoru.

[32] Na základě dvou článků uveřejněných v tisku spolu s pasáží policejní zprávy dospěl krajský soud k přesvědčení, že se nepochybně jednalo o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, které naplňuje všechny definiční znaky shromáždění. Nelze však tvrdit, že krajský soud hodnotil výše uvedené důkazní prostředky, spíše pouze konstatoval část jejich obsahu. Podle krajského soudu šlo o pokojný shluk více osob, akce byla nenásilná a spočívala ve vstupu do prostoru, kde probíhala nebo měla probíhat těžba, a setrvání v něm do zásahu stěžovatelky. Dále již krajský soud vycházel z premisy, že akce podléhala režimu zákona o právu shromažďovacím s tím, že „*vyjádřením nesouhlasu s těžbou dřeva je vyjádřením názoru*“ a činnost stěžovatelky následně poměřoval požadavky zákona na rozpuštění svolaného, avšak neoznamovaného shromáždění, nebo tzv. spontánního shromáždění.

[33] Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nelze v této procesní situaci potvrdit správnost názoru krajského soudu. Je třeba mít na paměti, že soud rozhodoval o námitkách proti rozpuštění shromáždění podle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Nešlo o přezkum předchozího správního rozhodnutí a řízení, a tedy ani o přezkum skutkového stavu, který předtím zjistil správní orgán. V tomto případě musí soud sám učinit bez-

pečný závěr o skutkových okolnostech věci. To klade vyšší požadavky na rozsah dokazování, než je tomu v případě přezkumu správních rozhodnutí. Platí to tím spíše, pokud se posuzovaná činnost vymyká obvyklému výkonu shromažďovacího práva, a to jak svojí intenzitou, tak volbou prostředků, které aktivisté zvolili.

[34] Žalobce i stěžovatelka navrhovali v řízení před krajským soudem provedení množství důkazů. Šlo o listiny, na základě kterých měla být provedena těžba, např. o žádost Správy Národního parku a CHKO Šumava k vydání souhlasu k použití ustanovení o zásazích proti škůdcům ze dne 22. 7. 2011. Navrhovali též důkazní prostředky, které se týkaly přímo zásahu stěžovatelky, a sice výslechy mnoha svědků, kteří měli být na místě přítomni, stanovisko Ministerstva vnitra k postupu policie, DVD nosič se záznamy zásahů policistů v lokalitě, spisy o přestupcích jednotlivých zajištěných osob atd. Účastníci navrhovali provedení těchto důkazů i při jednání.

[35] Krajský soud však většinu z navrhovaných důkazů neprovedl a z odůvodnění jeho rozsudku není zřejmé, proč tak neučinil. Nelze zjistit, proč se rozhodl provést důkaz pouze dvěma novinovými články a závěrečnou zprávou stěžovatelky a ostatními navrženými důkazy nikoli a proč případně byly tyto důkazy nadbytečné. Z rozsudku nevyplývá, zda se krajský soud domníval, že již nemohou přinést ke zjištění skutkového stavu nic nového, nebo zda případně směřují k okolnostem, které nejsou důležité pro zjišťování skutkového stavu. To se jeví být nepravděpodobné zejména u DVD, které má obsahovat záznam zásahu. Nejvyšší správní soud nepředjímá hodnocení těchto důkazních prostředků, domnívá se však, že může napomoci vytvořit reálnou představu, jak blokáda probíhala a jak vypadal zásah stěžovatelky proti aktivistům.

[36] V rozsudku chybí i vyhodnocení provedených důkazů. Nelze např. zjistit, proč údaj o počtu zajištěných osob je pro posouzení věci rozhodný, proč soud čerpal tuto informaci z novinového článku a nikoli od účastníků řízení a jak případně novinář získal informaci o počtu zajištěných osob. Krajský

soud v podstatě pouze citoval obsah tří provedených důkazů a uzavřel, že se v oblasti konalo shromáždění, neboť šlo o pokojný shluk více osob a akce byla nenásilná.

[37] V přesvědčení, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn, utvrzuje Nejvyšší správní soud i zcela odlišná skutková verze, kterou stěžovatelka předložila v kasační stížnosti. Tvrdila, že se v lokalitě o velikosti asi 4 km² vždy pohybovalo asi 10 až 30 osob, které od sebe byly vzdáleny desítky či stovky metrů, a i tyto osoby opakovaně veřejně deklarovaly, že se neúčastní žádného shromáždění a jsou v lokalitě jako jednotlivci. S touto skutkovou verzí se lze setkat i v odborné literatuře (Jamborová, K. Co ještě lze považovat za shromáždění?, *Právní rozhledy*, 2012, č. 3, s. 94; pozn. Nejvyššího správního soudu: soud si je vědom profesního zařazení autorky článku a nijak nepředjímá, zda je takto vylíčený skutkový stav správný). Nyní je podstatné, že odůvodnění rozsudku krajského soudu neobsahuje dostatečné důvody, na podkladě kterých by bylo možné usoudit na důvodnost, či nedůvodnost skutkových tvrzení stěžovatelky.

[38] Konkrétní skutkové okolnosti, za nichž blokáda probíhala, jsou velmi podstatné. Jen na základě jejich vyhodnocení lze posoudit, zda akce aktivistů měla charakter shromáždění, či nikoli. Ani žalobce nepovažoval blokádu za „konvenční“ shromáždění občanů, kteří by at již staticky (shlukem na náměstí či před významnou veřejnou budovou) či dynamicky (např. při pochodu městem) vyjadřovali svůj názor k politickým či hospodářským otázkám obecnějšího významu. Z tvrzení účastníků i dosud provedených důkazů se může jevit, že zatímco někteří aktivisté se vyskytovali v zakázaném prostoru, jiní setrvali mimo oblast těžby. Bude proto třeba zjistit, zda se všechny osoby dostavily na místo společně a zda zatímco někteří vstoupili do zakázaného prostoru, jiní setrvali mimo něj. To může mít význam při úvaze, zda a od kterého okamžiku lze případně hovořit o shromáždění, zda se shromáždění nekonalo mimo zakázané území a zda faktickou blokádu těžby nelze považovat za „přívodní“ jev takového shromáždění v širším smyslu.

[39] Pokud by za shromáždění měla být případně považována pouze aktivní blokáda těžby (uvazování se ke stromům či uchycení se v jejich korunách a pohyb v zakázané oblasti), bude velmi podstatné, na jakém prostoru a v jakém počtu aktivisté vystupovali, zda byli ve vzájemné interakci, jak tato interakce probíhala. Je nepochybně rozdíl, pokud i v případě tzv. *sit in* shromáždění působí osoby společně v bezprostředním kontaktu (ve skupině), nebo zda se pohybují na sobě relativně nezávisle, bez vzájemného vizuálního kontaktu a chovají se v danou chvíli nezávisle na ostatních účastnících protestu.

[40] Pro závěr, že se jedná o shromáždění, je rovněž nezbytné zjištění o vzájemné interakci osob. Při vědomí shora uvedené definice je totiž třeba shromáždění stále považovat za dobrovolné setkání osob. Pokud by tedy mělo být za shromáždění považováno až samotné působení aktivistů v zakázaném prostoru, bude třeba posoudit, zda je tato podmínka v tomto případě splněna či zda provedené důkazní prostředky naopak svědčí tomu, že šlo o akci sice koordinovanou, avšak prováděnou jednotlivci s předem stanovenými úkoly. V takovém případě by bylo podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu obtížné považovat činnost aktivistů za výkon shromážďovacího práva. Účelem shromážďovacího práva musí být možnost společně vyjádřit obdobně sdílené hodnoty a působit tím na názory druhých.

[41] Nejvyšší správní soud si je vědom, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva v této oblasti prochází v posledních letech vývojem, zejména směrem k přípustnosti a ochraně neoznámených shromáždění (v podrobnostech k tomu např. Kosař, D. Aktuální judikatura ESLP ke svobodě shromážďování, *Právní rozhledy*, 2011, č. 20, s. 727–733). To však neznamená, že by soud mohl rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu a tento nedostatek případně odůvodnit pouze ochranou shromážďovacího práva.

[42] Potřeba podstatně doplnit důkazní řízení limituje Nejvyšší správní soud i v úvahách, zda se jednalo o několik po sobě následujících shromáždění, či zda šlo o jedno

„trvající“ shromáždění, které směřovalo k dosažení předem stanoveného cíle. Tak jako je mnohdy obtížné (zejména u spontánních shromáždění) určit přesný počátek jejich vzniku, a to vzhledem k neformálnímu jednání shromážděných osob, je obtížné též určit přesný okamžik, kdy proběhnuvší shromáždění již shromážděním není, ať již v důsledku jeho rozpuštění nebo proto, že se jeho účastníci prostě rozejdou. To však neznamená, že lze na kontinuální shromáždění usuzovat jen z toho, že je proti účastníkům zasahováno shodným způsobem nebo z toho, že se cíle shromáždění podařilo dosáhnout až po určité době. Bude proto třeba dokazováním zjistit, zda a po jakou dobu bylo možné o shluku osob na konkrétním místě hovořit.

[43] Již nyní však lze vyjádřit pochybnost nad úvahou krajského soudu na třinácté straně jeho rozsudku, podle které lze na trvající

povahu shromáždění usuzovat z opakovaných zásahů stěžovatelky proti jednotlivým aktivistům, které byly spojeny blízkou časovou souvislostí a probíhaly ve dnech po sobě následujících. To, že policisté opakovaně zasahovali obdobně, nemůže odůvodnit, že se jednalo po celou inkriminovanou dobu o jedno shromáždění. Podoba zásahu se odvíjela od činnosti aktivistů a lze předpokládat, že dokud budou osoby vystupovat určitých způsobem, bude i reakce policie obdobná. Je třeba, aby krajský soud zaměřil svoji pozornost na zjištění konkrétních okolností pohybu osob v dané lokalitě. Na charakter příčiny (tvrzeného shromáždění) nelze usuzovat z charakteru následku (zásahu stěžovatelky). Bude třeba zjistit, zda např. někteří z aktivistů zůstávali na místě i po dobu, kdy těžba neprobíhala, a zda lze proto uvažovat o kontinuálním protestu.

2900

Služební poměr: služba přesčas

k § 125 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb. (v textu jen „služební zákon“)

Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, má příslušník nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou vykonanou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, která byla nařízena v rozporu se zákonem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41)

Prejudikatura: č. 2823/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb., č. 280/2006 Sb. a č. 36/2012 Sb.

Věc: Dušan K. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Jihočeského kraje o zaplacení služby přesčas, o kasační stížnosti žalované.

Ředitel pro řízení lidských zdrojů žalované zamítl dne 27. 1. 2011 žádost žalobce o zpětné doplacení 150 hodin za výkon služby přesčas za roky 2008, 2009 a 2010. Dne 1. 11. 2011 přiznal ředitel pro řízení lidských zdrojů žalované žalobci odchodné ve výši 230 550 Kč, a to podle § 155 a § 156 odst. 1 a odst. 2 služebního zákona.

Žalobce podal proti uvedeným rozhodnutím ředitele pro řízení lidských zdrojů odvolání. Žalovaná spojila řízení o odvolání proti zamítnutí žádosti o zpětné doplacení 150 hodin za službu přesčas a řízení o odvolání proti rozhodnutí o přiznání odchodného do jednoho. Ředitel žalované rozhodnutím ze dne 28. 3. 2012 zamítl odvolání žalobce a napadená rozhodnutí potvrdil.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který rozsudkem ze dne 27. 11. 2012, čj. 10 A 48/2012-36, rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud uvedl, že žalobce požaduje doplatit výkon služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářních letech 2008, 2009 a 2010 a tento doplatek zohlednit při stanovení výše odchodného, neboť podle něho služba přesčas nebyla nařízena v důležitém zájmu služby a přesčasové hodiny nebyly ničím odůvodněny.

Krajský soud připomněl, že v dané věci přezkoumával v pořadí již druhé rozhodnutí žalované o odvolání proti zamítnutí žádosti žalobce o zpětné doplacení 150 hodin za výkon služby přesčas za roky 2008, 2009 a 2010. Předchozí rozhodnutí o odvolání bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 29. 12. 2011, čj. 10 A 75/2011-23, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení. V něm byla žalovaná zavázána právním názorem krajského soudu, podle něhož je zapotřebí vycházet z výjimečnosti služby přesčas, neboť zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž splnění ji nelze nařídit. Krajský soud zdůraznil, že výjimečnost služby přesčas ani důležitý zájem služby nejsou dány v případech dlouhodobého a vědomého přístupu žalované při řešení nedostatečného personálního obsazení příslušného útvaru. Vznik neočekávané situace odůvodňující nařízení služby přesčas si lze představit jen kupříkladu při momentální indispozici či absenci některého z příslušníků daného útvaru, např. kvůli zdravotním či jiným důvodům. Relevantním důvodem pro nařízení služby přesčas však nemůže být dlouhodobé či trvalé nahrazování nedostatků osob zvýšenými nároky na stávající příslušníky s odkazem na důležitý zájem služby.

Tomuto závaznému právnímu názoru vyslovenému v předchozím rozsudku však podle krajského soudu nevyhovělo ani druhé rozhodnutí žalované o odvolání. Z něho totiž nebylo přezkoumatelné, kdy konkrétně došlo ke vzniku neočekávané situace způsobené například momentální indispozicí či absencí

některého z příslušníků daného útvaru a návazně na tuto neočekávaně vzniklou situaci bylo třeba žalobci nařídit službu přesčas. Z toho důvodu nebylo možné vyvrátit tvrzení žalobce, že k nařizování služby přesčas docházelo v rozporu s § 54 odst. 1 služebního zákona, neboť na operačním středisku byly dlouhodobě plánovány přesčasy za účelem řešení neuspokojivé personální situace. Obstát přitom nemohlo vysvětlení žalované, že k nařizování služby přesčas docházelo na základě dohody s pracovníkem, a nikoliv rozkazu, a že prolomení stávající praxe při nařizování služby přesčas by mělo fatální, především finanční, důsledky pro žalovanou. Sama žalovaná v rozhodnutí uvedla, že tak jak je koncipována právní úprava, není vyloučena situace, kdy služební funkcionář již předem ví, že úkol vyplývající z bezpečnostní situace nelze podřízenými příslušníky zvládnout toliko prostřednictvím využití jejich základní doby služby v týdnu, a tudíž dochází k nařízení služby přesčas s určitým časovým předstihem. Toto vysvětlení žalované potvrdilo názor žalobce, že k nařizování služby nedocházelo v souladu s § 54 služebního zákona.

Jako nadbytečná se jevila krajskému soudu polemika žalované ohledně způsobu nařizování služby přesčas, neboť krajský soud v předchozím rozsudku nepožadoval vydávání správního rozhodnutí a poukazoval jen na potřebu jednoznačným, průkazným a nepochybným způsobem prokázat, že služba přesčas není využívána k jiným účelům a je nařizována pouze za podmínek, které stanoví platná právní úprava. Přehled pracovní neschopnosti u jednotlivých příslušníků za konkrétní období let 2007 až 2009 přitom podle závěru krajského soudu neprokázal (jednoznačně a nepochybnitelně), že služba přesčas byla žalobci nařízena v souladu s § 54 odst. 1 služebního zákona. Pro přezkoumatelnost rozhodnutí nepostačilo ani připojené obecné hodnocení žalované, že byly provedeny potřebné důkazy a z nich byla vyvozena skutková a právní zjištění. Krajský soud nepřisvědčil názoru žalované, podle něhož bylo nepochybně prokázáno, že z její strany nedochází ke kabinetnímu nařízení služby přes-

čas. K tomuto závěru totiž žalovaná nevedla žádnou konkrétní argumentaci a nedoložila proto své tvrzení, že služba přesčas byla nařizována za podmínek stanovených v § 54 služebního zákona. Vysvětlení, že veřejný zájem má přednost před zájmem osobním, pak nemohlo nahradit konkrétní odůvodnění závěru o splnění podmínek pro postup podle tohoto zákonného ustanovení. Z podkladů předložených žalovanou a jí poskytnutého vysvětlení krajský soud nemohl posoudit, zda postup žalované odpovídá platné právní úpravě a zda byly nároky žalobce oprávněné. Proto krajský soud uzavřel, že z napadeného rozhodnutí nebylo možné přezkoumat, zda žalobci byla nařizována služba přesčas v souladu se služebním zákonem a zda nebylo tohoto institutu využíváno k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava, což má zásadní význam pro posuzovanou věc.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že podle § 171 písm. h) služebního zákona se řízení ve věcech služebního poměru nevztahuje na nařízení služby přesčas, přičemž pravomoc rozhodnout o této záležitosti náleží nejbližší nadřízenému vedoucímu příslušníkovi, který podle § 5 odst. 1 služebního zákona řídí výkon služby dalších příslušníků a dává podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby. Tento úkon směřující ke stanovení času výkonu služby tedy služební zákon vyloučil z formalizovaného řízení ve věcech služebního poměru, v důsledku čehož má povahu rozkazu (řídícího aktu) vedoucího příslušníka, jenž vyplývá z konkrétní a aktuální potřeby výkonu služby. Takovému rozkazu se musel podřízený příslušník podrobit pod hrozbou spáchání trestného činu.

Stěžovatelka dále uvedla, že samotná forma nařízení služby přesčas není služebním zákonem stanovena, takže lze akceptovat i ústní sdělení příslušnému policistovi. Ústní forma nařízení služby přesčas byla v praxi stěžovatelky obvyklá a používala se i v rámci integrovaného operačního střediska. Tuto změnu výkonu služby byl přitom povinen nadřízený vedoucí policista okamžitě zapracovat písemně do plánu služeb, čímž zajistil bezproblémové softwarové zúčtování výkonu služby.

Službu přesčas tedy nařizoval vedoucí příslušník, a nikoliv jakýsi správní orgán či služební funkcionář nadaný pravomocí jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Mnohdy vedoucí příslušník rozhodoval na základě momentální bezpečnostní situace, která mu z důvodu nebezpečí z prodlení nedávala prostor pro užití správního uvážení ani pro důkladné odůvodnění nařízení služby přesčas. Nebylo proto reálné, aby nadřízený příslušník musel u každé služby přesčas uvádět konkrétní důvody pro její nařízení. Tím stěžovatelka nezpochybňovala povinnost sdělit příslušníkovi, jaký důležitý zájem služby vedl k nařízení služby přesčas. Rozsah tohoto sdělení však dle jejího názoru musel odpovídat konkrétní situaci, při níž byla služba přesčas nařizována.

Nemohlo-li tedy být při nařizování služby přesčas požadováno odůvodnění s náležitostími stanovenými v § 181 odst. 5 služebního zákona, nebylo možné je spravedlivě požadovat ani po služebním funkcionáři, který rozhodoval o nárocích souvisejících se službou přesčas. Sankcí za neuvedení důvodu pro nařízení služby přesčas či za jeho nedostatečnou konkretizaci v rozhodnutí ve věcech služebního poměru proto nemohlo být jeho zrušení.

Stěžovatelka dodala, že podle logiky krajského soudu by musel být požadavek na jednoznačný, průkazný a nezpochybnitelný způsob prokazování existence důvodů služby přesčas vztažen i na další případy, ve kterých není vedeno řízení ve věcech služebního poměru. Krajský soud tak svou úvahou založil možnost rozšířit své právo přezkumu i na rozhodnutí, kterými vedoucí příslušník ukládá úkoly směřující ke způsobu, době a rozsahu výkonu služby podřízených příslušníků.

Stěžovatelka shrnula, že o nařízení služby přesčas tedy nebylo vedeno řízení ve věcech služebního poměru, v němž by se vydávalo formalizované písemné rozhodnutí, proti němuž by bylo možné podat odvolání. V důsledku toho nebyl možný soudní přezkum služby přesčas ani konkrétních důvodů, které v jednotlivých případech vedly k jejímu nařízení.

Dále stěžovatelka namítla, že služební zákon upravuje v § 52 základní dobu služby

v týdnu a v § 54 službu přesčas. Policistovi je možné nařídit službu přesčas buď podle § 54 odst. 1 služebního zákona do 150 hodin za kalendářní rok z důvodu důležitého zájmu služby, nebo podle odstavce druhého téhož ustanovení nad tento limit při vyhlášení krizového stavu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu. Jinou kategorií doby služby služební zákon nevynechává, a proto každá služba konaná nad základní dobu služby v týdnu je službou přesčas. I kdyby tedy služba přesčas byla nařízena neoprávněně, zůstává službou přesčas, k jejímuž výkonu se přihlíží při stanovení služebního příjmu. Její případné neoprávněné nařízení ji z režimu odměňování služby přesčas nemůže vyloučit, protože § 112 odst. 2 a § 125 služebního zákona takový postup neumožňují. Podle § 112 odst. 2 služebního zákona je totiž příslušníkovi „*stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce*“, bez ohledu na to, zda přesčasová služba byla nařízena, či nikoliv. Teprve až za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce má příslušník nárok na náhradní volno, a neposkytne-li mu jej bezpečnostní sbor v době tří kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má poté nárok na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, jak vyplývá z § 125 odst. 1 služebního zákona.

Stěžovatelka také odkázala na náleží Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, č. 36/2012 Sb., ve kterém Ústavní soud konstatoval, že tarifní plat příslušníka jako základní složka jeho služebního příjmu již v sobě zahrnuje odměnu za případnou službu přesčas v maximálním rozsahu 150 hodin za kalendářní rok. V kontextu tohoto nálezu by tak o zákonnosti přesčasových služeb do uvedeného limitu bylo možné pochybovat jen v případě, kdyby je nadřízený příslušník nařizoval zcela evidentně diskriminačně. Z dokumentů založených ve spise však taková skutečnost nikterak nevyplývá. Naopak z nich bylo zřejmé, že v rozhodném období bylo nařizování služby přesčas rozloženo mezi všechny policisty sloužící na operačním středisku víceméně rovnoměrně.

Stěžovatelka dále namítla, že výklad pojmu „*důležitý zájem služby*“ provedený krajským soudem je nutně odmítnout, a to kromě jiného na základě argumentu *per reductionem ad absurdum*. Důsledné dodržování zájmu nařizování služby přesčas v případech dočasného nebo i dlouhodobého personálního neobsazení některých útvarů by totiž mělo za následek nesplnění úkolů, které bezpečnostním sborům ukládají příslušné právní předpisy. Počty příslušníků určila vláda, přičemž krajskému soudu byly jistě známy okolnosti, za nichž došlo k zásadní redukci počtu příslušníků. Pokud tedy v důsledku nedostatku příslušníků nebylo možné zajistit základní činnosti daného útvaru, nelze se řídit názorem krajského soudu a nenařizovat službu přesčas. Důležitý zájem služby přitom nemohl být vykládán jinak, než jak je definovaný v § 201 odst. 1 služebního zákona, tedy jako „*zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru*“. Přestože bylo dlouhodobé využívání služby přesčas v důsledku nedostačeného personálního obsazení útvaru nesystémové a neslo sebou značné problémy a důsledky, nebylo možné jej považovat za fenomén, který vyloučil existenci důležitého zájmu služby, jak uvedl ve svém rozhodnutí krajský soud. Soudy ani jiné orgány státu nebyly a ani nemohou být příslušné k posuzování toho, co je a co není důležitým zájmem služby. Toto posouzení náleží výlučně vedoucím příslušníkům bezpečnostních sborů, kteří jako jediní jsou schopni takový zájem identifikovat a zvolit prostředky k jeho naplnění. Stěžovatelka dále popsala fungování integrovaného operačního střediska a zdůraznila, že zajištění jeho chodu je vždy v důležitém zájmu služby ve smyslu § 201 služebního zákona. Činnost integrovaného operačního střediska zároveň naplňuje úkoly policie vymezené v § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na rozsudky krajského soudu, v nichž byly vyloženy předpoklady pro nařizování služby přesčas vyplývající ze služebního zákona a jejichž správnost byla potvrzena i rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Po-

dle judikatury správních soudů lze z příslušných ustanovení služebního zákona dovodit, že pro nařízení služby přesčas musejí být splněny čtyři kumulativní podmínky, a to a) důležitý zájem služby, b) z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby, c) odůvodnění přijetí tohoto opatření, d) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce. Stěžovatelka však tato soudní rozhodnutí odmítla akceptovat a zcela účelově a obstrukčně opakovaně namítla jejich nezákonnost s tím, že podmínky vymezené judikaturou údajně odporují služebnímu zákonu a jdou nad jeho rámec. Z rozhodnutí krajského soudu i Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že se nejedná o žádné povinnosti stanovené nad rámec zákona, ale o podmínky, které musí žalovaná dodržet, aby služba přesčas byla nařízena v souladu se služebním zákonem.

Dále žalobce uvedl, že potřeba odůvodňování služby přesčas vychází z obecných principů právního státu a z nutnosti dodržení zákonných limitů pro její nařizování. Stěžovatelka se proto zmýlila, když uvedla, že nařizování služby přesčas nemusela odůvodňovat, neboť jí to služební zákon výslovně nepřikazoval. Služební zákon pouze stanoví, že se o určitých záležitostech nevede řízení ve věcech služebního poměru, z čehož však vůbec nevyplývá nepotřebnost zachovávat podmínky pro nařízení služby přesčas a následně prokázat jejich naplnění. Zpětné prokázání podmínek, za nichž byla služba přesčas vykonána, brání zneužívání tohoto institutu. Jen na základě odůvodnění nařízení služby přesčas si lze totiž učinit úsudek, zda vedoucí příslušník postupoval v souladu se zákonem. Správní soudy nejudikovaly, že se o nařízení služby přesčas má vydávat formalizované rozhodnutí, a proto se jednalo o účelový argument stěžovatelky. Ta měla navíc mnoho prostředků, jak zpětně dohledat důvody pro nařízení služby přesčas, jako kupříkladu knihu služeb.

Ustanovení § 171 odst. 1 písm. h) služebního zákona, podle něhož se o nařizování služby přesčas nevede řízení ve věcech služebního poměru, se vztahuje pouze na bezprostřední nařízení služby přesčas, a nikoliv na přezkoumání, zda služba přesčas byla pří-

slušníkovi nařízena v souladu se zákonem. V daném případě nebylo předmětem řízení nařízení konkrétní služby přesčas, nýbrž nároky vyplývající ze služby přesčas nařízené v rozporu se zákonem. Proto bylo nezbytné, aby služební funkcionář v tomto řízení odůvodnil skutečnosti, které vedly k nařízení konkrétní služby přesčas, neboť jen takový postup umožňoval posoudit jeho zákonnost. Neodůvodňování služby přesčas do limitu 150 hodin za kalendářní rok by bylo možné jen za situace, kdyby zákonodárce nestanovil žádné podmínky pro takový postup.

V daném případě nebyla služba přesčas zdůvodňována. Dokonce bylo přímo prokázáno dlouhodobé zneužívání služby přesčas a neschopnost stěžovatelky doložit podmínky pro její nařizování. Příslušník, který plánoval a nařizoval služby na operačním středisku, totiž vypověděl, že službu přesčas plánoval pouze z důvodu nedostatku příslušníků. Tento nedostatek byl objektivně odvoditelný i z počtu odpracovaných hodin na integrovaném operačním středisku. Ostatně sama stěžovatelka dovodila, že na integrovaném operačním středisku bylo méně příslušníků, než činí systematizovaná místa. Dlouhodobý personální nedostatek stěžovatelka vůbec neřešila, a to ani přes pokyny a nařízení policejního prezidenta sledovat negativní dopady služebního zákona, včas je avizovat a odůvodňovat službu přesčas. Pokud stěžovatelka porušovala své interní předpisy, a znemožnila tak eliminaci negativních dopadů služebního zákona, nemůže se dovolávat nesprávného určení počtu příslušníků vládou. Navíc případné překážky na straně bezpečnostního sboru nemohou být kladeny na újmu jeho příslušníkům. Stěžovatelka byla povinna dodržovat příslušné právní předpisy a porušila-li je, musí za to nést následky.

Žalobce dodal, že tvrzení stěžovatelky, podle něhož soudy ani jiné státní orgány nemohou posuzovat, co je v důležitém zájmu služby, neboť takové posouzení náleží výlučně vedoucím příslušníkům bezpečnostních sborů, bylo projevem pohrdání soudy, celým právním systémem a bezostyšné arogance výkonné moci. Ta je pod kontrolou moci soud-

ní, které v dané věci přísluší vykládat právní předpisy a posuzovat jednání stěžovatelky. Krajský soud přitom dospěl k jednoznačnému závěru o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro neúplnost podkladů, které stěžovatelka shromáždila. V odůvodnění rozsudku není nikde uvedeno, že v daném případě není dán důležitý zájem služby, neboť takový závěr ani nemohl krajský soud učinit pro nedostatek podkladů. Nemožnost přezkoumat důvody nařízení služby přesčas soudem zapříčinila samotná stěžovatelka neúplným spisovým materiálem, svým vyjádřením a nesplněním povinností vyplývajících pro ni z rozsudků správních soudů.

Navíc stěžovatelkou dodané materiály byly účelově zpracované. Stěžovatelka se snažila zpětně dovozovat důvody služby přesčas pracovní neschopností, která však nikdy nebyla důvodem pro její nařízení. Rovněž tvrzení stěžovatelky o prokázání zákonnosti nařízení služby přesčas je v rozporu se skutečností. Vedoucí příslušník integrovaného operačního střediska totiž ve své svědecké výpovědi uvedl, že službu přesčas plánoval a nařizoval pouze z nedostatku příslušníků. Dále tento svědek vypověděl, že při plánování služby se současným obsazením byl schopen pokrýt pouze část služby v měsíci a pro zajištění zbytku řádné služby v měsíci musel využít služby přesčas. Tuto skutečnost se stěžovatelka snažila zakrýt údajnými pracovními neschopnostmi příslušníků, které však v daném případě neměly vliv na nařizování služby přesčas.

Dále žalobce poukázal na nutnost ústavně konformní interpretace § 112 a § 125 služebního zákona v návaznosti na § 54 odst. 1 téhož zákona. Za výkon služby přesčas, která byla nařízena v souladu s § 54 odst. 1 služebního zákona, nenáleží příslušníkovi další zvláštní náhrada služebního příjmu. Jiná situace ovšem nastane při nařízení služby přesčas v rozporu s § 54 odst. 1 služebního zákona. V takových případech musí být služba přesčas proplacena a § 112 a § 125 služebního zákona nelze použít. Služební zákon totiž výslovně neřeší excesy na straně vedoucího příslušníka či služebního funkcionáře při nařizování služby přesčas ani náhrady za takto nezákonně naří-

zené služby. Proto bylo namíste postupovat v souladu se základními právními principy a poskytnout náhradu příslušníkům, kteří službu přesčas vykonali v rozporu se zákonem. Opačný výklad by byl v rozporu s ústavně zaručenými základními právy příslušníků a fakticky by stěžovatelce umožnil nerespektování podmínek pro nařizování služby přesčas.

Konečně žalobce uvedl, že výklad pojmu „*důležitý zájem služby*“ podaný stěžovatelkou byl naprosto obecný, neboť ta má plnit své úkoly stanovené příslušnými právními předpisy v rámci běžného výkonu služby příslušníků. Výše uvedený náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/09 se zabýval toliko ústavností služby přesčas jako takové, a nikoliv vymezením podmínek pro její nařizování na základě výkladu příslušných ustanovení služebního zákona. Takový výklad přísluší obecným soudům, takže uvedený náleží Ústavního soudu není v rozporu s judikaturou krajského soudu a Nejvyššího správního soudu o posuzované právní otázce. Pokud stěžovatelka jednala v rozporu se služebním zákonem a neodůvodnila svůj postup, bylo také její jednání nezákonné. Tato nezákonnost spočívala v dané věci v tom, že se služba přesčas stala běžnou součástí služby a neproplácela se. V rozhodném období přitom docházelo na integrovaném operačním středisku k vykazování služby přesčas v řádu několika stovek až tisíců hodin za kalendářní rok.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalované zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně polemizuje se závěry dosavadní judikatury o podmínkách pro nařizování služby přesčas, s nimiž se však v posuzované věci Nejvyšší správní soud plně ztotožnil ve svém předchozím rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. 4 Ads 15/2012-34. Proto lze v tomto směru plně odkázat na argumentaci, která je obsažena v rozsudku krajského soudu ze dne 20. 8. 2010, čj. 10 A 34/2010-28, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 6 Ads 151/2011-126, č. 2823/2013 Sb. NSS. Nad její rámec Nejvyšší správní soud s ohledem na kasační námitky uvádí tyto úvahy:

Řízení ve věcech služebního poměru se podle § 171 písm. h) služebního zákona nevztahuje na nařízení služby přesčas, z čehož je zřejmé, že se při nařizování přesčasové služby nevydává rozhodnutí v písemné formě, které by muselo obsahovat náležitosti uvedené v § 181 odst. 5 téhož zákona. Službu přesčas nařizuje vedoucí příslušník rozkazem daným k výkonu služby, který musí podřízený příslušník splnit, a to i v případě jeho zřejmého rozporu s právním předpisem [§ 5 odst. 1, § 45 odst. 1 písm. a), § 46 odst. 1 a odst. 2 služebního zákona]. Nařizování služby přesčas je nepochybně v praxi velice častým jevem, takže při absenci způsobu jeho sdělování podřízeným příslušníkům ve služebním zákoně je možné tak činit i ústní formou.

Nicméně příslušníkovi lze podle § 54 odst. 1 služebního zákona nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce jen v důležitém zájmu služby. Navíc služba přesčas představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídit výkon služby nad rámec základní doby služby, která podle § 52 odst. 1 služebního zákona činí 37,5 hodiny týdně. Služební zákon tedy nepojímá službu přesčas jako další fond služební doby, z něhož je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Naopak pro nařízení služby přesčas je nutné splnit uvedené podmínky, jejichž dodržení tak musí být možné ověřit, aby v řízení ve věcech služebního poměru týkajícího se služebního příjmu příslušníka či jeho výsluhového nároku a v případném soudním přezkumném řízení mohl být učiněn spolehlivý závěr o tom, zda služba přesčas byla nařízena v souladu se služebním zákonem, či nikoliv.

Proto je nezbytné, aby vedoucí příslušník u každé služby přesčas uvedl konkrétní důvod, proč ji nařídil. S ohledem na zmíněnou neformálnost rozhodování o službě přesčas a její četnost nelze zajisté vyžadovat, aby odůvodnění jednotlivé služby přesčas mělo parametry, které služební zákon stanovuje pro odůvodnění rozhodnutí vydaného v řízení ve věcech služebního poměru. Nicméně po vedoucím příslušníkovi je možné žádat alespoň

rámcové vymezení určitého důvodu pro nařízení služby přesčas a stručný písemný záznam o tomto důvodu, například v knize služeb. Takový požadavek umožňuje posouzení zákonnosti nařízení služby přesčas v řízení ve věcech služebního poměru a v soudním řízení správním a zároveň nepřinášá výraznější administrativní zátěž, která by ohrožovala plnění jiných úkolů vedoucích příslušníků bezpečnostních sborů. Ostatně o praktické proveditelnosti odůvodnění každé služby přesčas svědčí i trvalý úkol uložený na poradách policejního prezidenta platný v roce 2008 č. 86/K, podle něhož mají všichni služební funkcionáři a vedoucí příslušníci „[p]lánování služby přesčas řádně odůvodnit důležitým zájmem služby, vyhlášením krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejným zájmem, tak jak předpokládá § 54 [služebního] zákona“.

Posuzování podmínek pro nařízení služby přesčas a z toho vyplývající požadavek na přiměřené odůvodnění takového opatření dále není výrazem nepřipustného rozšíření pravomoci soudního přezkumu i na úkony, jimiž vedoucí příslušníci ukládají podřízeným příslušníkům úkoly směřující ke způsobu, době a rozsahu výkonu služby podřízených příslušníků. Především je nutné zdůraznit, že dosavadní judikatura nečinila závěr o možnosti soudního přezkumu samotného úkonu, jímž vedoucí příslušník v rámci svého oprávnění dávat rozkazy k výkonu služby nařizuje podřízenému příslušníku službu přesčas. Správní soudy vymezily podmínky pro nařízení služby přesčas spočívající v důležitém zájmu služby a z toho vyplývajícího předpokladu výjimečnosti služby přesčas v rámci soudního přezkumu rozhodnutí služebních funkcionářů vydaných v řízení o služebním poměru, která se týkala nároků příslušníků vyplývajících z údajně nezákonné služby přesčas. Taková rozhodnutí správního orgánu nepochybně představují úkony správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhají soudnímu přezkumu. V jeho rámci pak musí soud posoudit dodržení uvedených podmínek pro nařízení služby přesčas, což však nemůže učinit bez znalosti konkrétního důvodu, který vedoucího příslušníka k takovému opatření přiměl.

Jestliže vedoucí příslušník takový konkrétní důvod alespoň v rámcovém rozsahu nevynechá a nezaznamená ho v písemné formě, ani ho nelze spolehlivě dovodit ze spisového materiálu, nemůže služební funkcionář v řízení ve věcech služebního poměru náležitě posoudit, jestli služba přesčas byla nařízena v souladu se služebním zákonem, či nikoliv. V důsledku toho si takový úsudek nemůže učinit ani soud, který tak je nucen žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, jako tomu bylo i v nyní posuzované věci.

Krajský soud tedy neporušil § 171 písm. h) služebního zákona, když žalobou napadené rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Jelikož z rozhodnutí napadeného žalobou nebylo možné přezkoumat, zda žalobci byla nařizována služba přesčas v souladu se služebním zákonem a nebylo tohoto institutu využíváno k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava, nemohl krajský soud uvést žádný důvod, který by ho vedl k závěru o nezákonnosti výkonu přesčasové služby. Absence takové úvahy v odůvodnění napadeného rozsudku tedy nepředstavuje důkaz o nesprávnosti závěru krajského soudu o jeho pravomoci přezkoumávat nařízení služby přesčas, jak se namítá v kasační stížnosti.

Rozsudek krajského soudu není v rozporu ani s § 201 služebního zákona, podle něhož se za důležitý zájem služby „považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru“. Podle názoru stěžovatelky lze v takto definovaném důležitém zájmu služby nařadit výkon služby přesčas podle § 54 odst. 1 téhož zákona i v případech dlouhodobého využívání přesčasové služby v důsledku nedostatečného personálního obsazení příslušného útvaru bezpečnostního sboru. Jazykový (gramatický) výklad § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona skutečně vede k závěru o možnosti nařizování služby přesčas ve všech případech, kdy má být naplněna přesčasová služba plnění úkolů bezpečnostního sboru stanovených služebním zákonem, bez ohledu na konkrétní důvody, které ve-

doucího příslušníka k takovému opatření přiměly.

Při interpretaci právní normy obsažené v uvedených ustanoveních se však nelze spokojit jen s jejím jazykovým vyjádřením. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, č. 280/2006 Sb., připomíná, „že *neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.*“ V dalším nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., Ústavní soud zdůraznil, že „[m]echanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“. Konečně v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., Ústavní soud uvedl, že „[s]oud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“ Závažné důvody pro odchýlení se od doslovného znění § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona jsou v určitých případech dány, přičemž takový postup nelze považovat za projev libovůle.

Především je nutné znovu zdůraznit výjimečnost výkonu služby přesčas, která je dána tím, že se nařizuje nad rámec základní doby služby v rozsahu 37,5 hodiny týdně. Jestliže by tedy služba přesčas představovala jakýsi dodatečný fond služební doby, z něhož by mohl vedoucí příslušník kdykoliv a z jakýchkoliv důvodů čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce, vytratil by se rozdíl mezi základní dobou služby v týdně a službou přesčas.

V takovém případě by institut služby přesčas postrádal smyslu, neboť ničím nepodmíněné využívání takového fondu by mohlo být u každého příslušníka dosaženo poměrným zvýšením základní doby služby, aniž by muselo být nařizování služby přesčas jakkoli vykazováno a odůvodňováno. Navíc pokud by zákonodárce zamýšlel umožnit automatické nařizování služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, nepodmiňoval by využití tohoto institutu důležitým zájmem služby. Ten tedy musí být s ohledem na smysl a účel služby přesčas dán jen ve výjimečných případech, jak správně dovodila dosavadní judikatura. Jedná se tedy o situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 služebního zákona, jako kupříkladu již zmíněná momentální indispozice či absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů nebo předem neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být náležitě splněn jen příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec jeho naplánované směny.

Výjimečným případem umožňujícím nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby však není dlouhodobý či trvalý nedostatek příslušníků útvaru bezpečnostního sboru, neboť v takovém případě služba přesčas ztrácí svůj mimořádný charakter a stává se z ní pravidelný způsob zajištění plnění úkolů bezpečnostního sboru. Nedostatečné personální obsazení příslušného útvaru bezpečnostního sboru tak nepředstavuje relevantní důvod pro nařízení služby přesčas. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz stěžovatelky na zásadní redukci počtu příslušníků Policie České republiky, v důsledku níž nelze zajistit základní činnosti tohoto bezpečnostního sboru bez nařizování výkonu služby přesčas. Nemožnost bezpečnostního sboru zajistit úkoly uložené mu zákonem využitím základní doby služby v týdnu a toliko výjimečným nařizováním služby přesčas nelze překlenout porušováním podmínek pro nařizování přesčasové služby k tíži jeho příslušníků.

Zajištění činnosti bezpečnostních sborů v potřebném rozsahu by mělo být považováno za základní prioritu státu, k čemuž by mě-

ly být vyčleněny potřebné finanční prostředky. Nicméně i v případě, že je stát není schopen, být z objektivních důvodů, ve svém rozpočtu nalézt, nemůže rezignovat na dodržování jednotlivých ustanovení služebního zákona týkajících se způsobu výkonu služby příslušníků bezpečnostních sborů. Proto i při nedostatku finančních prostředků určených na provoz bezpečnostního sboru musí stát zajistit dodržení zákonnosti služby přesčas, a to například omezením jeho činnosti, zvýšením základní doby služby v týdnu či plošným snížením základního tarifu služebního příjmu příslušníků za současného zvýšení jejich počtu, aby tak bylo možné zajistit plnění úkolů bezpečnostního sboru především v rámci základní doby služby a zachovat výjimečnou povahu výkonu služby přesčas. Taková opatření samozřejmě vyžadují změny příslušných právních předpisů, jejichž schválení nemohou vedoucí příslušníci ovlivnit, takže ti jsou za stávající právní úpravy a nedostatku finančních prostředků na provoz příslušných útvarů bezpečnostního sboru s největší pravděpodobností nuceni zajistit plnění jejich úkolů jen za cenu trvalého nařizování výkonu služby nad rámec základní doby služby v týdnu, za což nemohou nést žádnou odpovědnost sankční povahy.

Nicméně takový postup učiněný v důsledku nedostatečného personálního obsazení útvaru bezpečnostního sboru je nejen nesystémový, ale z uvedených důvodů není činěno ani v důležitém zájmu služby, nesplňuje předpoklad výjimečnosti, a je tak v rozporu s § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona. Posuzování toho, zda služba přesčas byla nařízena v důležitém zájmu služby a zda byly pro její výkon splněny zákonné podmínky, pak přísluší nejen vedoucím příslušníkům bezpečnostních sborů, nýbrž i služebním funkcionářům při rozhodování o nárocích příslušníků týkajících se údajně nezákonné služby přesčas. Jelikož tato rozhodnutí vydaná ve věcech služebního poměru podléhají následnému soudnímu přezkumu, přísluší posuzování zákonnosti služby přesčas taktéž správním soudům. Proto je nutné odmítnout tvrzení stěžovatelky, že sou-

dy ani jiné orgány státu nejsou příslušné k posuzování toho, co je v důležitém zájmu služby a zda jsou dány konkrétní důvody pro nařízení výkonu služby přesčas. Opačný postup by byl v rozporu s principem dělby moci vyjádřeným i v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.

Z těchto důvodů nelze souhlasit ani s námitkou stěžovatelky, podle níž je zajištění chodu a plnění úkolů integrovaného operačního střediska vždy v důležitém zájmu služby ve smyslu § 201 služebního zákona. I v tomto útvaru stěžovatelky je totiž možné nařídít službu přesčas jen v případech, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 služebního zákona. Jelikož je v integrovaném operačním středisku prováděn výkon služby v nepřetržitém provozu, lze naopak očekávat menší množství takových případů. Mezi ně by bezpochyby náležely služby přesčas náhradou za příslušníky v pracovní neschopnosti, jak již bylo zmíněno. Stěžovatelka si však v tomto směru opatřila toliko přehled pracovní neschopnosti jednotlivých příslušníků integrovaného operačního střediska za období let 2007 až 2009, z něhož nelze učinit jednoznačný a spolehlivý závěr o zákonnosti výkonu služby přesčas žalobcem v rozhodném období. Rovněž stěžovatelka nevyvrátila tvrzení žalobce o nedostatečném počtu příslušníků integrovaného operačního střediska a z toho vyplývající nutnosti pravidelného nařizování služby přesčas. Svědek Václav S., který řídil tento útvar stěžovatelky a schvaloval jeho plán služeb, sice v odvolacím řízení uvedl, že v roce 2008 byl systematizovaný stav naplněn, avšak z této skutečnosti nevyplývá, zda tento plánovaný počet příslušníků operačního střediska odpovídal skutečné potřebě a umožňoval plnění jeho běžných úkolů jen s výjimečným využíváním služby přesčas. Navíc z přehledu přesčasových hodin za roky 2007 až 2009 je zřejmé, že téměř každý příslušník integrovaného operačního střediska vykonával službu přesčas nad limit 150 hodin za kalendářní rok. Tato skutečnost nasvědčuje ne-

možnosti zajistit řádný chod uvedeného útvaru bez pravidelného využívání služby přesčas.

Dále krajský soud napadeným rozsudkem neporušil ani § 112 odst. 2 větu první a § 125 odst. 1 služebního zákona, podle nichž je příslušníkovi stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce a nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, mu vzniká až za každou hodinu služby přesčas nad tento limit. Tato ustanovení skutečně nepamatují na případy neoprávněného nařízení služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, a v důsledku toho ani neupravují nároky příslušníků vyplývající z takového nezákonného opatření.

Jestliže však služba přesčas představuje výjimečné opatření umožňující výkon služby nad rámec základní doby služby a § 54 odst. 1 služebního zákona její nařízení podmiňuje důležitým zájmem služby, pak je nemyšlitelné, aby v případech neoprávněného výkonu služby v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce příslušníkovi nenáleželo žádné plnění. Takový závěr by jistě nebyl ústavně konformní a odporoval by právním zásadám i principu spravedlnosti, neboť po příslušníkovi, jemuž byl uložen výkon služby přesčas v rozporu se zákonem, nelze žádat, aby ji vykonával bez náležitého protiplnění.

Z těchto důvodů se jedná o mezeru v zákoně, kterou je zapotřebí uzavřít. Jak již bylo zmíněno, příslušník má podle § 125 odst. 1 služebního zákona „nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad rámec 150 hodin v kalendářním roce. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná.“ Není tedy žádného důvodu, proč by příslušník neměl obdržet stejné plnění i v případech neoprávněného nařízení služby

přesčas do 150 hodin v kalendářním roce. Stejně jako v případě nedodržení tohoto limitu přesčasové služby totiž i při službě přesčas nevykonávané v důležitém zájmu služby dochází k porušení § 54 odst. 1 služebního zákona.

Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona lze tedy učinit závěr, že příslušník má nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, kterou vykonal v rozporu se zákonem. Nelze tedy souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že i neoprávněně nařízená služba přesčas je již zohledněna při stanovení služebního příjmu příslušníka a za její výkon mu nenáleží žádné plnění. (...)

Uvedený závěr o možnosti nařizování služby přesčas jen ve výjimečných případech není v rozporu s výše uvedeným nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/09, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru o ústavnosti § 112 odst. 2 věty první služebního zákona. Ústavní soud se v něm totiž nezabýval podmínkami, za nichž lze nařídít službu přesčas, takže dosavadní judikatura správních soudů o posuzované právní otázce není v rozporu s tímto jeho rozhodnutím.

Lze proto uzavřít, že odůvodnění rozhodnutí ředitele žalované ve věcech služebního poměru ze dne 28. 3. 2012 postrádá rozhodný důvod pro závěr o splnění podmínek pro nařizování služby přesčas žalobci v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce v něm učiněný. Krajský soud tedy nepochybil, když toto rozhodnutí pro nepřízvučnost zrušil. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto nebyl naplněn.

V dalším řízení tedy stěžovatelka v přiměřeném rozsahu vymezí konkrétní důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období. Jestliže takové konkrétní důvody nedohledá nebo zjistí, že ve světle judikatury správních soudů nepostačovaly pro nařízení služby přesčas, přizná žalobci za každou neoprávněnou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce plnění uvedené v § 125 odst. 1 větě druhé služebního zákona a následně ho zohlední i při stanovení výše odchodného. Další polemiku stěžovatelky s judikaturou vymezující podmínky pro nařizování služby přesčas by totiž musel Nejvyšší správní soud považovat za odmítnutí respektovat závazný právní názor soudu, na což by bylo nutné reagovat způsobem stanoveným v soudním řádu správním.

2901

Místní referendum: informační kampaň; přípustnost otázky

k § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

k § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

k § 8 odst. 3, § 31, § 32, § 48 a § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 169/2008 Sb.

I. Rozhoduje-li zastupitelstvo obce z vlastního podnětu o pořízení či změně územního plánu, musí respektovat § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něhož „[o]bec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“, a respektovat také cíle územního plánování. Změny v územním plánu, které jsou iniciovány z vlastního podnětu obce, by tak měly vždy směřovat k zajištění veřejného zájmu, o němž si lze učinit představu mimo jiné právě prostřednictvím institutu místního referenda.

II. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, výslovně nestanoví povinnost vést k místnímu referendu informační kampaň. Ze smyslu a účelu konání místního refe-

*) S účinností od 1. 1. 2013 dále změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

renda a z obecných povinností obce pečovat o všestranný rozvoj obce včetně účelného vynakládání finančních prostředků z rozpočtu obce (§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) lze dovodit povinnost obce, koná-li se místní referendum z jejího podnětu, informovat oprávněné osoby objektivním a dostatečným způsobem o konání místního referenda.

III. Není vyloučeno, aby otázka pokládaná v referendu týkající se omezení výstavby v určitých lokalitách obsahovala i údaj o tom, po jakou dobu by toto omezení mělo trvat. Není však na závadu, jestliže otázka takový údaj neobsahuje, neboť zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, podrobně upravuje veškeré okolnosti ohledně platnosti a závaznosti rozhodnutí v místním referendu.

IV. Jestliže pro lokality, kterých se má týkat omezení výstavby, neexistuje vžitý místní název, nezbyvá, než s ohledem na požadavek určitosti a nezaměnitelnosti území použít identifikaci pomocí parcelních čísel, byť jejich dlouhý seznam může být do určité míry nepřehledný. Trvat však na absolutní přehlednosti otázky a současně na její jednoznačnosti by mohlo vést k tomu, že otázku k určitému tématu by nebylo možné zformulovat vůbec.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 20/2012-81)

Prejudikatura: č. 2718/2012 Sb. NSS.

Věc: Jaroslava M. proti městu Černošice o neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu.

Navrhovatelka se svým návrhem doručeným Krajskému soudu v Praze dne 23. 10. 2012 domáhala vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném ve dnech 12.–13. 10. 2012 v Černošicích.

Navrhovatelka uvedla, že odpůrce vyhlásil referendum o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby celé území, které je k 27. 6. 2012 vymezeno pozemky parc. č. 3938, 3937, 3939/1, 3939/2, 3939/3, 3939/4, 3939/5, 3939/6, 3939/7, 3941, 3942, 3943, 3945/1, 4049/11, 4182/2, 4182/10, 4183/1, 4183/2, 4183/3, 4183/4, 4183/5, 4183/6, 4183/7, 4183/8, 4183/9, 4184/1, 4184/2, 4184/3, 4184/4, 4184/5, 4185, 4186/3, 4187, 4188/1, 4188/2, 4189, 6211/1, 6211/2, 6211/15, 4095, 4098/15, 4098/16, 4098/17, 4098/19, 4101/5, 4101/55, 4101/56, 4101/57, 4101/58, 4103/1, 4103/2, 4103/3, 4103/4, část pozemku parc. č. 4094/1 (zahrnující plochu OS-2), 4101/7 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4100/1 (zahrnující plochu DS), 4101/53 (zahrnující plochu OS-2 a ZN-1), 4098/20 (zahrnující plochu OS-2 a LR-1), 4098/1 (zahrnující plochu OS-2), 6211/34 (zahrnující plochu US-1 US-2), 6177/1 (zahrnující plochu DS), 4181*

(zahrnující plochu US-6 a ZN-2) a 4182/1 (zahrnující plochu US-6, ZN-2, TI/Z a DS), všechny v k. ú. Černošice, bylo v územním plánu Černošice zachováno jako území, které není zastavitelnou plochou [§ 2 odst. 1 písm. j) [stavebního zákona z roku 2006]], kromě staveb dopravní a technické infrastruktury?“ Takto položenou otázku navrhovatelka označila za neurčitou a z toho důvodu považovala místní referendum za neplatné. Ze samotného obsahu otázky položené v místním referendu totiž musí vyplývat, jakých konkrétních pozemků se týká, a tyto pozemky musí být vymezeny údaji katastru nemovitostí. Jen tak může být zaručeno, že se každý vlastník pozemku dozví, zda se místní referendum týká právě jím vlastněných pozemků. Navrhovatelka byla například spoluvlastníkem pozemku parc. č. 599 (PK) o výměře 3129 m² pro katastrální území Černošice, přičemž tento pozemek je veden v tzv. zjednodušené evidenci původního pozemkového katastru. Poloha pozemku v tzv. zjednodušené evidenci přitom není v katastrální mapě vyznačena. Navrhovatelka se proto musela informovat, zda právě její pozemek byl referendem dotčen. Jiné pozemky identi-

fikované parcelními čísly v položené otázce pak sice v katastru nemovitostí evidovány jsou, avšak nejsou uvedeny na žádném listu vlastnictví. Vedle toho zde jsou uvedeny pozemky, které jsou evidované v katastru nemovitostí a k nimž je vlastnické právo zapsáno. Takový nejednotný způsob vymezení území dotčeného místním referendem byl dle navrhovatelky zcela zavádějící.

Navrhovatelka dále namítla, že z otázky položené v referendu nevyplývalo, po jakou dobu by omezení výstavby na vyjmenovaných pozemcích mělo trvat, což považovala za nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva. Taktéž se jednalo o významné omezení funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu. Navrhovatelka rovněž uvedla, že usnesení zastupitelstva odpůrce, jímž bylo místní referendum vyhlášeno, neobsahovalo žádné relevantní zdůvodnění tak rozsáhlého omezení vlastnických práv jednotlivých vlastníků pozemků. Absence řádného odůvodnění vyhlášení místního referenda proto byla rovněž důvodem jeho neplatnosti. Podle názoru navrhovatelky bylo místní referendum konáno ve věci, která měla vyloučit činnost orgánu veřejné správy v oblasti výstavby či územního rozvoje, tedy v oblasti, v níž rozhodují orgány státní správy podle předpisů správního a stavebního práva. V současné době platí pro Černošice územní plán z roku 2010 a není přijatelné, aby po dvou letech bylo nutné nově regulovat využití jednotlivých pozemků formou místního referenda. To je úkolem stavebního úřadu, aby se v rámci územního řízení zabýval konkrétními podmínkami realizace výstavby. Navrhovatelka namítla také neplatnost hlasování v místním referendu, a to z důvodu neurčitosti otázky, která byla předmětem hlasování. Takto neurčitou otázkou byli voliči zjevně ovlivněni při svém rozhodování. Hlasování v místním referendu bylo neplatné také z důvodu nedostatečné informovanosti voličů. K hlasování se dostavilo pouze 35,98 % osob oprávněných volit, přestože se ve stejném termínu konaly krajské volby. Hranice pro platnost referenda byla překročena o pouhých 50 hlasů. Z celkového počtu odevzdaných hlasů pak bylo 45 hlasů neplatných.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu předně konstatoval, že místní referendum bylo vyhlášeno z důvodu zjištění názorů občanů na případnou další zastavitelnost některých vybraných lokalit na území města. Odpůrce při přípravě referenda a formulaci otázky vymezil jednotlivé lokality parcelními čísly katastru nemovitostí. U těch pozemků, kterých se referendum týkalo jen zčásti, odpůrce právě z důvodu zajištění určitosti jejich vymezení určil tyto části stávajícím označením plochy v platném územním plánu města. Odpůrce proto nesouhlasil s tím, že otázka položená v referendu byla neurčitá. Pokud jde o pozemek navrhovatelky, porovnáním katastrální mapy a mapy pozemkového katastru je zřejmé, že část pozemku parc. č. 4098/1 katastru nemovitostí uvedeného v otázce v referendu zahrnovala také pozemek navrhovatelky parc. č. 599 (PK). Český úřad zeměměřičský a katastrální umožňuje nahlížení do katastru nemovitostí na internetových stránkách <http://nahliznidokn.cuzk.cz>, kde je možné najít pozemek evidovaný v katastru nemovitostí uvedený v otázce položené v referendu a následně zkontrolovat, které pozemky mu odpovídají v pozemkovém katastru. Krom toho se navrhovatelka dotazem na odboru územního plánování Městského úřadu Černošice informovala o tom, zda její pozemek byl dotčen otázkou položenou v referendu, a tato informace jí byla poskytnuta.

Odpůrce dále uvedl, že k místnímu referendu realizoval rozsáhlou informační kampaň. V informačním listu, který byl zdarma distribuován všem obyvatelům Černošic, v měsících červenec, září a říjen 2012 opakovaně zveřejnil mapy a různé informativní texty k tomuto tématu. V době konání tradiční Mariánské poutě v Černošicích ve dnech 11. a 12. 8. 2012 byla k tématu připravované referenda instalována informační tabule. Rovněž na všech vývěskách města Černošice a ve všech volebních okrscích byly instalovány mapy všech lokalit, kterých se referendum týkalo. Totéž bylo vyvěšeno na internetových stránkách města.

Odpůrce se nedomníval, že referendum představovalo nepřiměřený zásah do vlast-

nického práva navrhovatelky mimo jiné proto, že omezení výstavby nebylo nijak časově určené. K tomu zákon o místním referendu v § 7 písm. h) stanoví, že v případě platného referenda je lze opakovat po uplynutí 24 měsíců. Závaznost rozhodnutí přijatého v referendu je proto časově omezená možností iniciovat v totožné věci další referendum.

Odpůrce nesouhlasil s tím, že konáním místního referenda došlo k zásahu do výkonu pravomoci orgánů státní správy, kterým i nadále zůstává zachována veškerá jejich pravomoc svěřená zákonem. K této otázce například Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/2005, č. 48/2007 Sb. ÚS, konstatoval, že „konání místního referenda [...] nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je, či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti“. Schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Odpůrce v té souvislosti odmítl tvrzení o tom, že jako podklad pro zpracování územního plánu města Černošice v roce 2010 by byly zpracovávány studie, které by řešily využití předmětného území a stanovily jakékoliv limity. I případná existence takových studií však nemůže bránit ve svobodě odpůrce měnit v rámci zákonných limitů územní plán ve svém katastrálním území. Stejně tak existence jakýchkoliv studií nemůže bránit odpůrci vyhlásit ve věci územního plánu místní referendum. Odpůrce naopak souhlasil s tvrzením navrhovatelky, že je úkolem stavebního úřadu, aby se zabýval konkrétními podmínkami realizace výstavby. Tato věc však nebyla předmětem otázek položených v referendu. Územní plán totiž stanoví základní koncepci pro využití území a nikoli konkrétní podmínky pro výstavbu na konkrétním pozemku. Pozemky uvedené v otázce položené v referendu byly aktuálním územním plánem města Černošice vymezeny jako nezastavitelné s výjimkou staveb dopravní a technické infrastruktury. Rozhodnutí v referendu tak nestanovilo žádná omezení či limity nad rámec stanovený současným územním plánem. Rozhodnutí přijaté v refe-

rendu, které s ohledem na účast voličů je platné, přitom nebrání občanům iniciovat změnu územního plánu také v této oblasti, ani nezasahuje do jejich práva podávat námítky a připomínky v případném budoucím procesu změny územního plánu.

Krajský soud v Praze návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Z výše reprodukovanych skutečností má soud za to, že předmětné místní referendum bylo konáno za účelem zjištění názorů občanů na případnou další zastavitelnost některých vybraných lokalit na území města, tedy zda je mezi občany vůle ke změně územního plánu města Černošic z roku 2010, který dané lokality vymezuje jako nezastavitelná území.

Úvodem soud předesílá myšlenku, kterou vyvolil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, a to, že „otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k dalšímu vývoji a rozvoji obce, v níž žijí (z hlediska stavebního, urbanistického či z hlediska životního prostředí apod.), je zákonem předvídaný způsob realizace jejich ústavního politického práva podílet se na správě věcí veřejných (resp. na výkonu územní samosprávy), a nelze v něm spatřovat omezování funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu. Naopak rozhoduje-li zastupitelstvo obce z vlastního podnětu o pořízení či změně územního plánu, musí při tom respektovat

§ 2 odst. 2 obecního zřízení v celém jeho rozsahu („*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“) a respektovat také cíle územního plánování. Změny v územním plánu, které jsou iniciovány z vlastního podnětu obce, by tak měly vždy směřovat k zajištění veřejného zájmu, o němž si lze učinit představu mimo jiné právě prostřednictvím institutu místního referenda.

Pokud jde o frekvenci změn územního plánu, zákon v tomto ohledu nestanoví žádná zásadní omezení. Naopak § 55 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 předpokládá, že „[p]ořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu“. Tyto zprávy tedy mohou být předkládány i v kratším než čtyřletém intervalu, bude-li to zapotřebí. Totéž ustanovení počítá s tím, že součástí zprávy mohou být pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu. Existence územního plánu z roku 2010 proto v zásadě nemůže vyloučit, aby po dvou letech byly případně zahájeny přípravy změny územního plánu. Důvodem by mohla být například skutečnost, že již byly vyčerpány veškeré vymezené zastavitelné plochy a přitom existuje výrazná poptávka obyvatel obce po dalších takových lokalitách (srov. § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006).

Navrhovatelce nelze dát za pravdu ani ohledně jejího tvrzení, že místní referendum se týkalo věci, která má vyloučit činnost orgánu veřejné správy v oblasti výstavby či územního rozvoje, tedy v oblasti, v níž rozhodují orgány státní správy podle předpisů správního a stavebního práva. Jak již bylo uvedeno v úvodu, nezpochybnitelným účelem místního referenda bylo zjištění názoru občanů na rozšíření zastavitelných ploch na území města. Takové plochy jsou v zásadě vymezovány v rámci územního plánování, konkrétně prostřednictvím územního plánu (§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Vydání územního plánu, zejména pokud vedle vymezení zastavitelné plochy stanoví pro výstavbu určité regulativy, jistě omezuje orgány půso-

bící v oblasti stavebního a územního řízení, nicméně tak je tomu zcela v souladu se stavebním zákonem z roku 2006, neboť ten v § 43 odst. 5 předpokládá, že „[ú]zemní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí“. Současně ale je vymezení území jako zastavitelné plochy předpokladem pro uplatňování pravomoci stavebních úřadů, neboť v jiných plochách je umístování a povolování staveb značně limitováno.

Současně není sporu o tom, že rozhodování o pořízení územního plánu patří do samostatné působnosti obce, což je oblast, v níž lze v zásadě konat místní referendum (§ 6 zákona o místním referendu). Podle § 6 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 totiž zastupitelstvo obce mimo jiné „a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán“. Výše uvedené se přitom logicky týká i změn územního plánu (srov. § 55 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006).

Navrhovatelce lze dát za pravdu v tom, že z otázky položené v referendu přímo nevyplývá, po jakou dobu by omezení výstavby na vyjmenovaných pozemcích mělo trvat. Jisté není vyloučeno, aby otázka pokládaná v referendu i takový údaj obsahovala (zejména řešily-li by se v místním referendu záležitosti dočasné povahy), současně ale zákon o místním referendu tento požadavek nestanoví. Není proto na závadu, jestliže otázka položená v referendu takový údaj neobsahuje, neboť zákon o místním referendu podrobně upravuje veškeré okolnosti ohledně platnosti a závaznosti rozhodnutí v místním referendu. Věcné a časové dopady rozhodnutí v místním referendu jsou přitom dle zákonné úpravy mj. závislé na účasti oprávněných osob a rovněž na výsledku hlasování. Předně rozhodnutí v místním referendu je podle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu platné, jestliže se ho účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob. Platné referendum lze v téže věci podle § 7 písm. h) zá-

kona o místním referendu opakovat, resp. návrh na konání takového referenda lze podat po 24 měsících. Druhou důležitou kategorií z hlediska věcných a časových účinků místního referenda je jeho závaznost. Podle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu „závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob“. Závazné je podle § 49 zákona o místním referendu „pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města“. Dobu, po kterou tomu tak bude, zákon neurčuje, a je proto třeba vyjít z toho, že závazné rozhodnutí v místním referendu zavazuje to té doby, než bude změněno novým referendem; to přitom bude možné konat až po uplynutí 24 měsíců. Toto další místní referendum samozřejmě může vedle zastupitelstva obce iniciovat též přípravný výbor.

Lze uzavřít, že s ohledem na účast oprávněných osob a výsledky místního referenda bude omezení na pozemcích vyjmenovaných v otázce položené v referendu trvat do té doby, dokud nebude rozhodnutí v místním referendu změněno referendem novým, přičemž návrh na konání tohoto nového referenda lze podat nejdříve po 24 měsících. Toto jsou účinky, které zákon o místním referendu předpokládá, a nelze je zpochybňovat toliko odkazem na nevědomost oprávněných osob. O tomto důsledku konání místního referenda byly navíc oprávněné osoby informovány v místním periodiku „Černošice informační list“, které vyšlo v září 2012, kde v rubrice „Názory zastupitelů“ na straně 15 zastupitel T. H. uvádí: „Zákon jasně stanoví podmínky, za kterých je výsledek místního referenda závazný: pokud se jej zúčastní alespoň 35 % oprávněných voličů a současně pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina hlasujících, alespoň ale 25 %. Tato zákonem definovaná závaznost znamená, že zastupitelstvo bude muset při schvalování změn v územním plánu výsledek referenda respektovat, tj. v případě kladné odpovědi v referendu ne-

povolit výstavbu na žádném z dotčených pozemků. Pokud v budoucnosti nastane potřeba výstavby v konkrétní lokalitě povolit, bude to možné pouze na základě výsledků nového místního referenda k této věci.“

Institut místního referenda tedy na jedné straně dává občanům možnost vyjadřovat se a rozhodovat o správě věci obecních, na straně druhé po nich požaduje odpovědnost za takto učiněná rozhodnutí, která jsou nuceni následně respektovat i samotní občané.

Pokud jde o povinnost informovat oprávněné osoby o konání místního referenda, které se koná z rozhodnutí zastupitelstva, stanoví zákon o místním referendu v § 14 povinnost uvést v usnesení o vyhlášení místního referenda náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu. Toto usnesení pak musí být vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Zákon o místním referendu však výslovně nestanoví povinnost vést následně k místnímu referendu informační kampaň. Nicméně ze smyslu a účelu konání místního referenda a z obecných povinností obce pečovat o všestranný rozvoj obce včetně účelného vynakládání finančních prostředků z rozpočtu obce (§ 2 odst. 2 obecního zřízení) lze dovodit povinnost obce, koná-li se místní referendum z jejího podnětu, informovat oprávněné osoby objektivním a dostatečným způsobem o konání místního referenda. Je to ostatně i v jejím zájmu, neboť stěžejí bude obec vynakládat nemalé finanční prostředky na uspořádání místního referenda, s tím, aby se o jeho konání dozvědělo co nejméně osob a toto referendum z důvodu nízké účasti oprávněných osob by posléze nebylo platné. Současně by obec měla dát oprávněným osobám prostor pro vedení kampaně. Tím soud nemá na mysli, že by sama obec měla vést volební kampaň a přesvědčovat oprávněné občany k zaujetí určitého názoru. Jde pouze o to, aby obec nebránila stoupencům a odpůrcům nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů.

V projednávané věci má soud přitom za to, že v tomto ohledu odpůrce své povinnosti dostal. Ve vydáních v červenci, září a říjnu

2012 periodika „Černošice informační list“, které je distribuováno do všech domácností a které je rovněž dostupné na webových stránkách odpůrce (<http://www.mestocernosice.cz/mesto/informacni-listy/>), bylo k připravovanému místnímu referendu zveřejněno dostatečné množství informací. I v případě konání místního referenda pak platí obecná zásada „každý necht' si střeží svá práva“. V důsledku této zásady lze po občanech obce, kteří chtějí v obci prosadit určitý záměr, požadovat, aby v případě, že se – byť z iniciativy zastupitelstva obce – koná místní referendum v kontroverzní otázce, sami svým aktivním přístupem (kampaní) působili na jiné oprávněné osoby. Ostatně k tomu, aby se občané k navržené otázce vyjádřili a podpořili tak kladnou nebo zápornou odpověď na otázku položenou v místním referendu, byli občané vyzváni (ve vydání místního periodika v červenci 2012) a byl jim v dalších číslech periodika k tomu poskytnut prostor.

Pokud jde o samotné znění otázky položené v referendu, podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu musí být otázka navržená pro místní referendum „jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možné odpovědět slovem ‚ano‘ nebo slovem ‚ne““. Pod jednoznačným zněním otázky se obecně rozumí zejména takové znění, které neumožní dvojí výklad, nebude zavádějící a dezinformační. V souzeném případě navrhovatelka spatřuje vadu otázky v tom, že pozemky jsou identifikovány parcelními čísly katastru nemovitostí, ačkoli mnohé z nich jsou vedeny pouze ve zjednodušené evidenci původního pozemkového katastru a v katastrální mapě není jejich poloha vyznačena. Navrhovatelka k tomu také dodává, že i pracovnice Ministerstva vnitra upozorňovala odpůrce na to, že navržená otázka není přehledná, a doporučovala, aby bylo dotčené území označeno souhrnným názvem dle místních poměrů.

Soud však s navrhovatelkou nesouhlasí. Je zřejmé, že má-li se místní referendum týkat určitých lokalit, musí otázka, která bude oprávněným osobám položena v referendu, tyto lokality nezaměnitelným způsobem identifikovat, a to zejména z pohledu místních obyvatel.

Navrhovatelka se mýlí, požaduje-li, aby z položené otázky vyplývalo, kdo je vlastníkem dotčených pozemků, neboť tento údaj nemá s identifikací lokality, která je hlavní prioritou, nic společného.

Ve vztahu k identifikaci dotčeného území soudní judikatura připouští, aby dané území bylo označeno i jiným způsobem (například místním názvem), než jen parcelními čísly jednotlivých pozemků. Tento místní název, má-li danou lokalitu nezaměnitelně identifikovat, však musí být mezi místními obyvateli dlouhodobě vžit. Nelze jej například pro účely místního referenda nově vytvářet a ani nepostačí, jsou-li například dotčené lokality určitým způsobem označeny v územním plánu, jestliže nejde o lokality takto dlouhodobě pojmenovované. Jestliže pro dotčené lokality neexistuje vžitý místní název, nezbyvá, než s ohledem na požadavek určitosti a nezaměnitelnosti území použít identifikaci pomocí parcelních čísel, byť jejich dlouhý seznam může být do určité míry nepřehledný. Trvat však na absolutní přehlednosti otázky a současně na její jednoznačnosti by mohlo vést k tomu, že otázku k určitému tématu by nebylo možné zformulovat vůbec.

Použití parcelních čísel evidovaných v katastru nemovitostí i u pozemků, které jsou dosud evidovány ve zjednodušené evidenci v pozemkovém katastru, rovněž není na závalu, neboť to neznamená, že by pozemky s parcelními čísly evidovanými v katastru nemovitostí neexistovaly. Tyto pozemky existují a jsou zaneseny v příslušných mapách, pouze nejsou zapsány na jednotlivých listech vlastnictví, neboť v sobě zpravidla zahrnují více pozemků (různých vlastníků) evidovaných ve zjednodušené evidenci v pozemkovém katastru. Kde konkrétně se jednotlivé pozemky nacházejí a které pozemky evidované ve zjednodušené evidenci zahrnují, lze nalézt na webových stránkách Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (<http://nahli-zenidokn.cuzk.cz>), které mj. umožňují současné zobrazení mapy katastru nemovitostí a mapy pozemkového katastru. Krom toho součástí informační kampaně k místnímu referendu bylo i znázornění dotčených lokalit

v mapách a nákresech, a to jak v místním městském periodiku, tak na vývěskách úřadu odpůrce. Konečně ty oprávněné osoby, které si vymezením dotčeného území i přesto nebyly jisty, mohly učinit dotaz přímo u odpůrce. To ostatně učinila navrhovatelka a je nesporné, že se jí příslušné odpovědi ze strany pracovníků odpůrce dostalo.

Soud rovněž nesouhlasí s navrhovatelkou, že neplatné je také hlasování v místním referendu, a to z důvodu neurčitosti otázky a také z důvodu nízké informovanosti občanů, kterou dovozuje z účasti 35,98 % oprávněných osob, ačkoli se ve stejném termínu konaly volby do krajských zastupitelstev. Soud se předně domnívá, že nízká informovanost oprávněných osob o konání místního referenda nemůže vůbec způsobit neplatnost hlasování v místním referendu, neboť k neplatnosti hlasování mohou přispět zcela jiné kategorie vad vzniklých v procesu vyjádření vůle oprávněných osob (například nesprávně vytištěná

otázka na hlasovacích lístcích). Nad rámec toho však soud uvádí, že je pravdou, že účast v současně konaných volbách do Zastupitelstva Středočeského kraje byla v Černošicích vyšší; podle webových stránek Českého statistického úřadu www.volby.cz se v Černošicích těchto voleb účastnilo 48,23 % oprávněných voličů. Z tohoto srovnání však nemůže navrhovatelka pro sebe ničeho vytěžit, neboť z nižší účasti vůbec nelze dovozovat nízkou informovanost oprávněných osob. Nelze totiž pominout, že právě neúčast na hlasování v místním referendu může být (a často také je) vyjádřením názoru směřujícího k tomu, aby následné rozhodnutí v místním referendu nebylo platné a závazné. Položenou otázku pak soud s ohledem na shora uvedené nepovažoval za vadnou.

Ze všech uvedených důvodů soud návrh na vylovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu zamítl.

2902

Katastr nemovitostí: oprava chyb v katastrálním operátu

- k § 8 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.
- k § 52 odst. 3 vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška), ve znění vyhlášky č. 164/2009 Sb.
- k § 46 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb. a zákona č. 90/1996 Sb., a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.*)

I. Řízení o opravě chyb v katastrálním operátu (§ 8 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky) slouží k uvedení údajů katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Opravou má být pouze dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečnými údaji. Katastrální úřad tak posuzuje toliko soulad zakreslení hranice v katastrální mapě s podklady, které má k dispozici. Stáří podkladů, s nimiž není zakreslení hranice v souladu, přitom nehraje roli.

II. Plynutím času může dojít ke změně obsahu vlastnických práv, například vydržením. Není ani vyloučeno, aby došlo ke změně hranic mezi pozemky (§ 52 odst. 3

*) S účinností od 1. 3. 2007 nahrazena vyhláškou č. 26/2007 Sb.

vyhlášky č. 26/2007 Sb., resp. § 46 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb.), aniž by o tom měl katastrální úřad k dispozici příslušný podklad, ať již zaviněním vlastníků pozemků nebo zaviněním svým. Tehdy je třeba vlastníky sousedních pozemků odkázat k soukromoprávním institutům, především k určovací žalobě, případně k institutu náhrady škody, byla-li jim škoda činností katastrálního úřadu způsobena.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 7 As 131/2012-32)

Prejudikatura: č. 986/2006 Sb. NSS a č. 2098/2010 Sb. NSS.

Věc: Vladimír K. proti Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Opavě, za účasti 1) Antonína K. a 2) Anny K., o provedení opravy v katastrálním operátu, o kasační stížnosti žalovaného.

Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj, Katastrální pracoviště Třinec (správní orgán I. stupně), zamítl rozhodnutím ze dne 9. 8. 2010 opravu chybných údajů katastru nemovitostí podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona. Správní orgán I. stupně opravu chyby zahájil z úřední povinnosti z podnětu vyhotovitele geometrického plánu č. 869-77-b/2009, který v souvislosti s měřením pro vyznačení změny vnějšího obvodu budovy na pozemku p. č. st. 453 zjistil, že náskres hranice této parcely v katastrální mapě není v souladu s geometrickým plánem z roku 1933. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně opakovaně žalovaný zrušil a vrátil mu jej k dalšímu řízení. V následném řízení vydal správní orgán I. stupně výše uvedené rozhodnutí ze dne 9. 8. 2010, kterým opravu chybných údajů zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, jež žalovaný zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 22. 10. 2010 potvrdil. V odvolacím řízení dospěl žalovaný k závěru, že skutečnost, že pro zjištěnou změnu v mapě evidence nemovitostí a následně v katastrální mapě se v dokumentaci souboru geodetických informací nenalézá žádný podklad, ještě neznamená, že lze vyloučit, že důvod pro uvedenou změnu existoval, ale spolehlivá dokumentace zdůvodňující tuto změnu se jen nedochovala. Nepodařilo se totiž spolehlivě zjistit, kdy a na základě jakých podkladů k uvedené změně došlo. Za těchto okolností nelze podle žalovaného učinit ani spolehlivý závěr o tom, že k uvedené změně došlo zřejmou chybou při vedení katastru.

Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 27. 6. 2012,

čj. 22 A 205/2010-52. Oprava chybných údajů katastru nemovitostí měla spočívat v opravě zákresu hranice mezi parcelami č. st. 452 a č. st. 453 v k. ú. Dolní Lomná tak, jak je vyznačeno v neměřickém záznamu č. 882 ze dne 2. 10. 2009 vyhotoveném v souladu s geometrickým plánem čj. 57/1933 ze dne 13. 6. 1933. Ke zjištěné změně podle něj logicky došlo za právní úpravy představované zákonem č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, na jehož podkladu se začaly nemovitosti evidovat v operátu evidence nemovitostí. Podle krajského soudu správní orgán I. stupně dostal zákonné povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti tím, že porovnáním zápisů v pozemkové knize a všech měřických podkladů, jež jsou k dispozici, dospěl k závěru, že změna provedená po roce 1964 nemá podklad v písemném operátu evidence nemovitostí, a jedná se proto o chybný zákres, který byl vytvořen zřejmým omylem při vedení operátu evidence nemovitostí. Zcela správně správní orgán I. stupně dovedl také to, že provedená změna v zákresu hranic pozemků, byla-li by provedena správně, by musela mít svůj podklad ve změně vlastnických vztahů a nutně by se musela odrazit ve změně výměry obou pozemků. Ke změně výměry však nikdy nedošlo a oba pozemky jsou vedeny v pozemkové knize od roku 1933 dosud ve stále stejné výměře. Údaje jsou do katastru nemovitostí zapisovány vždy na základě listin, které dokládají evidované skutečnosti. Rozhodnutím o opravě chyby v katastrálním operátu lze opravit hranice mezi parcelami, pokud jejich evidence před provedením opravy nemá oporu v založených listinách.

Pro posouzení věci není rozhodné, kdy k chybě došlo, ale zda správní orgán I. stupně zjistil, že geometrické určení předmětných nemovitostí uvedených v operátu je chybné a že je třeba toto určení opravit tak, aby zachycený stav odpovídal zjištěným podkladům. V posuzované věci je existence chybného údaje katastru nemovitostí zřejmá, neboť zakreslení v katastrální mapě není ve shodě s podklady pro zakreslení hranice, přičemž správní orgán I. stupně při posuzování toho, zda jsou zobrazení ve shodě s podklady, posuzuje pouze to, zda je takové zobrazení ve shodě s vlastnickými právy do té míry, že posuzuje zakreslení hranice v katastrální mapě s ohledem na obsah listin, které má k dispozici. Je přitom nesporné, že neexistuje podklad k vyznačené změně zakreslu. Argumentace žalovaného je nejasná, nepodložena a spočívá v hypotetických úvahách.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nezpochyboval, že platný stav zobrazení hranic mezi předmětnými parcelami neodpovídá geometrickému plánu z roku 1933. Pravidelně v období některé z navazujících pozemkových evidencí došlo ke změně zobrazení v místě vlastnické hranice. Tvrdil však, že nelze jednoznačně stanovit, kdy a v době jaké pozemkové evidence došlo ke změně zobrazení slučky, a tudíž ke změně zobrazení vlastnické hranice mezi citovanými parcelami. Spolehlivý důkaz k podpoře závěrů krajského soudu, že ke změně muselo dojít v době evidence nemovitostí, v dokumentaci správního orgánu I. stupně, neexistuje. Nelze vyloučit, že důvod pro uvedenou změnu existoval, ale spolehlivá dokumentace zdůvodňující změnu se jen nedochovala. Podle § 4 odst. 1 zákona o evidenci nemovitostí měla bývalá střediska geodézie udržovat údaje evidence nemovitostí „v souladu se skutečným stavem na základě ohlášených změn, místního šetření, za součinnosti orgánů, organizací a občanů, jichž se týká“. Jednotlivé změny se do těchto analogových map zakreslovaly sice průběžně, ale ručně. Podle stěžovatele bylo možné pouze konstatovat, že v roce 1983, kdy nabyli současnými vlastníci předmětné po-

zemky do svého vlastnictví, byly slučky mezi pozemky zobrazeny jinak, než tomu bylo v mapě pozemkového katastru. Stěžovatel, vědom si toho, že nelze ani přibližně stanovit časový okamžik změny zobrazení, vycházel i z rozhodovací praxe krajského soudu, který v odůvodnění svého rozsudku ze dne 27. 11. 2008, čj. 22 Ca 423/2007-23, jako jeden z důvodů pro zrušení rozhodnutí stěžovatele uvedl, že „*tvrzení žalovaného, že na výměru pozemku měla, zřejmě, vliv i skutečnost, že [...] je nepřezkoumatelná a neurčitost tohoto vyjádření je neudržitelná, neboť žalovaný je z pozice správního orgánu povinen takovou skutečnost postavit najisto, anebo přesně argumentovat důvody, pro které tak učinit nelze*“. Podle stěžovatele v daném případě nelze jednoznačným a nezvratným způsobem prokázat, že se jedná o zřejmý omyl. Ke snaze dovozovat z výměr parcel, že zobrazení hranice mezi parcelami je správné (nebo chybné), stěžovatel doplnil, že na rozdíl od geometrického určení nemovitosti není a nikdy nebyla výměra pozemku závazným údajem katastru nemovitostí, protože rozhodující byly vždy hranice pozemku. Výměra parcely je evidována s přesností danou metodami, kterými byla zjištěna, a ani její nezměněný údaj ještě sám o sobě není důkazem správného nebo chybného zobrazení hranic parcel. Mezi vlastníky předmětných pozemků existuje spor o geometrické a polohové určení hranice mezi pozemky. V řízení o opravě chyby lze řešit pouze chyby zřejmé a nesporné – nesporné v tom smyslu, že mezi vlastníky sousedních nemovitostí není spor o průběh hranice v terénu nebo spor o zobrazení hranice v katastrální mapě. Není v pravomoci žádného z orgánů zeměměřičství a katastru nemovitostí rozhodnout o tom, kdo je vlastníkem takového sporného pozemku nebo kdo má být jako vlastník sporného pozemku evidován v katastru nemovitostí; taková pravomoc náleží pouze soudům. Stěžovatel se domníval, že v době, kdy vydal své rozhodnutí, podporovala jeho závěry i judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 As 46/2008-134, a ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 78/2009-66. Nicméně nepřehlédl určitý názorový posun na aplikaci § 52 odst. 3

písm. b) katastrální vyhlášky. Odkázal přitom na závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 1. 2012, čj. 7 As 148/2011-95, i poněkud odlišný závěr v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 As 17/2011-371.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že spor o hranice pozemků vznikl a je důsledkem správního zásahu bez právního základu, chybného zakreslení neměřického záznamu v katastrální evidenci. Jde o chybu, která se projevila zájmem zvýhodněného vlastníka, aby stávající stav zůstal v katastrální evidenci zachován. Nejde tedy o klasický spor o hranice pozemku, ale o projev povahy člověka, který si chce pouze ponechat získanou výhodu – majetek. Pokud stěžovatel hypoteticky dovodil, že snad někdy od roku 1956 či od roku 1964 došlo či mohlo dojít ke změnám ve vlastnictví části pozemku parc. č. 453 a hranic tohoto pozemku, pak k tomuto tvrzení nedoložil žádný důkaz. Není zde ani žádný důvod domnívat se, že takový důkaz existuje, avšak nelze jej dohledat. Nebylo ani prokázáno, že by kterýkoliv ze současných i předchozích vlastníků předmětných pozemků měl pochybnosti či vedl spor o obsahu svého vlastnického práva. Chyba ve vedení katastru je tak zřejmá a musí být odstraněna, aby byl zajištěn soulad záznamů katastrální evidences s listinami dokazujícími skutečný stav práv k nemovitostem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V posuzované věci není sporu v tom, že zakres hranice mezi předmětnými parcelami č. st. 452 a č. st. 453 v katastrální mapě neodpovídá geometrickému a polohovému určení danému údaji geometrického plánu ze dne 13. 6. 1933, čj. 57/1933, který je jediným výsledkem zeměměřičské činnosti týkající se výše uvedených parcel a který byl dosud předložen k zápisu. V měřickém operátu evidences nemovitostí byla podkladem grafická mapa pozemkového katastru, v níž nákres hranice byl v souladu s geometrickým plánem z roku 1933. V pozemkové mapě evidences nemovitostí však již nákres v souladu s tímto geometrickým plánem není.

Podle § 8 odst. 1 a) katastrálního zákona „[n]a písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad chybné údaje katastru, které vznikly zřejmým omylem při vedení a obnově katastru“. Písmeno b) stejného ustanovení následně hovoří o takových chybných údajích katastru, které vznikly „nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel, pokud byly překročeny mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem“.

Řízení o opravě chyb v katastrálním operátu „slouží k uvedení údajů v katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Mění se jím evidované údaje, aniž by se tak mohlo založit či pozbyt vlastnické či jiné právo k nemovitosti – to plyne i z § 5 odst. 7 katastrálního zákona. Opravou má být pouze dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečnými údaji, a to bez ohledu na to, zda původní zápis byl podložen rozhodnutím o vkladu, či se jednalo o záznam údajů o právních vztazích plynoucích z rozhodnutí jiných orgánů nebo z listin právní vztahy osvědčujících.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2006, čj. 2 As 58/2005-125, č. 986/2006 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 As 88/2009-75, Nejvyšší správní soud doplnil, že „[o]pravou chyby dochází pouze k dodatečnému nahrazení údaje chybně evidovaného v katastrálním operátu údajem z hlediska právní úpravy katastru nemovitostí správným, tedy takovým údajem, který je v souladu s listinami založeným ve sbírce listin. To ještě nevylučuje, že skutečným vlastníkem dané nemovitosti či nositelem jiného zapisovaného práva k nemovitosti je někdo jiný, než komu zápis v katastru svědčí, pouze se presumuje, že zápis v katastru odpovídá skutečnosti (viz § 11 a § 16 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem). [...] Pokud se stěžovatelka skutečně domnívá, že je vlastníkem zmiňovaného pozemku parc. č. 111/20, je na ní, aby se domáhala ochrany příslušnou žalobou v občanském soudním řízení. Pokud by pak soud v občanském soudním řízení

rozhodl v její prospěch, bylo by takové pravomocné soudní rozhodnutí dostatečným podkladem i pro změnu údajů v katastru nemovitostí.“

Konkrétnější výklad podal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11. 7. 2009, čj. 7 As 71/2008-48: „Oprava katastrálního operátu se provádí v důsledku zřejmého omylu či nepřesnosti při měření při překročení mezních odchylek stanovených právním předpisem. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona je nutno vykládat v tom smyslu, že se jedná o zřejmý omyl, kdy při zobrazení hranic pozemků v katastrální mapě dojde k tomu, že zakreslení v katastrální mapě není ve shodě s podklady pro zakreslení hranice. Katastrální úřad proto při posuzování toho, zda jsou zobrazení ve shodě s podklady, posuzuje pouze to, zda je takové zobrazení ve shodě s vlastnickými právy do té míry, že posuzuje zakreslení hranic v katastrální mapě s ohledem na obsah listin, které má k dispozici. Také v případě vytyčení hranic v terénu pracovník, který toto provádí, vychází ze stávajících údajů měřické dokumentace, a pokud takové podklady nejsou k dispozici, tak vytyčení vychází ze zobrazení v katastrální mapě. Pokud dojde k vytyčení hranice v souladu s nespochybnitelnými a správnými údaji v katastru a takto v terénu vytyčená hranice neodpovídá skutečně reálně v průběhu desítek let zaužívané hranici pozemků mezi vlastníky (např. plot), nelze tuto situaci řešit opravou katastrálního operátu. ‚Posunout‘ vytyčenou a v katastru vyznačenou hranici do polohy, v jaké ve skutečnosti probíhá, je možno jen v případě existence a doložení příslušných právních titulů katastrálnímu úřadu, které by k takovému novému vytyčení a novému zakreslení do katastrální mapy opravňovaly (dohoda vlastníků, soudní rozhodnutí civilního soudu). Pokud však dojde k vyznačení (a dle údajů v katastru k následnému vytyčení) hranice v důsledku zřejmého omylu, tedy dojde k rozporu zakreslení s obsahem podkladových listin, je namístě řízení ve věci opravy ve smyslu § 8 katastrálního zákona. K věci je dále nutné poznamenat, že

i průměrně obezřetný vlastník není schopen rozpoznat ze zakreslení v katastrální mapě přesný průběh této hranice v terénu, a může proto dojít k situaci, že užívá i část sousedního pozemku. Pokud však po vytyčení této hranice v terénu zjistí, že zaužívaná hranice probíhá jinak než hranice zakreslená v katastru, má možnost v této situaci zvolit několik postupů. Mimo soukromoprávní dohody mezi vlastníky sousedících pozemků a určovací žaloby může vlastník v případě, že má pochybnosti o správnosti údajů v katastru, o něž se vytyčení opíralo, využít institutu opravy zřejmých omylů ve smyslu § 8 katastrálního zákona a obrátit se na katastrální úřad se žádostí o opravu, což také stěžovatel učinil.“

Dále platí, že výčet chyb katastru, které lze opravit postupem dle § 8 katastrálního zákona, je taxativní, a neumožňuje tedy toto ustanovení aplikovat na jiné deficity, které zde nejsou uvedeny. Pokud by katastrální úřady provedly tímto způsobem i jiné korekce údajů katastru, vybočily by z ústavní maximy čl. 2 Listiny základních práv a svobod, dle které lze veřejnou moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 9 As 78/2007-118, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 2 As 144/2011-47).

Co se týče bližších podmínek opravy chybných údajů katastru, zde je třeba k argumentaci stěžovatele ohledně výkladu prováděnému v minulosti Nejvyšším správním soudem rozlišit různá znění podzákoně úpravy.

Podle § 46 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb., se v souboru geodetických informací „opraví chybné geometrické a polohové určení hranice pozemku, je-li nesporně zjištěno a protokolárně doloženo, že se neshoduje se stavem hranice v terénu, současný průběh hranice v terénu není dotčenými vlastníky zpochybňován a nebyl jimi měněn“. Tato vyhláška byla zrušena k 1. 3. 2007 katastrální vyhláškou.

Ve vztahu ke správním rozhodnutím vydaným v době účinnosti výše uvedených ustanovení vyhlášky č. 190/1996 Sb. Nejvyšší

správní soud podmínky opravy chybných údajů katastru osvětlil v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 As 46/2008-134, tak, že „k opravě chyby v katastru nemovitostí podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona spočívající v nesprávně zakreslené vlastnické hranici může katastrální úřad přistoupit jen tehdy, byla-li hranice zakreslena v důsledku zřejmého omylu pracovníka katastru v rozporu s podkladovou listinou a současně vlastníci hraničících pozemků průběh hranice nezpochybňují a v minulosti jej neměnili. Uvedené podmínky přitom musí být splněny kumulativně. Pokud by byl průběh hranice mezi vlastníky sporný, je o něm s konečnou platností oprávněn rozhodnout jen soud v nalézacím řízení k návrhu některého z vlastníků; katastrální úřad však v takovém případě opravu chyby provést nemůže.“

Dále v rozsudku ze dne 29. 9. 2010, čj. 8 As 26/2008-65, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že všechny tři podmínky stanovené v § 46 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb. „musely být splněny kumulativně. Z uvedeného vyplývá, že k opravě chyby v katastru nemovitostí podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona spočívající v nesprávně zakreslené vlastnické hranici mohl katastrální úřad přistoupit jen tehdy, pokud byla hranice zakreslena v důsledku zřejmého omylu pracovníka katastru na základě listiny, která nespĺňovala požadavky zákona, jak tvrdili stěžovatelé, a současně vlastníci hraničících pozemků průběh hranice nezpochybňovali a v minulosti jej také neměnili. Jinak řečeno, pokud byl průběh hranice mezi vlastníky sporný, je o něm s konečnou platností oprávněn rozhodnout jen soud v nalézacím řízení k návrhu některého z vlastníků. Stěžovatelé se mýlí, pokud poukazují na svůj spor o průběh hranice ‚s katastrálním úřadem‘, nikoliv s jinými vlastníky hraničících pozemků. Takto nelze na problém nahlížet: stěžovatelé sice napadají rozhodnutí katastrálního úřadu, který jejich požadavku o opravu hranic v katastrální mapě nevyhověl, nicméně důležité pro věc je, že existuje nesoulad (spor) o průběh hranic mezi stěžovateli a jinými vlastníky pozemků, který brání aplikaci § 8

katastrálního zákona vč. jeho prováděcí vyhlášky; jak bylo vysvětleno, opravu by bylo možno provést pouze v případě, že by šlo o (pro všechny dotčené subjekty) zřejmý omyl. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo, neboť průběh hranic mezi hraničními vlastníky byl zjevně sporný [...]; katastrální úřad tudíž opravu chyby provést nemohl.“

Podle § 52 odst. 3 písm. a) katastrální vyhlášky ve znění účinném do 1. 7. 2009 „chybné geometrické a polohové určení opraví katastrální úřad na základě výsledků zeměměřických činností, které jsou využívány pro účely katastru, podle potřeby v součinnosti s osobou odborně způsobilou k výkonu zeměměřických činností (dále jen ‚způsobilá osoba‘)“, podle § 52 odst. 3 písm. b) opraví chybné určení na základě „písemného prohlášení vlastníků, že hranice nebyla jimi měněna, není sporná ani nebyla zpochybněna; prohlášení není třeba, pokud z výsledků zjišťování hranic, popřípadě výsledků měření vyhotovených podle dřívějších předpisů, je vůle vlastníků zřejmá“.

Z této úpravy Nejvyšší správní soud vycházel v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 78/2009-66, ve kterém uvedl, že „[p]odle výše citovaného § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky chybné geometrické a polohové určení opraví katastrální úřad na základě výsledků zeměměřických činností, které jsou využívány pro účely katastru, a písemného prohlášení vlastníků, že hranice nebyla jimi měněna, není sporná ani nebyla zpochybněna. Obě tyto podmínky musejí být splněny kumulativně. V daném případě nejenže vlastníci pozemků žádné písemné prohlášení ve smyslu citovaného ustanovení neučinili, ale naopak z jejich postojů v průběhu správního i soudního řízení je zcela jasné, že každý z nich má o hranici svého pozemku s pozemkem druhým odlišné přesvědčení.“ Tento výklad pochopitelně není úplný, neboť § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky připouští i variantu, kdy písemného prohlášení vlastníků není třeba, a to v případě, kdy „z výsledků zjišťování hranic, popřípadě výsledků měření vyhotovených podle dřívějších předpisů je vůle vlastníků zřejmá“. Podstatné je, že Nej-

vyšší správní soud se v této věci nezabýval a ani nemohl zabývat splněním některé z variant podminek pro opravu chyb katastru, neboť se zabýval správním rozhodnutím, které bylo v tomto směru nepřezkoumatelné, neboť „se stěžovatel ani správní orgán prvního stupně k zákonnému předpokladu pro opravu chyby v katastrálním operátu – k překročení mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem ve svých rozhodnutích nevyjadřují a nevyjadřují se ani k dalším právními předpisy stanoveným podmínkám a postupům, za kterých a podle kterých je možné opravu chyby provést. Nezabývali se ani tím, zda svým rozhodnutím o opravě chyby nezasáhnou do vlastnického práva vlastníků sousedících pozemků a zda je jim k takovému zásahu zákonem stanovena pravomoc.“

Ustanovení § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky bylo novelizováno vyhláškou č. 164/2009 Sb., kterou se mění vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisích vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (katastrální vyhláška). Podle § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky ve znění účinném od 1. 7. 2009 tak „[ch]ybné geometrické a polohové určení opraví katastrální úřad na základě a) výsledků zeměměřických činností, které jsou využívány pro účely katastru, podle potřeby v součinnosti s osobou odborně způsobilou k výkonu zeměměřických činností (dále jen „způsobilá osoba“) a b) písemného prohlášení vlastníků, že hranice nebyla jimi měněna, není sporná ani nebyla zpochybněna; prohlášení není třeba, pokud z původního výsledku zeměměřické činnosti je chyba zřejmá, nebo pokud se jedná o opravu na základě opravy listiny. Opravou geometrického a polohového určení pozemku dochází zároveň k opravě geometrického a polohového určení rozsahu věcných břemen k částem změnou dotčených pozemků, pokud byl rozsah vymezen podle bodu 16.3 přílohy vzdáleností od hranice parcely.“

S ohledem na uvedené závěry nadále platí, že k opravě chyby katastru spočívající v nesprávně zakreslené vlastnické hranici může katastrální úřad přistoupit za splnění podmínek stanovených v § 8 odst. 1 katastrálního zákona a zároveň za splnění podmínek stanovených v § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky (viz k současné úpravě např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, čj. 7 As 148/2011-95), výše uvedenou novelizací však došlo k další změně podmínek opravy chyb katastru stanovených katastrální vyhláškou. To se promítlo i v rozhodovací činnosti zdejšího soudu.

V citovaném rozsudku čj. 7 As 148/2011-95, Nejvyšší správní soud uvedl následující: „Podle písmene b) § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky je pak pro provedení opravy chybného geometrického a polohového určení nemovitosti nezbytné také písemné prohlášení vlastníků, že hranice nebyla jimi měněna, není sporná ani nebyla zpochybněna, ledaže je chyba zřejmá z původního výsledku zeměměřické činnosti nebo se jedná o opravu na základě opravy listiny. Ani jedna z uvedených dvou výjimek přitom ve věci splněna není. Oprava chyby zjevně nebyla navrhována na základě opravy listiny (tedy podle § 8 odst. 2 katastrálního zákona). A ani nelze hovořit o tom, že by byla chyba zřejmá z původního výsledku zeměměřické činnosti. Taková situace by mohla nastat pouze tehdy, pokud by samotný původní výsledek zeměměřické činnosti [tj. výsledek obnovy katastru, viz definice v § 2 odst. 1 písm. i) katastrální vyhlášky], nikoliv jeho podklady (letecký snímek, body S-JTSK, apod.), byl v rozporu se současným stavem evidence katastru nemovitostí. Jinými slovy by se jednalo o případ, kdy by výsledný zářez nemovitostí, který byl konečným výsledkem provedené obnovy, neodpovídal zářezu nemovitostí, který je obsažen v současné evidenci katastru nemovitostí. Šlo by tedy o zjevné pochybení lidského činitele jednoznačně seznatelné porovnáním těchto dvou zářezů. V posuzované věci však stěžovatelka napadá správnost původního výsledku zeměměřické činnosti, použité metody, kte-

rá k němu vedla, nebo určení bodů S-JTSK. Netvrdí, že by původní výsledek zeměměřičké činnosti byl správný a že by pouze aktuální evidence katastru nemovitostí tomuto výsledku zjevně neodpovídala. Jelikož tedy stěžovatelka tvrdí, že ke zjevnému omylu došlo při vyhotovování výsledků původní zeměměřičské činnosti při obnově katastru, mohl by katastrální úřad přistoupit k provedení opravy pouze za předpokladu, že by vlastníci dotčených nemovitostí písemně prohlásili, že hranice nebyla jimi měněna, není sporná ani nebyla zpochybněna.“ K písemnému prohlášení vlastníků dotčených nemovitostí ve smyslu § 52 odst. 3 písm. b) katastrální vyhlášky pak kasační soud uvedl, že se nejedná o pouhý nadbytečný podklad pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který by vyhláška stanovila nad rámec zákona: „Jeho smysl spočívá právě ve skutečnosti, že pokud některý z vlastníků odepre učinit toto prohlášení, je mezi navrhovatelem a tímto vlastníkem zjevný spor o geometrické a polohové určení nemovitosti. Tento spor vylučuje, aby bylo možné tvrzenou chybu v katastrálním operátu považovat za vzniklou zjevným omylem a jednoduše napravitelnou postupem katastrálního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona (viz [citovaný] rozsudek Nejvyššího správního soudu [...] čj. 1 As 46/2008-135, a dále např. Barešová, E.; Baudyš, P. Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem: právní předpisy, komentář, judikatura. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 273). Nutno podotknout, že oprava chyby je v posuzovaném případě požadována více než deset let poté, co byl proces obnovy katastru na daném území ukončen. Jen s uvedeným prohlášením vlastníků dotčených nemovitostí lze proto uvažovat o naplnění pojmu „zjevný omyl“ k okamžiku provádění obnovy katastru. Toto prohlášení je proto zcela důvodně katastrální vyhláškou požadováno jako podklad pro provedení opravy geometrického a polohového určení nemovitosti. Tento podklad musí být předložen navrhovatelem k prokázání toho, že mezi vlastníky dotčených nemovitostí neexistuje spor o geometrické a polohové určení nemovitosti

a přichází tak v úvahu naplnění pojmu „zjevný omyl“. Jedinou výjimkou při postupu dle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona by byla situace, kdy by k tvrzenému omylu došlo při ukládání původních výsledků zeměměřičské činnosti do katastru nemovitostí, a byl by zde tudíž zjevný rozpor mezi těmito výsledky a aktuální evidencí. V tomto případě by bylo možné hovořit o omylu zjevném i bez prohlášení vlastníků dotčených pozemků; katastrální vyhláška proto pro provedení takové opravy zmíněné prohlášení nepožaduje.“

Z výše uvedeného je patrné, že judikaturní výklad podmínek opravy chybných údajů katastru odpovídá vývoji podzákonné úpravy. Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že nelze provést opravu chybných údajů katastru, je-li mezi vlastníky sousedních nemovitostí spor o zobrazení hranice v katastrální mapě. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně v předmetné věci bylo vydáno dne 9. 8. 2010. Pokud z původního výsledku zeměměřičské činnosti je chyba zřejmá, nebo pokud se jedná o opravu na podkladě opravy listiny, pak není třeba žádného prohlášení vlastníků, že hranice nebyla jimi měněna, není sporná ani nebyla zpochybněna.

Pokud stěžovatel upozorňuje na poněkud odlišný závěr v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 As 17/2011-371, pak zde provedené výkladové upřesnění spočívá ve vymezení rozsahu, ve kterém katastrální vyhláška překračuje meze zákona, a je tudíž neaplikovatelná. Podle kasačního soudu rozčlenění § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky nekoresponduje s klasifikací zřejmých omylů a nesprávností tak, jak je vymezena § 8 katastrálního zákona, neboť nerozlišuje mezi opravou, již lze učinit pouze na návrh, a opravou, již lze provést *ex offio*. Klíčový právní závěr pak směřuje k opravě chyb v katastrálním operátu podle § 8 odst. 2 katastrálního zákona, kdy „[v]arianta, kdy by správní orgán opravoval *ex offio* údaje katastru na základě původních listin, není možná, neboť ji zákon nedovoluje“. Výklad podaný v tomto rozsudku je možné doplnit s ohledem na posuzovanou věc, že opravy podle § 8 odst. 1

katastrálního zákona lze provádět na návrh, i z úřední povinnosti (na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad), jak tomu bylo v posuzované věci.

Na základě výše uvedeného je možné učinit ve vztahu k posuzované věci několik dílčích závěrů. Vzhledem k tomu, že správního orgán I. stupně posoudil údaje katastru jako chybné a vzniklé zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, načež rozhodoval ke dni 9. 8. 2010, byla oprava chybných údajů katastru možná za konkludentního splnění podmínek stanovených v § 8 odst. 1 písm. a) a novelizovaným zněním § 52 odst. 3 katastrální vyhlášky. Nelze tak přisvědčit námitce stěžovatele, že nebylo možné provést opravu chybných údajů katastru za situace, kdy byl průběh hranice mezi vlastníky sousedních pozemků sporný, neboť postačuje, pokud z původního výsledku zeměměřičské činnosti je chyba zřejmá nebo pokud se jedná o opravu na podkladě opravy listiny.

Rozhodnou otázkou tedy je, zda lze n soulad současného nákresu s geometrickým plánem z roku 1933 považovat za chybu vzniklou zřejmým omylem při vedení a obnově katastru a zároveň o chybu zřejmou z původního výsledku zeměměřičské činnosti.

K definici slovního spojení „zřejmý omyl“ se obsáhle vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 As 40/2007-103, č. 2098/2010 Sb. NSS, kde konstatoval následující: „*Vyčerpávající definice slovního spojení „zřejmý omyl“ dosud v judikatuře ani v odborné literatuře provedena nebyla, ostatně taková definice by byla velmi obtížná. Neurčitý pojem zřejmý omyl je tudíž potřeba vykládat vždy v souvislosti s konkrétním případem. Obecně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (error facti – zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápis údajů neobsažených v podkladové listině či např. i opomenutí zapsat údaj v podkladové listině obsažený), tak omyl právní (error iuris – např. zápis právního vztahu, který právní řád nezná, či zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadav-*

ky stanovené katastrálním zákonem). Tento omyl bude přitom pravidelně způsoben činností pracovníka katastru. Omyl je totiž charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel.“ (souladně např. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 46/2008-134). V rozsudku ze dne 26. 4. 2010, čj. 8 As 12/2009-83, Nejvyšší správní soud doplnil, že „[z] *uvedeného plyne, že podle dosavadní judikatury je „zřejmý omyl“ způsoben činností pracovníka katastru a že jedním z případů, kdy se jedná o zřejmý právní omyl, je zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadavky stanovené katastrálním zákonem“.* Podobně může být zřejmým omylem při vedení a obnově katastru i zápis skutečnosti do evidence nemovitostí bez doložení zákonem požadované podkladové listiny (viz již zmíněný rozsudek kasačního soudu čj. 5 As 88/2009-75).

Právě pojetí zřejmého omylu je sporné mezi stěžovatelem a krajským soudem. Zároveň podle stěžovatele je nutné zřejmý omyl „*identifikovat*“, tedy jednoznačně stanovit a prokázat, kdy a v době jaké pozemkové evidence došlo ke změně zobrazení vlastnické hranice mezi předmětnými pozemky, podle krajského soudu postačuje, lze-li důvodně předpokládat, že při vedení a obnově katastru k omylu došlo. Nejvyšší správní soud se přiklání k závěru krajského soudu, neboť pro omyl způsobený při činnosti katastrálního úřadu je do jisté míry charakteristická, podobně jako u omylu způsobeného při kterékoliv jiné lidské činnosti, jeho obtížná výsledovatelnost a identifikace. Seznatelný je totiž vždy teprve výsledek takového omylu v podobě údajů katastru neodpovídajících příslušným podkladům nebo skutečné situaci. Jak již bylo uvedeno, řízení o opravě chyb v katastrálním operátu slouží k uvedení údajů katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Opravou má být pouze dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečnými údaji. Katastrální úřad tak posuzuje toliko soulad zakreslení hranice v katastrální mapě s podklady, které má k dispozici, a odpovídá za stav katastru a údaje v něm uvedené. Stáří podkladů, s nimiž není zakreslení hranice

v souladu, přitom nehraje roli. Je možné, že plynutím času dojde ke změně obsahu vlastnických práv, například vydržením, zvláště jsou-li podklady datovány desítky let nazpět, tak jako v posuzované věci. Není ani vyloučeno, aby došlo ke změně hranic mezi pozemky, aniž by o tom měl katastrální úřad k dispozici příslušný podklad, ať již zaviněním vlastníků pozemků nebo zaviněním svým. Tehdy je třeba vlastníky sousedních pozemků odkázat k soukromoprávním institutům, především k určovací žalobě, případně k institutu náhrady škody, byla-li jim škoda činností katastrálního úřadu způsobena.

Pokud by bylo nutné za účelem každé opravy chybných údajů prokázat, že nesoulad údajů nebyl způsoben řádnou činností katastrálního úřadu při vedení a obnově katastru, a tedy že se o chybu nejedná, pak by odpovědnost za stav katastru byla převáděna na

vlastníky nemovitostí. Katastrálnímu úřadu však neumožňuje zákonná úprava uvažovat o možné existenci podkladů, které mu nejsou k dispozici. Je tedy nutno dospět k závěru, že ke zřejmému omylu při vedení a obnově katastru dochází tehdy, pokud podklady, které má katastrální úřad k dispozici, neprokazují opak, a ani zde nejsou natolik důvodné pochybnosti, které by o opaku svědčily.

Správnost původního zákresu vlastnické hranice mezi předmětnými pozemky geometrického plánu z roku 1933 je v posuzované věci nesporná. Chyba údajů katastru je tak zřejmá z původního výsledku zeměměřičské činnosti a zároveň se jedná o chybu vzniklou zřejmým omylem při vedení a obnově katastru. Právní závěr krajského soudu, že byly v dané věci splněny podmínky pro opravu chybných údajů katastru, je proto správný.

2903

Územní plánování: vymezení zastavitelné plochy; ochrana zemědělského půdního fondu; rozhodování o námitkách

k § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 186/2006 Sb.

k § 18 odst. 4, § 53 odst. 2 a odst. 5 a § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

k § 172 odst. 5 větě čtvrté správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Vymezení zastavitelné plochy o nikoliv zanedbatelné rozloze v území, na němž se nachází vysoce chráněná zemědělská půda I. či II. třídy ochrany, je třeba v návrhu územního plánu řádně odůvodnit dle požadavků obsažených v § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nepostačuje pouze povšechné odůvodnění vztahující se k územnímu plánu jako celku, v němž nejsou uvedeny úvahy ohledně nezbytnosti zabrat vysoce chráněnou zemědělskou půdu v konkrétní ploše pro sledovaný konkrétní účel.

II. Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 se nevztahuje na pořizování zcela nového územního plánu. Přesto je třeba s ohledem na § 18 odst. 4 a § 53 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 řádně odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, a to ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území. Tím spíše, byla-li proti vymezení nových zastavitelných ploch uplatněna námitka, nebo došlo-li k významné redukci zastavitelných ploch vymezených předchozí územně plánovací dokumentací a vymezení nových zastavitelných ploch v jiné části řešeného území.

III. Není-li navrhovatel aktivně věcně legitimován ve vztahu k určité ploše vymezené územním plánem pro nedostatek dotčení na právech a povinnostech, nezakládá mu aktivní věcnou legitimaci ani skutečnost, že správní orgán řádně nerozhodl o jeho námitkách týkajících se této plochy.

IV. V případě úpravy návrhu územního plánu po jeho veřejném projednání, na kterou se nevztahuje § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, je třeba zvážit, nejsou-li splněny podmínky pro postup dle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu z roku 2004.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 AOs 1/2013-85)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 1971/2010 Sb. NSS, č. 2008/2010 Sb. NSS a č. 2266/2011 Sb. NSS.

Věc: MUDr. Věra H. proti statutárnímu městu Zlín, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným VALSTAV ZLÍN GROUP, 2) Petra P., 3) Ing. Oldřicha D., 4) Davida H., 5) Blanky H., 6) doc. Ing. arch. Karla H., 7) Bernardy S., 8) Ing. arch. Evy R., o návrh na zrušení části opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

Navrhovatelka podala dne 29. 6. 2012 návrh na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 – územního plánu města Zlín –, které dne 15. 12. 2011 schválilo Zastupitelstvo statutárního města Zlín. Navrhovatelka se domáhala zrušení tohoto opatření obecné povahy v části tvořené plochami č. 231, 486, 525 a 1079 nacházejících se v lokalitě Vršava.

Navrhovatelka uvedla, že spolu se svým manželem vlastní rodinný dům na stavební parcele č. 7875 a dále tuto stavební parcelu a dva pozemky, vše v katastrálním území Zlín, obci Zlín. Uvedené pozemky bezprostředně sousedí s plochami, jejichž zrušení se navrhovatelka domáhala. Opatření obecné povahy byly původně nezastavitelné plochy č. 231, 486, 525 a 1079 vymezeny jako plochy zastavitelné. Navrhovatelka namítala, že touto změnou byla zkrácena na svém vlastnickém právu, a to v podobě poklesu hodnoty majetku v důsledku snížení pohody bydlení a omezení užívání nemovitostí oproti dosavadnímu stavu. Současně tvrdila, že byla zkrácena i na právu na příznivé životní prostředí. Navrhovatelka uplatnila v návrhu na zrušení opatření obecné povahy řadu konkrétních návrhových bodů.

Krajský soud v Brně návrhu na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu vyhověl a rozsudkem ze dne 26. 9. 2012, čj. 63 A 3/2012-100, jej zrušil. Dospěl k závě-

ru, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách nereagoval na tvrzení navrhovatelky, že dosud nezastavěné plochy v území jsou označovány jako zastavěné plochy v rozporu se skutečností. Nezabýval se ani tvrzením, že nejsou splněny předpoklady pro vymezení nových zastavitelných ploch, neboť nebyly zcela vyčerpány možnosti zástavby ve stávajících plochách. Odpůrce se rovněž nevyjádřil k výhradám navrhovatelky ohledně dopadů vymezení nových zastavitelných ploch na stávající zástavbu. Vyjádření k námitkám týkajících se řešení odtokových poměrů, ochranného pásma lesa a krajinného rázu bylo velmi úsporné až strohé.

Důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy, plochy č. 486, byla nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy, ploch č. 525 a 1079, byla vada procesu pořizování územního plánu. Poté, co byl upravený návrh územního plánu opakovaně projednán, došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu spočívající ve vytvoření nových zastavitelných ploch č. 525 a 1079. Po této úpravě se již nové veřejné projednání nekonalo, dotčené orgány ani veřejnost se k této úpravě návrhu územního plánu nemohly vyjádřit.

Opatření obecné povahy dle krajského soudu postrádalo hlavní argument, z něhož

by byla dovozována potřeba vymezení nových zastavitelných ploch pro individuální bydlení, konkrétně plochy č. 231. Odpůrce tedy řádně nevyhodnotil a neodůvodnil potřebu vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení, jak mu ukládá § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona z roku 2006. Porušení tohoto ustanovení bylo důvodem pro zrušení opatření obecné povahy minimálně v části týkající se vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatelka zcela oprávněně poukázala na to, že v lokalitě Vršava lze ještě stále využívat k umístování staveb individuálního bydlení stávající plochu č. 940. Tvrzení odpůrce, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany není navrhován k zástavbě, se nezakládá na pravdě. V případě plochy č. 231 se 2,355 ha z celkových 2,488 ha půdy nachází ve II. třídě ochrany. I když dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu vydal souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, nemůže odpůrce rezignovat na povinnosti uložené mu zákonem, tedy povinnosti respektovat požadavky kladené na územní plánování ohledně ochrany zemědělského půdního fondu. Zábor zemědělského půdního fondu je zcela neodůvodněný, a tedy nezákonný. Nelze připustit, aby tento poměrně rozsáhlý zábor velmi kvalitní zemědělské půdy nebyl odůvodněn v souladu s požadavky zákona.

Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že přístup soudu byl příliš aktivistický, nerespektoval ustálenou judikaturu, dle níž má být soud při přezkumu územních plánů zdrženlivý a není oprávněn stanovit, jakým způsobem má být určitá plocha využita. Soud vytrhl z kontextu celého územního plánu plochu o rozloze necelých 3 ha, přitom nezohlednil, že na tvorbu zcela nového územního plánu není možno klást stejné nároky jako na tvorbu změny územního plánu. Ve výsledku tedy krajský soud přiznal navrhovatelce více práv, než ve skutečnosti má, a naopak odňal stěžovateli právo rozhodovat o svém území.

Krajský soud nevzal dle stěžovatele do úvahy žádný z argumentů uplatněných stěžovatelem ve vyjádření k návrhu na zrušení

opatření obecné povahy, ani se s nimi jiným způsobem nevypořádal. Tím porušil princip rovnosti účastníků.

Stěžovatel namítal, že soud pochybil při posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatelky. Ta totiž v předmětné lokalitě nevlastní žádné nemovitosti, s lokalitou přímo sousedí jen nezastavěná parcela navrhovatelky, nikoliv však rodinný dům ani zahrada. Dle stěžovatele bylo nepřiměřené, aby soud chránil vlastníky pozemků tím, že omezí vlastníky jiných pozemků, u nichž došlo ke změně způsobu využití plochy. V situaci, kdy zákon umožňuje dotčeným vlastníkům uplatnit v procesu pořizování územního plánu námitky, je návrh na zrušení opatření obecné povahy opírající se o návrhové body, které byly coby námitky proti návrhu územního plánu stěžovatelem vypořádány, zneužitím procesních práv. Podstatou námitek navrhovatelky bylo zabránit jakékoliv další stavební činnosti v předmětné lokalitě, a to ve snaze uchovat si co největší komfort výkonu vlastnického práva. Navrhovatelka však napadeným opatřením obecné povahy nebyla zkrácena na rozsahu možného výkonu svého vlastnického práva, ani na právu na příznivé životní prostředí. Neexistuje právo na zachování výhledu či kvality rozhledu, právo na vymezení nezastavitelného pásu na cizím pozemku. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka je od plánované výstavby oddělena pásem zeleně, nelze hovořit ani o zásahu do práva na soukromí. Výtky vůči konkrétním dopadům plánovaného zastavění lokality stavbami pro rodinné bydlení je třeba uplatňovat až v územním řízení. Způsob vypořádání námitek navrhovatelky v opatření obecné povahy považoval stěžovatel za dostatečný. Dostatečně byl zdůvodněn i zábor zemědělského půdního fondu, k záboru v této lokalitě došlo z důvodu nesouhlasu dotčeného orgánu se zábořem v jiných lokalitách. Proto došlo k rozmělnění zastavitelných ploch do více menších tak, aby bylo respektováno jednak právo na příznivé životní prostředí, jednak koncepce rozvoje města.

Stěžovatel uvedl, že nechápe, jak by měl prokazovat nemožnost využití zastavitelných ploch. Není v jeho moci nutit vlastníky po-

zemků, aby je zastavěli nebo jejich zástavbu umožnili.

Navrhovatelka ve svém vyjádření ze dne 8. 3. 2013 k otázce aktivní věcné legitimize uvedla, že pojem „dotčenosti“ je třeba vykládat širěji než jen tak, že může být naplněn toliko u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. Navrhovatelka zpochybnila rovněž tezi stěžovatele, že krajský soud nedostal pravidlům pro přezkum opatření obecné povahy. Soud byl vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nelze mu tedy vytýkat, že vytrhl z kontextu jednu lokalitu, již se zabýval.

Navrhovatelka dále uvedla, že § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 nelze vztahovat výlučně na formální změnu územního plánu, ale též na případy, kdy dochází ke změně formou přijetí nového územního plánu. V opačném případě by byl vytvořen prostor pro obcházení zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, uvedl, že je třeba v potřebné a přezkoumatelné míře podrobnosti zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je nelze použít k nové výstavbě, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužitě. Mezi úkoly územního plánování patří i prověřovat a posuzovat potřeby změn v území a jejich rizik s ohledem na možnost poškození životního prostředí, jehož součástí je i zemědělský půdní fond. Navrhovatelka v řízení před krajským soudem doložila, že v lokalitě Vršava existuje značné množství nezastavěných stavebních pozemků (proluk) a není zde dán žádný veřejný zájem na rozšiřování zastavitelných ploch před využitím těchto stávajících zastavitelných ploch.

Společnost VALSTAV ZLÍN GROUP, spol. s r. o., ve vyjádření ze dne 5. 3. 2013 uvedla, že koupila pozemky v lokalitě Vršava před vydáním nového územního plánu. Pozemky se nacházely v ploše č. 94 A a byly předchozím územním plánem určeny k zastavění. Na přípravu investičního záměru výstavby rodinných domů na svých pozemcích již vynaložila

významné finanční prostředky. V roce 2011 požádala o vydání územního rozhodnutí na umístění inženýrské infrastruktury. Řízení však dosud nebylo skončeno. V mezidobí byl vydán nový územní plán města Zlín, v němž se plocha č. 94 A stala součástí plochy č. 231. Jelikož krajský soud zrušil územní plán v rozsahu celé plochy č. 231, došlo ke zmaření její investice a ke vzniku značné škody.

Osoby zúčastněné na řízení 4) a 5) ve vyjádření ze dne 4. 3. 2013 uvedly, že jsou vlastníky pozemků, které náleží do ploch, jež byly předmětem řízení před krajským soudem. Pozemky koupily v listopadu 2010 se záměrem výstavby rodinného domu. Dle tehdy platného územního plánu byly tyto pozemky součástí plochy č. 94 A a jednalo se o stavební pozemky. Nyní již měly být vybudovány inženýrské sítě, což se však nestalo, neboť dosud nebylo vydáno územní rozhodnutí o jejich umístění. Tím došlo ke zmaření investice osob zúčastněných na řízení a vznikla jim značná škoda, protože na pozemku nemohou stavět, ani jej prodat (z důvodu absence inženýrských sítí).

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

Z odůvodnění:

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

V.I.A Obecné námitky k postupu krajského soudu

(...)

V.I.A.4 Obecně ke způsobu vypořádání námitek navrhovatelky k návrhu územního plánu

[25] Stěžovatel kritizuje, že mělo-li by se každému jednotlivci dostat pozornosti v takové míře, jak požaduje krajský soud, nebylo by možné u větších územních celků přijmout žádný územní plán. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stavební zákon z roku 2006 vymezuje okruh osob, jimž přísluší právo podat námitky proti návrhu územního plánu. Dle

§ 172 odst. 5 správního řádu rozhoduje o námitkách orgán, který rozhoduje o vydání opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Na rozhodnutí o námitkách je přitom třeba klást stejné obsahové požadavky jako na klasické individuální správní rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Pokud tedy oprávněná osoba uplatní proti návrhu územního plánu námitky, je povinností orgánu vydávajícího územní plán rozhodnout o nich a důvody svého rozhodnutí vyložit. Samozřejmě konkrétní požadavky na detailnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou dány v první řadě konkrétností samotných námitek.

[26] Ohledně způsobu, jakým vypořádal námitky navrhovatelky, stěžovatel uvádí, že „učinil v daném čase a místě maximum“. Bez bližšího vysvětlení trvá na tom, že rozhodnutí je v kontextu celého opatření obecné povahy přezkoumatelné. Jelikož je však námitka stěžovatele naprosto abstraktní, omezí se Nejvyšší správní soud na konstatování, že rozsudek krajského soudu je v této části plně přezkoumatelný a stěžovateli nic nebránilo v tom, aby proti konkrétním výtkám krajského soudu uplatnil stejně konkrétní argumentaci v řízení o kasační stížnosti.

[27] Následně stěžovatel uplatnil několik konkrétních kasačních námitek, přičemž současně zpochybnil aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky. Vzhledem k tomu, že navrhovatelkou vlastněné nemovitosti netvoří součást napadených ploch územního plánu, přičemž se podstatně liší vzdálenost jednotlivých napadených ploch od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, stejně jako způsob jejich funkčního využití, postupoval Nejvyšší správní soud při posuzování námitek dle toho, k jaké ploše se upínají, přičemž se vždy nejprve zabýval aktivní věcnou legitimací navrhovatelky ve vztahu ke konkrétní ploše územního plánu. Vyšel přitom z právního názoru, dle něhož není navrhovatel aktivně věcně legitimován ve vztahu k těm námitkám týkajícím se pochybení odpůrce, u nichž

navrhovatel netvrdí dotčení své právní sféry v důsledku tohoto pochybení a toto dotčení právní sféry ani nevyplývá ze správního či soudního spisu. Takové návrhové body jsou proto *per se* nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012-53 ve věci *zásad územního rozvoje Středočeského kraje*).

VI.B Námitky týkající se plochy č. 231

Aktivní věcná legitimace navrhovatelky

[28] Krajský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky, neboť mezi obytnou budovou ve vlastnictví navrhovatelky a napadenou částí opatření obecné povahy je jistá vzdálenost vyplněná pásem zeleně. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud ve svém rozsudku správně vyšel z toho, že existuje rozdíl mezi aktivní žalobní legitimací a aktivní věcnou legitimací, přičemž správně poukázal na to, že pro úspěch návrhu je rozhodující, zda navrhovatelka skutečně byla na svých právech zkrácena přijatým opatřením obecné povahy. Krajský soud v napadeném rozsudku nevyslovil závěr, že navrhovatelka byla **skutečně** zkrácena na svých **hmotných** právech, jejichž dotčení tvrdila (vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí). Konstatoval však, že přezkoumávané opatření obecné povahy trpí vadami, stejně jako řízení, které předcházelo jeho přijetí. Tyto vady přitom mohou mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy v napadené části, resp. nelze spolehlivě vyloučit, že neměly vliv na obsah příslušné části opatření obecné povahy.

[29] Nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky přímo přiléhají k ploše č. 231, jejíž zákonnost byla návrhem na zrušení opatření obecné povahy napadena. Vzhledem k tomu, že přijetím nového územního plánu města Zlín byla tato plocha, jejíž rozsah je vcelku významný a oproti předchozí územně plánovací dokumentaci byl zvětšen na 2,488 ha, určena k zastavění, lze důvodně předpokládat, že vlastnické právo stěžovatelky k jejím nemovitostem, a to nejen k budově, ale též k pozemkům využívaným jako zahrada, je tímto dotčeno. Z pouhé skutečnosti, že mezi napadenými

plochami a obytnou budovou ve vlastnictví stěžovatelky je jistá vzdálenost, nelze dovozat, že určením funkčního využití plochy jako zastavitelné nebylo dotčeno vlastnické právo navrhovatelky. Vzdálenost mezi budovou ve vlastnictví navrhovatelky a plochou č. 231 není s ohledem na velikost této plochy a plánovaný způsob jejího využití takový, aby bylo lze najisto postavit, že vlastnické právo navrhovatelky nebylo dotčeno, tedy vyloučit, že emise (jakéhokoliv druhu) vznikající budoucím využíváním plochy č. 231 nezasáhnou nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, vedoucí od budovy v jejím vlastnictví k ploše č. 231, byť jsou užívány jako zahrada, jsou zahrnuty v územním plánu ve stabilizované ploše BI – individuální bydlení. Jedná se tedy o pozemky, které lze využít k zastavění stavbami pro individuální bydlení.

[30] Navrhovatelka je ve vztahu k ploše č. 231 aktivně věcně legitimována. Na tomto závěru nic nemění ani podmínka uložená územním plánem spočívající v povinnosti zpracovat územní studii, neboť v procesu pořizování územní studie a její akceptace jako podkladu pro rozhodování v území nedisponují vlastníci dotčených nemovitostí žádnými právy. Ochranu právům vlastníků je proto třeba poskytovat již ve fázi vydání územního plánu, nikoliv ji odkládat až do fáze zpracování územní studie.

[31] Právě řečené samozřejmě ještě bez dalšího neznemá, že stěžovatelka byla spornou částí územního plánu zkrácena na svých hmotných právech. Krajský soud nedospěl k závěru, že přiřazení stanoveného funkčního využití k dané ploše je po věcné stránce v rozporu se zákonem. Pouze poukázal na to, že opatření obecné povahy a řízení předcházející jeho vydání vykazují závažné vady procesního rázu. Rozsudek krajského soudu proto nelze interpretovat, jak činí stěžovatel, tedy jako zkrácení vlastníků pozemků nacházejících se v předmětných plochách na jejich právech ve prospěch favorizování vlastnického práva navrhovatelky. Argumentace stěžovatele týkající se kolize práv a zájmů různých vlastníků nemovitostí v dané lokalitě a nut-

nosti jejich uspořádání, což je výlučně v pravomoci obce jakožto územně samosprávného celku, se zcela míjí s důvody rozsudku krajského soudu. Krajský soud se totiž těmito otázkami odpovídajícími pátému kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, který krajský soud ve svém rozsudku s odvoláním na judikaturu Nejvyššího správního soudu vymezil, nezabýval. Zastavil se u třetího kroku tohoto algoritmu, jímž je zkoumání zákonnosti procesu pořízení a projednání územního plánu. V tomto procesu shledal závažné vady, z nichž dovedl, že mohou mít vliv na zákonnost příslušné části územního plánu (plocha č. 231). To plně dostačovalo pro zrušení napadené části opatření obecné povahy (plocha č. 231). Zákonnost obsahu napadené části opatření obecné povahy, tzn. věcného řešení území a uspořádání jednotlivých zájmů v něm, soud nezkoumal.

[32] Krajský soud naprosto konkrétně a srozumitelně pojmenoval jednotlivé vady. Je na stěžovateli, aby tyto vady odstranil a opětovně rozhodl o vymezení ploch ve zrušené části opatření obecné povahy a jejich funkčního využití. Soud nikterak nepředjímá, k jakému funkčnímu využití by měly být předmětné plochy ve výsledku určeny.

[33] Navíc je třeba doplnit, že se stěžovatel řádně nelypořádal s námitkami navrhovatelky vztahujícími se k ploše č. 231 a tím ji zkrátil na jejich procesních právech. Nelze vyloučit, že tím nebyla zkrácena též na právech hmotných, neboť navrhovatelka je ve vztahu k ploše č. 231 aktivně věcně legitimována.

Odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu

[34] Stěžovatel namítá, že zábor zemědělského půdního fondu byl odůvodněn dostatečným způsobem. Ve vztahu k celé aglomeraci města jde o zábor nepatrný, jedná se o reakci na průběh přijímání územního plánu a negativní stanoviska dotčených orgánů, kvůli nimž nebylo možné provést zábor většího rozsahu, a proto se přikročilo k rozmělnění záboru do menších ploch tak, aby byla udržena koncepce rozvoje města a současně bylo vyhověno požadavkům ochrany životního

prostředí. Ačkoliv je ochrana nezastavěného území platnou zásadou územního plánování, nemůže být její aplikace bezbřehá, je třeba zachovat princip proporcionality a přiměřenosti.

[35] Ze spisové dokumentace, především pak stanovisek Ministerstva životního prostředí jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, je zřejmé, že v průběhu pořizování nového územního plánu došlo ke snížení rozlohy záboru zemědělského půdního fondu. Pořizovatel byl ze strany ministerstva opakovaně upozorněn na to, že zejména zábor zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany musí být řádně odůvodněn. Ministerstvo nakonec vydalo ke schválenému návrhu kladné stanovisko. Z toho lze dovodit, že považovalo zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu v opatření obecné povahy za dostatečné. To však nikterak nebrání tomu, aby soud v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy správnost tohoto názoru dotčeného orgánu přezkoumal a sám si učinil úsudek o zákonnosti stanoviska dotčeného orgánu [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, část V.2 písm. d), č. 1462/2008 Sb. NSS].

[36] Krajský soud ve svém rozsudku zrekapituloval obsah aplikovatelných norem, tj. § 4 a § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, jejichž účelem je kvantitativní ochrana zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti. Z § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jednoznačně plyne, že „*pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace [...] jsou povinni řídit se zásadami [ochrany uvedenými v § 4 téhož zákona], navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.*“

[37] Z textové části odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že pořizovatel územního plánu obecně odůvodnil zábor zemědělského půdního fondu dle jednotlivých kritérií obsažených v pokynu Ministerstva životního

prostředí ze dne 1. 10. 1996 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Z tohoto pokynu plyne, že zemědělský půdní fond zařazený do II. třídy ochrany je vysoce chráněný a jen podmíněně zastavitelný. U zemědělské půdy zařazené do III. třídy ochrany je její užití k výstavbě přípustné, ovšem teprve u IV. třídy ochrany lze hovořit o běžném využití půdy k výstavbě.

[38] Obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, jak je obsaženo v textové části odůvodnění opatření obecné povahy, by bylo možno akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany. Tím spíše ne, že navrhovatelka výslovně ve svých námitkách poukázala na to, že má dojít k záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Celková rozloha plochy č. 231 činí 2,488 ha, z toho 2,355 ha se nachází v I. a II. třídě ochrany. Tato plocha je tedy z převážné většiny tvořena velmi kvalitní zemědělskou půdou s vysokým produkčním potenciálem. Pořizovatel územního plánu, a potažmo tak ani stěžovatel, nezdůvodnil, proč zrovna zábor této plochy je nezbytný. Má-li dojít v důsledku vydání územního plánu k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy, je legitimní požadovat, aby pořizovatel územního plánu zvláště u každé plochy (popř. souhrnně ve vztahu k určité lokalitě) odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné. Na to však stěžovatel zcela rezignoval. Ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, která na tento problém poukázala, nejsou uvedeny důvody záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Pouhá skutečnost, že v průběhu pořizování územního plánu došlo k významné redukci záboru zemědělského půdního fondu, ještě neznamená, že se nelze obejít bez záboru plochy č. 231. Z odůvodnění opatření obecné povahy vůbec nevyplývá, že by schválené řešení bylo porovnáváno s jinou variantou, nad níž výsledné řešení „*zvítězilo*“.

[39] Během pořizování územního plánu byl sice zpracován variantní koncept, ten však byl zaměřen pouze na prověření různých variant vedení dopravní infrastruktury a územního systému ekologické stability. Dů-

sledkem různých řešení dopravní infrastruktury samozřejmě byla odlišná výměra záboru zemědělského půdního fondu. Jelikož varianta A s podzemním průtahem městem vedla k nižšímu záboru půdy, vyjádřilo se Ministerstvo životního prostředí pro variantu A. Současně ovšem poukázalo na to, že není dostatečně zdůvodněno a dokladováno, že všechna navrhovaná řešení (tj. 863 lokalit) jsou pro další rozvoj nezbytná a že ve všech případech se jedná o řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější, což se týká zejména lokalit tvořených půdou zařazenou do I., případně II. třídy ochrany a situovaných mimo zastavěné území.

[40] Z toho jasně plyne, že v průběhu pořizování územního plánu nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch tvořených vysoce chráněnou zemědělskou půdou, natož pak ke zvážení, zda nejde stejný záměr (rozvoj sídla, vytváření nových ploch pro individuální bydlení apod.) řešit vymezením příslušných ploch v jiných částech města, tedy zda neexistují jiné, z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu přijatelnější varianty rozvoje individuálního bydlení ve městě. Soud chápe, že oblast Vršavy je pro individuální bydlení velmi atraktivní, což však není důvodem pro to, aby pořizovatel územního plánu nehledal jiné varianty uspokojující tyto potřeby, jež by však byly v menším pnutí s ochranou veřejných zájmů (zde konkrétně s veřejným zájmem na ochraně kvalitní zemědělské půdy). Pořizovatel územního plánu, a tedy ani stěžovatel, nedostal své povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.(...)

[42] Krajský soud, ani Nejvyšší správní soud svými rozhodnutími nikterak nepředjímají, zda pozemky tvořící stávající plochu č. 231 mohou, či nemohou být využity pro individuální bydlení. Takový závěr by byl totiž předčasný, neboť vymezení velikosti plochy č. 231 a její funkční využití nebylo doposud řádně zdůvodněno, ani posouzeno ze strany dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu.

[43] Námitka je nedůvodná.

Prokázání nemožnosti využít zastavitelné území

[44] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že neví, jak by v tak velkém území měl prokázat nemožnost využití zastavitelných ploch. Není v jeho pravomoci nutit vlastníky pozemků k tomu, aby je zastavěli nebo na nich umožnili výstavbu. Změnit funkční využití nezastavěných ploch v zastavitelném území není vhodné, neboť by to vedlo k nepřehlednosti v zastavitelném území.

[45] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 se vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán (viz rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54, ve věci *územního plánu města Třebechovice pod Orebem*, č. 2008/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 7. 2010, čj. 6 Ao 2/2010-102, ve věci *územního plánu obce Lipno nad Vltavou*, ze dne 4. 4. 2011, čj. 8 Ao 1/2011-107, ve věci *dodatku k územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou*).

[46] To ovšem neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na proces pořizování nového územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, dle něhož je cílem územního plánování určit *„podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a [zajištění ochrany] nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“* Úkolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíli územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 musí být *„výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem“* dle § 53 odst. 4 téhož zákona a *„vyhodnocení účelového využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“*.

[47] Z judikatury citované v bodě [45] shora plyne, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby. A to je právě i případ navrhovatelky, která ve svých námitkách konkrétně poukázala na dosud nezastavěné plochy nacházející se v lokalitě Vršava, které byly předchozí územně plánovací dokumentací určeny k zastavění (mimo jiné jde i o část plochy č. 231, dříve označovanou jako 94 A).

[48] K tomu je ještě vhodné připojit poznámku, že byt přijímání nového územního plánu zpravidla vede ke změně uspořádání území, musí pořizovatel územního plánu respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná územně plánovací dokumentace kopírovala dokumentaci předchozí. Naopak, vždy je třeba mít na paměti požadavek aktuálnosti územního plánování, tedy nutnost prověřit, zda realizace dříve předpokládaných záměrů v území je stále aktuální, a navrhovat řešení, která by se vypořádala se současnými potřebami obce. Má-li však dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrárnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu.

[49] Krajský soud sice ve svém rozsudku nesprávně poukázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, učinil tak ovšem pouze podpůrně, pro ucelení své argumentace. Stěžejním důvodem pro zrušení části napadeného opatření obecné povahy v ploše č. 231 však bylo to, že stěžovatel nedostal své povinnosti upravené v § 53 odst. 5 citovaného zákona. Toto ustanovení se na daný případ vztahuje. Postačí proto korigovat právní názor krajského soudu v tom směru, že stěžovatel nebyl povinen prokazovat nemožnost využití dosavadních ploch určených k zastavění, nicméně byl povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymeze-

ní zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Na odůvodnění těchto otázek je třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na ochraně životního prostředí (typicky vymezení zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území na okraji obce na přechodu do volné krajiny). Zájem na rozvoji obce samozřejmě může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážit nad zájmem na ochraně životního prostředí, nezbytným předpokladem ovšem je, že potřeba rozvoje bude prokázána detailně a ucelenou analýzou stávajícího stavu (zejména možnosti využití stávajících ploch) a prognózy budoucího vývoje založené na realistických očekáváních.

[50] Stěžovatel byl navíc povinen důkladně vypořádat námitku navrhovatelky, která poukazovala na to, že v oblasti Vršava je vymezen dostatek ploch určených k zastavění, které ještě nebyly vyčerpány.

[51] Krajský soud ve svém rozsudku konkrétně uvedl, proč stěžovatel nedostal své povinnosti dle § 53 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 a povinnosti řádně se vypořádat s uplatněnými námitkami. Ve shodě s krajským soudem lze poukázat konkrétně na to, že není zřejmé, jaký trend rozvoje města, pokud jde o počet obyvatel, lze očekávat. Na jedné straně se v opatření obecné povahy uvádí, že je třeba zabezpečit zastavitelné plochy pro zmírnění odlivu obyvatel do okolních obcí, na druhé straně se redukce rozlohy zastavitelných ploch vymezených předchozí územně plánovací dokumentací zdůvodňuje nepříznivým demografickým vývojem. Pro výpočet rozlohy zastavitelných ploch, které je třeba v plánu vymežit za účelem rozvoje území, se vychází z počtu 80 tisíc obyvatel, aniž by však bylo přesvědčivě (srov. výše uvedená rozporná tvrzení obsažená v textové části odůvodnění opatření obecné povahy) zdůvodněno, na základě jakých kritérií bylo toto číslo stanoveno. Odůvodnění opatření obecné povahy postrádá jakékoliv vyhodnocení využitelnosti zastavitelných ploch ozna-

čených za stabilizované, tedy do jaké míry lze k uspokojení bytových potřeb využít již zastavěné plochy. Aniž by stěžovatel své propočty řádně odůvodnil a podložil, stanovil, že je třeba vymezit plochy o rozloze 232 ha pro individuální bydlení a 13 ha pro hromadné bydlení. Proti těmto konkrétním výtkám krajského soudu, jimiž zpochybnil podloženost úvah stěžovatele o potřebě vymezit nové zastavitelné plochy ve stanoveném rozsahu, stěžovatel kasační námitku neuplatnil.

[52] Stěžovatel dodal, vycházející z nesprávné domněnky o povinnosti prokázat nezastavitelnost dosavadních ploch určených k zastavění, že nemůže žádného vlastníka nutit, aby svolil s výstavbou na svém pozemku, který je územním plánem určen k zastavění. V tomto lze stěžovateli přisvědčit. To nicméně neznamená, že by se stěžovatel měl při vymezování ploch a určování jejich funkčního využití řídit výlučně požadavky vlastníků pozemků (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120 ve věci *územního plánu obce Vysoká nad Labem*, č. 1910/2009 Sb. NSS, body 48 a 49). Územní plánování je činností v obecném zájmu, jejímž účelem je najít obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů (viz cíle územního plánování obsažené v § 18 stavebního zákona z roku 2006). Jestliže vlastník pozemků nacházejících se v ploše určené k zastavění nemá v úmyslu sám pozemky zastavět nebo umožnit třetím osobám jejich zastavění, není důvod považovat takovou plochu za nezastavitelnou. Otázku zastavitelnosti je totiž třeba řešit jako otázku faktickou, nikoliv s ohledem na soukromoprávní poměry k pozemkům a stanovisko vlastníka. Stejně tak není dostatečným důvodem pro vymezení určité části území jako zastavitelné plochy pouze to, že to požaduje vlastník pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89, ve věci *změny č. 1 územního plánu obce Nalžovice*, body 55–61). (...)

VI.C Námitky týkající se plochy č. 486

Aktivní věcná legitimace navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 486

[55] Stěžovatel namítá, že pokud by byl čten územní plán jako celek, musel by krajský soud dospět k závěru, že plocha č. 486 je vymezena k rekreaci, na níž je přípustná zástavba jednou stavbou. Stěžovatel neshledává, že by navrhovatelka byla aktivně věcně legitimována ve vztahu k této ploše. (...)

[57] Plocha č. 486, jejíž rozloha činí 0,148 ha, se nachází ve vzdálenosti cca 200 m po místní komunikaci od nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky. (...)

[59] Nejvyšší správní soud samozřejmě nemůže vyloučit, že dojde k pokusu umístit do této plochy takový záměr, jenž bude mít významné vlivy na okolí. I kdyby byl konkrétní záměr v souladu s obsahem územního plánu, neznamená to, že musí být povolen. Vlivy konkrétního záměru na okolí musí být důkladně posouzeny v územním řízení. Není vyloučeno, že konkrétním záměrem, jenž by měl být realizován v ploše č. 486, bude navrhovatelka dotčena na svém vlastnickém právu. V takovém případě jí však bude náležet postavení účastníka územního řízení a bude moci hájit svá práva konkrétními námitkami proti povaze záměru a jeho parametrům.

[60] Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné z důvodu rozpornosti. Naopak, odůvodnění opatření obecné povahy, v němž se uvádí využití plochy k výstavbě rekreačního zařízení, penzionu, je konzistentní s výrokem, dle něhož je hlavním způsobem využití plochy RH rekreace v zařízeních hromadné rekreace. Jinou otázkou však je, zda byla řádně vypořádána námitka navrhovatelky. Odůvodnění rozhodnutí o námitce založené na tom, že v ploše č. 486 nemá být postavena žádná budova, je totiž v rozporu s jinak konzistentním výrokem a odůvodněním opatření obecné povahy jako takového. Stěžovatel při vypořádání námitky navrhovatelky vycházel z nesprávných skutečností. Tím nepochybně byla stěžovatelka zkrácena na svém procesním právu řádně vypořádat námitky, nikoliv však na svém hmotném právu, s nímž je právo uplatňovat námitky nerozlučně spjata.

[61] Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že osoba oprávněná podávat námitky tak může činit i ve vztahu k lokalitám a řešeným otázkám, které by jí jinak oprávněně podávat námitky nezaložily (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, ve věci *územního plánu obce Vysoká nad Labem*, bod 37). Nepochybně má právo na to, aby i tyto námitky byly řádně vypořádány. Pokud se tak nestane, dojde ke zkrácení toliko na procesních právech, které však nemá žádný dopad do hmotněprávního postavení osoby uplatňující námitky. Pouhá skutečnost, že nebylo řádně rozhodnuto o námitkách týkajících se ploch, jejichž vymezením nemohla být namítající osoba dotčena na svém vlastnickém právu (ve vztahu k této ploše tedy postrádá aktivní věcnou legitimaci), nepředstavuje dotčení na hmotném právu, a tedy nezakládá aktivní věcnou legitimaci (srov. přiměřeně citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 41). Nemůže-li objektivní procesní pochybení, které se nikterak neprojeví v právní sféře žalobce, založit aktivní žalobní legitimaci, tím méně může být důvodem aktivní věcné legitimace.

[62] Navrhovatelka se k soudu obrátila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nikoliv rozhodnutí o námitkách. Soud proto musí posoudit, zda došlo ke zkrácení navrhovatelky na jejich právech přímo obsahem opatření obecné povahy. To je však v daném případě ve vztahu k ploše č. 486 vyloučeno, neboť navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci. Byla-li přesto ve vztahu k ploše č. 486 zkrácena na svých procesních právech rozhodnutím o námitkách, nelze jí ochranu poskytnout v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[63] Ve vztahu k ploše č. 486 tedy navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci, což samo o sobě činí veškeré námitky upínající se k této ploše nedůvodné.

[64] Krajský soud vyhodnotil tuto otázku nesprávně, v důsledku čehož zrušil územní plán v rozsahu plochy č. 486, byť navrhovatelka ve vztahu k ní postrádala aktivní věcnou

legitimaci. Výrok krajského soudu je proto v této části nesprávný.(...)

VI.E Námitky týkající se plochy č. 525

Aktivní věcná legitimace navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 525

[68] Plocha č. 525 o rozloze 0,061 ha zahrnuje pozemek p. č. 3714/8, který je ve vlastnictví stěžovatele. Na tomto pozemku, který přetíná pozemky ve vlastnictví navrhovatelky na dvě části, se nenachází zpevněná pozemní komunikace. Dle územního plánu je tato plocha vyhrazena pro veřejné prostranství. Účelem vymezení této plochy je rozšíření veřejného prostranství k obsluze lokalit č. 225 a 231. Přípustné způsoby jejího využití jsou stanoveny v textové části územního plánu. Aktivity, pro něž lze plochu č. 525 dle územního plánu využít, mohou mít dopad na užívání nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky, neboť s nimi hraničí. Navrhovatelka má proto ve vztahu k této ploše aktivní věcnou legitimaci. (...)

[71] Z těchto skutečností plyne, že plocha č. 525 ve stávajícím rozsahu byla označena jako plocha veřejného prostranství již v návrhu č. 1 (jako součást rozlehlejší plochy č. 525) i v návrhu č. 2 (rovněž jako součást rozlehlejší plochy č. 525). Po opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu (tedy po veřejném projednání návrhu č. 2) došlo pouze k tomu, že rozloha plochy č. 525 byla významně redukována. Takovouto změnu nelze z pohledu stávající plochy č. 525 považovat za významnou. Nejedná se o podstatnou úpravu návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, kvůli níž by bylo třeba znovu veřejně projednat takto dále upravený návrh územního plánu, neboť touto úpravou nedošlo ke změně charakteru přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 Ao 7/2011-74, ve věci *územního plánu obce Týnec nad Sázavou*, bod 52). Navrhovatelka nadto nebyla nikterak zkrácena na svém právu vznést námitky proti ploše č. 525, neboť pozemek č. 3714/8 sousedící s nemovitostmi v jejím vlastnictví

byl již od počátku veřejného projednávání návrhu územního plánu (návrhu č. 1) její účastí, ke změně regulativu u této plochy nedošlo. Z těchto důvodů nebylo třeba ani obstarat si nová stanoviska dotčených orgánů.

[72] Jelikož na daný případ nelze aplikovat § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, musel soud dále zvážit, zda stěžovatel neměl postupovat dle § 172 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení upravuje situaci, kdy by vyřízení námítky podané k návrhu opatření obecné povahy vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy. V takovém případě je správní orgán

povinen zjistit stanovisko takové osoby, není-li změna zjevně též v její prospěch. Ani tuto normu nelze v daném případě aplikovat, neboť kladné vyřízení námítky osoby zúčastněné na řízení 2) neovlivnilo oprávněné zájmy navrhovatelky. Plocha č. 525 v části, v níž sou sedí s nemovitostmi ve vlastnictví navrhovatelky, nebyla úpravou nikterak dotčena. Redukce rozsahu plochy č. 525 pak nemá na oprávněné zájmy navrhovatelky žádný vliv.

[73] Krajský soud tedy na daný případ nesprávně aplikoval § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, čímž pochybil při výkladu sporné právní otázky. Kasační námítka je důvodná.

2904

Pomoc v hmotné nouzi: mimořádná okamžitá pomoc

k § 2 odst. 5 písm. a) a § 37 odst. 1 písm. c) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Žadatel o mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje je možno na základě dostatečně odůvodněného správního uvážení přiznat dávku po zohlednění příjmů a celkových sociálních a majetkových poměrů až do výše tohoto prokázaného výdaje. Dávka tedy nemusí být příznána vždy ve výši prokázaného výdaje, je-li zřejmé, že mohlo být sledovaného účelu dosaženo vynaložením menšího objemu finančních prostředků [§ 2 odst. 5 písm. a) a § 37 odst. 1 písm. c) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, čj. 3 Ads 84/2012-48)

Věc: Mgr. Ing. Ludvík V. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina (nyní Ministerstvo práce a sociálních věcí) o dávku mimořádné okamžité pomoci, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal o přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci na úhradu jednorázového výdaje ve výši 1 500 Kč na nákup nových skel a obrouček dioptrických brýlí.

Městský úřad v Polné, odbor sociálních věcí (správní orgán I. stupně), dne 21. 9. 2011 ve věci vydal oznámení. Zjistil, že jedno sklo je v daném místě možné pořídit již za 70 Kč a nejnižší cena obrouček se pohybuje v rozmezí 500 Kč až 600 Kč. Celková hodnota dostupných brýlí se tedy může pohybovat mezi 640 Kč až 740 Kč. Správní orgán I. stupně tedy žalobci přiznal dávku ve výši rozdílu mezi dostupnými dioptrickými brýlemi s nejnižší cenou (740 Kč) a příspěvkem od pojišťovny (250 Kč), tedy ve výši 490 Kč.

Proti tomuto oznámení podal žalobce námítku, v níž namítl, že cena brýlí vypočtená správním orgánem I. stupně je nesprávná. Žalobce brýle pořídil v Českých Budějovicích za cenu v místě obvyklou. Pořízení obruby v nižší ceně je vzhledem k estetickému citění nemožné. Žadatel si na zakoupení brýlí musel půjčit, doklad o výši ceny brýlí předložil správnímu orgánu I. stupně.

Správní orgán I. stupně na svém názoru vyjádřeném v oznámení ze dne 21. 9. 2011 setrval i v rozhodnutí ze dne 26. 10. 2011 reagujícím na námítku žalobce.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 12. 12. 2011

zamítl. V odůvodnění žalovaný uvedl, že se zabýval všemi odvolacími námitkami a přezkoumal znovu podmínky nároku na mimořádnou okamžitou pomoc jako dávku pomoci v hmotné nouzi v návaznosti na příslušná ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. Provedl také vlastní šetření týkající se aktuálních cen za pořízení dioptrických brýlí v Českých Budějovicích. Na základě tohoto šetření zjistil, že pánské dioptrické brýle v základním provedení při předložení řádně vyplněného poukazu na brýle vystaveného odborným očním lékařem lze pořídit od cca 300 Kč – 650 Kč, přičemž 250 Kč z této celkové částky vždy hradí zdravotní pojišťovna. Uvedené skutečnosti žalovaný posoudil a vyhodnotil v souladu s § 36 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi a § 2 odst. 5 písm. a) téhož zákona, a shledal, že žalobce je osobou, jež nemá prostředky k uhrazení nezbytného jednorázového výdaje, který je v tomto případě nezbytný a odůvodněný. Ve smyslu § 37 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi lze výši mimořádné okamžité pomoci stanovit až do výše jednorázového výdaje, a že je tedy na správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, v jaké výši dávku přiznává. Žalovaný přihlédl i k tomu, že co se týče tohoto druhu dávky, musí přiznaná výše dávky odpovídat pořízení předmětu v nejjednodušším základním provedení, při kterém však žalobci nehrozí újma na zdraví.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně. V ní uvedl, že rozhodnutí žalovaného považuje za nezákonné. Žalobce se e-mailem obrátil na prodejny optiky uvedené v odůvodnění napadeného rozhodnutí a shledal, že cena brýlí je různá a pohybuje se od 500 Kč do 1 384 Kč za skla a od 980 Kč do 3 000 Kč za obroučky. Nelze tak jednoznačně stanovit minimální cenu brýlí ve výši 300 Kč. Žalobce v době koupe brýlí nemohl předvídat, v jakých prodejnách žalovaný bude ceny brýlí zjišťovat. Měl za to, že si zboží mohl vybrat v jakémkoliv prodejné optiky v Českých Budějovicích. Přístup správních orgánů považoval žalobce za diskriminační, dokonce za omezování osobní svobody. Žalobce poukázal na platnou právní

úpravu mimořádné okamžité pomoci v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, jakož i na důvodovou zprávu k tomuto zákonu, a namítal, že mu hrozila s přihlédnutím k jeho příjmu a celkovým sociálním a majetkovým poměrům vážná újma na zdraví, a splňoval tedy podmínky pro přiznání mimořádné okamžité pomoci podle § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 6. 6. 2012, čj. 41 A 9/2012-50, zamítl. V odůvodnění kromě obsáhlé rekapitulace relevantních zjištění ze správního spisu soud uvedl, že spornou otázkou mezi žalobcem a správními orgány je to, zda správní orgán měl žalobci poskytnout v rámci žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc celou žalobcem požadovanou částku, která představuje skutečné náklady žalobcem vynaložené na pořízení dioptrických brýlí, či zda se může jednat i o částku nižší a zda je i tato nižší částka v souladu se zákonem. Krajský soud přezkoumal rozhodnutí správních orgánů, které přiznaly žalobci mimořádnou okamžitou pomoc a vyplatily mu za pořízení brýlí částku 490 Kč, a shledal je za rozhodnutí, které bylo vydáno zcela v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, neboť se v daném případě skutečně jednalo o úhradu nezbytného jednorázového výdaje. Protože se jedná o dávku „*mimořádné okamžité pomoci*“, je namístě, aby byla vyplacena částka na spodní hranici pořizovacích nákladů, pokud splní svůj účel. V daném případě prvostupňový orgán i krajský úřad ceny dioptrických brýlí, a to samozřejmě v nejnižší cenové relaci, a aby splnily svůj účel, tedy aby ochránily zdraví žalobce, zjišťovaly. Podle krajského soudu je známo i laické veřejnosti, že dioptrické brýle, tedy obroučky i dioptrické skla jsou v různých cenových relacích, od cenových relací představujících částku několik set korun, po cenové relace představující částku několik tisíc korun. Nicméně s ohledem na skutečnost, že dioptrické brýle měly být pořízeny z dávky „*mimořádné okamžité pomoci*“, je zcela namístě, že si správní orgány zjišťovaly nižší ceny dioptrických brýlí, které by však splnily z hlediska zdravotního svůj účel, a to i ve měs-

tě České Budějovice, kde si žalobce sám dioptrické brýle pořizoval. S ohledem na skutečnost, že bylo prokázáno, že Všeobecná zdravotní pojišťovna žalobci poskytne na pořízení dioptrických brýlí celkem 250 Kč, je samozřejmé, že tato částka od pořizovací ceny bude odečtena ze strany správního orgánu a že bude vyplacena částka rozdílu, ovšem od ceny představující cenu dioptrických brýlí v nejnižší cenové relaci, což se skutečně i stalo. Na druhé straně krajský soud uvedl, že bylo možno přisvědčit námitce žalobce, že brýle, jež by si pořídil v nejnižší cenové relaci, by nemusely vyhovovat estetickému cítění žalobce, tedy tomu, aby se v takových brýlích mohl dle něho ukazovat na veřejnosti. Toto však není kritériem, ke kterému správní orgány přihlížely, a takový postup je v pořádku. Zásadním kritériem je hledisko zdravotní, tedy to, zda pořízení dioptrických brýlí v nižší cenové relaci, než požadoval žalobce, splňuje podmínky ochrany zdraví žalobce. Krajský soud v této souvislosti vyložil § 37 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, z něhož vyplývá, že je skutečně otázkou správního uvážení správního orgánu, zda v případě žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc ohledně jednorázového výdaje poskytne finanční prostředky, které by uhradily celý jednorázový výdaj žadatele, či zda tento výdaj bude nižší. Je však dle názoru soudu nutné toto řádně zdůvodnit, což se v případě žalobce ze strany správních orgánů stalo. S uvedeným odůvodněním se také krajský soud ztotožnil, přičemž poukázal i na judikaturu, podle níž dávka „*mimořádné okamžité pomoci*“ podle § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je svou povahou nenárokovou, tzn. fakultativní. I v tomto případě je však správní orgán povinen si opatřit veškeré podklady a zjistit skutečnosti nezbytné pro své rozhodnutí (podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2010, čj. 38 Cad 39/2008-18). Krajský soud tedy uzavřel, že správní orgány v souladu s tímto judikátem postupovaly, i když se jedná o dávku nenárokovou, tzn. fakultativní, byla dávka mimořádné okamžité pomoci žalobci přiznána, neboť správní orgán takto uvážil a zdůvodnil, nebyla však přiznána ve výši, již žalobce požadoval. Byla při-

znána v částce nižší, a to na základě podkladů, které si správní orgány opatřily a ve svém rozhodnutí uvedly.

Rozsudek krajského soudu žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností. V ní uvedl, že považuje obě správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů. Vůči napadenému rozsudku pak namítl, že ze zákona o pomoci v hmotné nouzi nevyplývá, že by musela být mimořádná okamžitá pomoc vyplacena na samé spodní hranici pořizovacích nákladů nezbytně nutného výdaje. Nejnižší cena podle názoru stěžovatele není cenou, která je efektivní či účelná. Pokud si správní orgány zjišťovaly ceny dioptrických brýlí v určité cenové relaci, kterou poté odůvodnily ve svém rozhodnutí, pak by musel správní orgán I. stupně v odůvodnění sdělit žadateli, že si má zakoupit věc s nákladem jednorázového výdaje ve výši, kterou v daném místě zjistily. Stěžovatel nebyl obeznámen s tím, že mu bude uhrzena pouze nejnižší cena věci, a proto koupil dioptrické brýle v optimální cenové relaci. V zákoně o pomoci v hmotné nouzi se nikde nehovoří o tom, že jediným kritériem pro určení výše dávky je hledisko zdravotní. Pokud správní orgán uhradil pořizovací částku věci na samé hranici pořizovacích nákladů, pak je takové rozhodnutí nutno řádně zdůvodnit; to se však nestalo. Zvláště ve vazbě na stěžovatelův minimální měsíční příjem mohly správní orgány přiznat předmětnou dávku v plné výši jednorázového výdaje. Pokud se krajský soud s tímto stavem spokojil, rozhodl ve věci nesprávně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V prvé řadě Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelova námitka týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není důvodná. Krajský soud se v adekvátním rozsahu zabýval všemi uplatněnými žalobními námitkami a své rozhodnutí opřel o přezkoumatelné skutkové i právní úvahy. Jeho argumentace vedoucí k zamítnu-

tí žaloby je srozumitelná a věcná, a není tak možné uvažovat ani o nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, ani o nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Pokud krajský soud připustil stran určitých žalobních námitek, že jde o relevantní tvrzení, ještě to neznamená, že jako celek je jeho argumentace nesrozumitelná. Konkrétní stěžovatelův apel na estetickou stránku věci, s nímž se krajský soud spíše po mimoprávní stránce ztotožnil, nemá jakoukoliv právní relevanci ve vztahu ke správnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, ani napadeného rozsudku.

Z hlediska podkladů obsažených ve správním spisu, z nichž vycházel i krajský soud a které stěžovatel považuje za nedostatečné, je třeba uvést, že oba správní orgány vycházely z náležitě zjištěného stavu věci. Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že ve správním řízení I. stupně ani odvolacím správním řízením nebylo prováděno klasické dokazování ve smyslu § 51 správního řádu, nýbrž bylo vycházeno z podkladů, které správní orgány získaly částečně od samotného stěžovatele (zejm. poukaz na nákup brýlí, potvrzení o nákupu brýlí a zaplacení částky 1 208 Kč), a dále ze skutečností, které správní orgány zjistily ze své úřední činnosti. Mezi tento druh podkladů náleží i zjištění správních orgánů týkající se obvyklé ceny dioptrických brýlí, které si stěžovatel zakoupil. Tyto podklady hodnotí orgán pomoci v hmotné nouzi ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu podle své úvahy; přitom je povinen přihlížet pečlivě ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně je patrné, že oba správní orgány se těmito zjištěnými skutečnostmi náležitě zabývaly a tato úvaha se stala nosnou pro určení výše přiznané mimořádné okamžité pomoci. Jakkoliv by i zde měly správní orgány dbát o co možná nejvyšší verifikovatelnost takto zjištěných skutečností ve smyslu zásady modifikované materiální pravdy (tj. zjištění stavu věci bez důvodných pochybností) vyjádřené v § 3 správního řádu, tedy doložit alespoň způsob jejich získání (telefonicky, elektronickou poštou či osobním šetřením na místě), nepředstavuje tato pro-

cesní nedůslednost takovou vadu, která by činila napadené rozhodnutí původního žalovaného jako celek nepřezkoumatelným, anebo měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Ani této námitce tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

K právnímu posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] se vztahují stěžovatelovy námítky k aplikaci správní úvahy oběma správními orgány. Stěžovatel se domnívá, že správní úvaha obou orgánů pomoci v hmotné nouzi nebyla řádně zdůvodněna, a nesouhlasí ani s užitím zdravotního hlediska jako klíčového kritéria pro určení výše dávky. Podle § 2 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat též osobu, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázání ztrátě osobních dokladů, při vydání duplikátu rodového listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu. Na toto ustanovení navazuje § 37 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož se výše mimořádné okamžité pomoci osobě uvedené v § 2 odst. 5 písm. a) stanoví až do výše jednorázového výdaje. V této formulaci je zároveň upraveno i správní uvážení, které v tomto případě náleží orgánu pomoci v hmotné nouzi nejen co do splnění podmínek vzniku nároku na dávku, ale i co do výše této dávky. Zákon přitom žádá další kritéria pro stanovení konkrétní výše této formy mimořádné okamžité pomoci nestanoví, což odpovídá obecnému charakteru tohoto ustanovení, které má zahrnout širokou škálu různých sociálních situací, které jsou naznačeny uvedeným demonstrativním výčtem. Pokud tedy stěžovatel požadoval přiznání dávky za účelem úhrady jednorázového výdaje na zakoupení zdravotnické pomůcky – dioptrických brýlí, je třeba souhlasit s krajským soudem v tom, že primárním účelem poskytnutí mimořádné okamžité pomoci je v souladu

s funkcí této pomůcky zdravotní hledisko. V kombinaci s pojmovým znakem „nezbytnosti“ jednorázového výdaje pak vede výklad *e ratione legis* citovaných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi k závěru, že je třeba žadateli na základě správních úvahy přiznat takovou částku, která bude zohledňovat jeho celkové sociální a majetkové poměry a zároveň nebude převyšovat prokázanou výši jednorázového nezbytného výdaje. V tomto rozsahu byla správní úvaha obsažená v rozhodnutí I. stupně i v napadeném rozhodnutí naprosto srozumitelná a přezkoumatelná, takže Nejvyšší správní soud stěžovateli v tomto ohledu rovněž nepřisvědčil.

Obdobně nelze souhlasit ani se stěžovatelovou námitkou, že by mu správní orgán I. stupně musel sdělit předem, že si má brýle zakoupit v nejnižší možné cenové relaci, neboť pouze v této výši mu bude jednorázový výdaj uhrazen. Zákon o pomoci v hmotné nouzi takový postup při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci neumožňuje, neboť před-

pokládá, že již v průběhu řízení o žádosti bude stěžovatel dokládat určitým způsobem výši jednorázového výdaje, k jehož úhradě má mimořádná okamžitá pomoc sloužit. Tento účel poskytnutí dávky je navíc zřejmý z povahy mimořádné okamžité pomoci jako dávky pomoci v hmotné nouzi (srov. dikci „nezbytného jednorázového výdaje“), která není založena na principu zajištění životního optima jednotlivce, nýbrž na poskytnutí nezbytně nutné finanční pomoci pro překonání určité tíživé sociální situace. Z toho důvodu nelze stěžovateli přisvědčit ani v tom, že by správní orgány měly při posuzování výše dávky zohledňovat i estetické a jiné aspekty vážící se k charakteru zboží či služby opatřených na základě jednorázového výdaje, neboť je skutečně pouze na stěžovateli, jaké zboží, službu či jiné plnění si svobodně vybere. Na orgánu pomoci v hmotné nouzi je, aby posoudil nezbytnou výši tohoto výdaje a v rámci své úvahy určil adekvátní výši mimořádné okamžité pomoci podle celkových sociálních a majetkových poměrů žadatele. (...)