

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3 2014 / XII. ročník / 28. 3. 2014

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

2974. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí rektora ve věci výjimky ze studijního a zkušebního řádu 213
2975. Řízení před soudem: přezkum usnesení o schválení územního plánu
Územní samospráva:
změna programu zasedání zastupitelstva obce 220
2976. Řízení před soudem: procesní legitimace občanského sdružení
Opatření obecné povahy: návrh na zrušení opatření obecné povahy; procesní legitimace občanského sdružení 227
2977. Správní trestání: povinnost řidiče podrobit se lékařskému vyšetření k zjištění ovlivnění alkoholem 238
2978. Daň z převodu nemovitostí: základ daně 244
2979. Právo na informace: povinná osoba 247
2980. Školství: habilitační řízení 254
2981. Soudy a soudci: postih jednání soudce ve výkonu funkce 265
2982. Pomoc v hmotné nouzi: doplatek na bydlení; odůvodněné náklady na bydlení. 274
2983. Evidence obyvatel: zrušení údaje o místě trvalého pobytu. 279
2984. Veřejnoprávní smlouvy: smlouva o poskytnutí účelové dotace; spory z veřejnoprávních smluv ... 285
2985. Zemědělství: zařazení do programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti 290
2986. Opatření obecné povahy: systém ekologické stability 295
2987. Pobyt cizinců: účinky rozhodnutí o správním vyhoštění 301
2988. Pobyt cizinců: povolení k přechodnému pobytu; zadržení cestovního dokladu 307
2989. Volby do Poslanecké sněmovny: neplatnost volby kandidáta 313
2990. Shromažďovací právo: lhůta pro podání námitek proti rozpuštění shromáždění. 314
2991. Státní sociální podpora: zjišťování příjmů společně posuzovaných osob 315

I. JUDIKÁTY

2974

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí rektora ve věci výjimky ze studijního a zkušebního řádu

k § 62 a § 63 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Samotné rozhodnutí rektora vysoké školy o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu spočívající v prominutí nevykonání státní závěrečné zkoušky v určené lhůtě (§ 62 a § 63 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) nezasahuje do právní sféry studenta, a není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ze stejného důvodu není samostatně přezkoumatelný ani procesní postup vedoucí k neudělení výjimky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, čj. 1 As 52/2012-114)

Prejudikatura: č. 14/2003 Sb. NSS, č. 809/2006 Sb. NSS, č. 1982/2010 Sb. NSS, č. 2583/2012 Sb. NSS, č. 2598/2012 Sb. NSS a č. 2908/2013 Sb. NSS.

Věc: Jan V. proti Univerzitě Palackého v Olomouci o udělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žádost o výjimku ze Studijního a zkušebního řádu Univerzity Palackého v Olomouci (dále jen „studijní a zkušební řád“) spočívající v prominutí nevykonání státní závěrečné zkoušky v určené lhůtě. Podle studijního a zkušebního řádu je student, který v akademickém roce splnil všechny podmínky pro vykonání státní závěrečné zkoušky, povinen složit státní závěrečnou zkoušku nejpozději ve dvou bezprostředně po sobě následujících akademických rocích při současném dodržení maximální doby studia. V daném případě měl žalobce zkoušku vykonat nejpozději do 31. 8. 2010. To však neudělal, a proto požádal o shora uvedenou výjimku. O žádosti následně rozhodl rektor žalované dne 8. 11. 2011 tak, že výjimku neudělil.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, který ji usnesením ze dne 19. 1. 2012, čj. 22 A 4/2012-24, odmítl. Podle názoru krajského soudu nebylo rozhodnutí rektora ohledně udělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se na něj

vztahovala kompetenční vyluka ve smyslu § 70 s. ř. s., čímž bylo ze soudního přezkoumání vyloučeno. Krajský soud dále uvedl, že žalobce v daném případě neměl subjektivní veřejné právo na udělení výjimky a jeho žádosti žalovaná nemusela vyhovět. Pokud by v důsledku neudělení výjimky nastala taková situace, která by vedla k ukončení studia, pak by teprve rozhodnutí o ukončení studia bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a bylo by proto přezkoumatelné ve správním soudnictví. Ve své argumentaci krajský soud odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09, resp. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, čj. 9 As 66/2011-62, v jiné věci stejného žalobce proti témuž žalovanému.

Proti výše uvedenému rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel především argumentoval, že i když na určitá kladná rozhodnutí správních orgánů neexistuje právní nárok, je i v těchto případech dán právní nárok na řádný správní proces. V tomto ohledu poukázal na usnesení rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, ve věci *Hossam N.*

Na podporu svých argumentů stěžovatel dále citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, čj. 8 As 38/2011-67, č. 2598/2012 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[s]ama skutečnost, že rektor rozhodoval o žádosti studenta o poskytnutí výjimky, na niž nemá právní nárok, v režimu správního uvážení, však ještě bez dalšího neznamena, že je soudní ochrana zcela vyloučena. I ten, o jehož žádosti o výjimku se rozhoduje, může namítat nedodržení procesních pravidel“. A právě nedodržení procesních pravidel stěžovatel v žalobě namítal (stěžovatel zejména namítal, že rektor nebyl k rozhodnutí o žádosti příslušný, rozhodnutí nebylo stěžovateli řádně doručeno a žalobce nebyl vyzván k doplnění důkazů).

Stěžovatel odmítl odkaz krajského soudu na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 66/2011-62, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že napadené rozhodnutí nic nezměnilo na stěžovatelově právním postavení a nadále trval stav, kdy stěžovatel nesplnil své povinnosti podle studijního a zkušebního řádu. Tak tomu podle stěžovatele bylo i ve věci *Hossam N.*, kde se neudělením státního občanství na právním postavení stěžovatele taktéž nic nezměnilo. V rozhodnutí ve věci *Hossam N.* Nejvyšší správní soud uvedl, že neexistuje neomezené správní uvážení. Z toho pak podle stěžovatele plyne, že správní orgán nemůže disponovat nějakým mimořádným oprávněním, které by mohl využívat bez ohledu na elementární pravidla činnosti veřejné správy, jak se snad jevílo ze shora citovaného rozsudku čj. 9 As 66/2011-62.

Stěžovatel dále argumentoval tím, že Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) garantuje právo na vzdělání (čl. 33), právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu a právo na získávání prostředků pro své životní potřeby prací (čl. 26). Právo na vzdělání je s ohledem na další zmíněná práva nutno vykládat tak, že studentovi má být umožněno studium na vysoké škole dokon-

čit, aby mohl realizovat svá práva na volbu povolání a na získávání prostředků prací. Jestliže tedy žalovaná řádně neaplikovala ustanovení studijního a zkušebního řádu o udělení výjimky, došlo tím k zásahu do právní sféry stěžovatele a k ohrožení jeho ústavně zaručených práv.

Stěžovatel se dále domníval, že možnost soudní ochrany až proti rozhodnutí o ukončení studia představuje *denegatio iustitiae*, jelikož toto rozhodnutí není vázáno na povolení výjimky, ale na nesplnění podmínek stanovených zákonem o vysokých školách či studijním a zkušebním řádem. Z toho dle stěžovatele vyplynulo, že je mu odepřena jakákoli šance na soudní ochranu před porušením jeho nároku na řádný správní proces v jeho současné věci, jelikož toto nebude předmětem případného přezkumu rozhodnutí o ukončení studia.

Na závěr stěžovatel připomněl, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu, či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva“ (shora uvedeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci *Hossam N.*)

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem krajského soudu. Žalovaná odmítla odkaz stěžovatele na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci *Hossam N.* a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000-55, jelikož se oba týkají odlišné situace. Žalovaná zdůraznila, že v obou rozhodnutích bylo řečeno, že ve správním soudnictví lze přezkoumávat procesní postupy v řízení, jejichž výsledkem je rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. V žádném případě z nich však nevyplyvá, že by byly přezkoumatelné i ty postupy, které předcházejí vydání rozhodnutí, které není přezkoumatelné ve správním soudnictví. Takovým postupem bylo i rozhodnutí o udělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu, které dle žalované nebylo rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jak opakovaně potvrdil i Nejvyšší správní soud (žalovaná odkázala na

shora uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 38/2011-67 a čj. 9 As 66/2011-62). K rozsudku čj. 8 As 38/2011-67 dále uvedla, že obecná formulace tam uvedená se jeví poněkud nešťastnou, jelikož může vzbuzovat dojem, že procesní postup předcházející vydání rozhodnutí nepřezkoumatelnému ve správním soudnictví může být ve správním soudnictví samostatně přezkoumán. S tím žalovaná nesouhlasila.

Dále žalovaná odmítla názor stěžovatele, že by se rozhodnutí o neudělení výjimky negativním způsobem projevilo v jeho právní sféře. Tímto rozhodnutím totiž žádná práva ani povinnosti nevznikly, nic se nezměnilo ani na dosud existujících právech a povinnostech. Neudělení výjimky nevede k ukončení studia a na postavení stěžovatele se rozhodnutím nic nezměnilo. Do právní sféry stěžovatele se negativně projevilo až rozhodnutí o ukončení studia.

Co se týče stěžovatelova ústavně zaručeného práva na vzdělání, žalovaná souhlasila, že součástí tohoto práva je i právo na dokončení tohoto vzdělání, ovšem pouze za podmínky, že student řádně plní své studijní povinnosti. Tak tomu za současné situace nebylo, což ostatně nepopíral ani stěžovatel.

Žalovaná se neztotožnila ani s námitkou stěžovatele ohledně *denegatio iustitiae*. Stěžovatel se na správní soud již v minulosti obrátil a krajským soudem, a posléze i Nejvyšším správním soudem, mu bylo vysvětleno, z jakých důvodů není rozhodnutí o neudělení výjimky ve správním soudnictví možné přezkoumat.

Závěrem žalovaná uvedla, že pokud by správní soudy musely přezkoumávat procesní postup i u těch aktů, které nejsou rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., došlo by tím k popření kompetenční výluky podle § 70 s. ř. s. Správní soudy by pak musely přezkoumávat i ta rozhodnutí, k jejichž přezkumu nemají pravomoc.

Usnesením ze dne 10. 10. 2012 Nejvyšší správní soud řízení o stěžovatelově kasační stížnosti přerušil. Rozhodl se totiž vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013,

čj. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, které mělo podat obecnější výklad k samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce a současně odstranit některé rozpory v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Jakkoliv šlo v daném případě o otázky podle jiné právní úpravy, mohly mít právní závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu značný význam pro posouzení povahy rozhodnutí rektora žalované o výjimce ze studijního a zkušebního řádu.

Ve zmíněném rozsudku čj. 8 As 8/2011-66 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že „rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s.“ Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu „[s]amostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu“.

Vzhledem ke skutečnosti, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedené věci rozhodl, odpadla tím překážka řízení a předsedkyně senátu podle § 48 odst. 5 s. ř. s. usnesením vyslovila, že se v řízení pokračuje. Nejvyšší správní soud dal následně stranám měsíční lhůtu k případnému novému vyjádření.

Stěžovatel podal k věci stručné vyjádření, v němž uvedl, že jestliže Nejvyšší správní soud jeho kasační stížnost podle vzoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zamítne, měl by také zdůraznit, že rozhodnutí rektora žalované je přezkoumatelné v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o ukončení studia.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:**V.****Právní názor****Nejvyššího správního soudu**

(...) [25] Nejvyšší správní soud se proto zaměřil pouze na posouzení, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu posoudil jako nepřipustnou a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[26] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. „[z]e soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím“. Podle písm. b) téhož ustanovení „[z]e soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy“. Krajský soud založil své rozhodnutí na tom, že napadený úkon rektora žalované není rozhodnutím. Aplikoval tedy § 70 písm. a) s. ř. s.

[27] Stěžovateli lze předně přisvědčit, že výjimky ze soudního přezkumu mají být vykládány zužujícím způsobem, přičemž v pochybnostech má být přezkum umožněn (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, č. 809/2006 Sb. NSS, resp. shora uvedený rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2011-66, bod 23).

[28] Studijní a zkušební řád patří mezi vnitřní předpisy veřejné vysoké školy (§ 17 odst. 1 zákona o vysokých školách). Rozhodnutí o výjimce ze studijního a zkušebního řádu není typově upraveno v zákoně o vysokých školách. Jak však již zdejší soud uvedl, takovéto rozhodnutí může být zakotveno ve vnitřním předpise veřejné vysoké školy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2011, čj. 4 As 26/2011-176, č. 2583/2012 Sb. NSS). Na základě studijního a zkušebního řádu také rektor žalované rozhodoval.

[29] Rozhodnutí o výjimce ze studijního a zkušebního řádu spočívající v prominutí nevykonání státní závěrečné zkoušky v určené lhůtě, nemá charakter rozhodnutí předběžného ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Nesplňuje totiž časovou podmínku, vytyčenou rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS.

Rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující, tedy zpravidla rozhodnutí o ukončení studia (srov. shora uvedený rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2011-66, bod 25).

[30] Z dále rozebraných důvodů nicméně Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že rozhodnutí o výjimce ze studijního a zkušebního řádu není samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce. Rozhodnutím o výjimce ze studijního a zkušebního řádu je s definitivní platností stanoveno, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje, tedy zda student může vykonat státní zkoušku i po lhůtě určené studijním a zkušebním řádem. Samotné povolení či v tomto případě nepovolení výjimky však nemělo do práv stěžovatele žádné přímé dopady. Stěžovatel zůstal studentem vysoké školy. Samostatný soudní přezkum by byl zcela namístě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole. Ve skutečnosti se však do právní sféry stěžovatele negativně promítne až rozhodnutí o ukončení studia. Teprve toto rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatele.

[31] Tyto závěry, potvrzené citovaným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2011-66, mají svůj předobraz v dřívější judikatuře. Ve shora uvedeném rozsudku čj. 9 As 66/2011-62, který se týká téhož stěžovatele a téže žalované, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že sama skutečnost, že rektor rozhodoval o žádosti studenta o poskytnutí výjimky, na niž nemá právní nárok, v režimu správního uvážení, ještě bez dalšího neznamená, že se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že je namístě aplikace kompetenční vyluky podle § 70 písm. a) s. ř. s. Účelem posléze uvedeného ustanovení je „nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasažují právní postavení daných subjektů“.

[32] Rozhodnutí rektora žalované o nepřipustění výjimky ze studijního a zkušebního řádu však nezasáhlo do právní sféry stěžovatele. Každý student má právo na řádný průběh studia; ten je vymezen jednak zákonem o vysokých školách, jednak vnitřními předpisy vysoké školy. Rozhodnutí o výjimce přitom představuje svým způsobem specifický, výjimečný postup jdoucí mimo obecně stanovená pravidla pro průběh studia. Nevyužil-li rektor tohoto svého mimořádného oprávnění povolit postup jdoucí právě mimo pravidla stanovená studijním a zkušebním řádem, nijak tím nezasáhl do subjektivního práva stěžovatele. Rozhodnutí o výjimce tedy nevykazuje požadované znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a proto je nelze úspěšně napadnout žalobou ve správním soudnictví (srov. shora citované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 66/2011-62 a čj. 8 As 38/2011-67).

[33] Rozhodnutím, které je možné na základě žaloby napadnout a přezkoumat v rámci správního soudnictví, protože zasahuje do právního postavení studenta, je až rozhodnutí o ukončení studia, např. právě v důsledku nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu, tj. i pro nesložení státní zkoušky a neodevzdání diplomové práce. Až toto rozhodnutí lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a jako takové je lze podrobit přezkumu ve správním soudnictví. Toto rozhodnutí není vázáno na povolení výjimky, ale na nesplnění podmínek stanovených zákonem o vysokých školách či studijním a zkušebním řádem. Při posuzování těchto podmínek má přitom student právo na „*řádný proces*“, který je primárně určován právě podmínkami danými studijním programem, resp. studijním a zkušebním řádem [§ 62 odst. 1 písm. d) zákona o vysokých školách]. „*Řádný proces*“ garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi studenty (takto citovaný rozsudek čj. 9 As 66/2011-62).

[34] Rozhodnutí o ukončení studia je nepochybně rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s. Teprve výsledek „*hlavního řízení*“, pro jehož

účely stěžovatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2011-66, bod 30). Rozhodnutí o výjimce je z materiálního hlediska podkladovým rozhodnutím, které je přezkoumatelné soudem až v řízení o žalobě proti rozhodnutí o ukončení studia, samozřejmě za podmínky, že studium bylo ukončeno z důvodu, který věcně souvisí s předmětem rozhodnutí o výjimce.

[35] Rozhodnutí o tom, že stěžovateli nebyla povolena výjimka ze studijního a zkušebního řádu, tedy žádným způsobem do jeho práv nezasahuje. Zásadní a rozhodující pro případný zásah do stěžovatelových práv je až případné navazující ukončení studia. Z tohoto úhlu pohledu je pak zcela nepodstatné, zda řízení o výjimce probíhá či neprobíhá samostatně, respektive zda o výjimce rozhoduje stejný orgán jako ve věci samé (citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2011-66, bod 33). Soudní přezkum ve stěžovatelově věci je proto v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. V rámci tohoto přezkumu správní soud eventuálně posoudí též zákonnost rozhodnutí o výjimce. Stěžovatel se tedy ve své replice ze dne 25. 9. 2012 mýlí, pokud uvádí, že by v důsledku napadeného usnesení krajského soudu nebyly přezkoumatelné ani tak zjevné nezákonnosti, jako je rasová diskriminace stěžovatele při nepovolení výjimky nebo zjevná svévole žalované (zamítnutí žádosti o výjimku „*na základě nedávné konjunkce Marsu s Jupiterem*“).

[36] Daný případ je v právě popsanych aspektech zcela odlišný od případu řešeného ve shora uvedeném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci *Hossam N.*, kterým argumentoval stěžovatel. Na rozhodnutí o neudělení občanství žádné další rozhodnutí nenavazuje. Možnost správního uvážení ve věci *Hossam N.* neměla žádný vliv na žalobní legitimaci, nýbrž pouze na rozsah soudního přezkumu. Proto není ani třeba, aby se zdejší soud vyjadřoval k velmi

rozsáhlé argumentaci stěžovatele, která se opírá o kauzu *Hossam N.*

[37] Ze stejného důvodu není namístě argumentovat výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 69/2000-55. V něm zdejší soud judikoval, že rozhodnutí o žádosti o prominutí daně podle § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Tento závěr učinil na základě znění zákona před novelou provedenou zákonem č. 169/1998 Sb., třebaže – na rozdíl od právního stavu po této novele – rozhodnutí záviselo na diskreci finančního ředitelství. Nejvyšší správní soud opakuje, že podstatou nynější věci není diskrece rektora žalované při rozhodnutí o výjimce, ale to, že samotné rozhodnutí rektora nezasáhlo do právní sféry stěžovatele.

[38] Stěžovatel se dále dovolává závěrů vyplývajících z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 38/2011-67. Tam soud dospěl ke stejnému závěru, jako shora citovaný rozsudek čj. 9 As 66/2011-62, tedy že „rozhodnutí rektora o nepřipuštění výjimky ze studijního a zkušebního řádu nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť v materiálním slova smyslu nezasáhlo do práv stěžovatele“ (bod 19). Pak na to ovšem navazuje tím, „že na kladné rozhodnutí rektora o povolení výjimky z postupu podle studijního a zkušebního řádu nemá student právní nárok. [...] Sama skutečnost, že rektor rozhodoval o žádosti studenta o poskytnutí výjimky, na niž nemá právní nárok, v režimu správního uvážení, však ještě bez dalšího neznamena, že je soudní ochrana zcela vyloučena. I ten, o jehož žádosti o výjimku se rozhoduje, může namítat nedodržení procesních pravidel. Lze připomenout rozhodnutí ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zákon o vysokých školách nestanoví, že student má právo na úspěšné vykonání zkoušky a z toho plynoucí právo žádat o změnu klasifikace, ale má právo na „řádný proces“, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi studenty za obecným způsobem sta-

novených podmínek. Lze si představit námitku nedostatku kompetence toho, kdo o námitce rozhodoval, námitku týkající se formálních vad vydaného rozhodnutí nebo tvrzení, že rozhodnutí vychází ze skutečností, které nemají oporu v provedeném dokazování.“ (bod 20).

[39] Zdá se tedy, že citovaný rozsudek čj. 8 As 38/2011-67 připouští přezkum rozhodnutí o nepovolení výjimky, pokud je v žalobě argumentováno procesními pochybeními, třebaže nejde o rozhodnutí v materiálním smyslu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Naopak výše zmíněný rozsudek čj. 9 As 66/2011-62 důsledně odmítá jakýkoliv přezkum rozhodnutí o nepovolení výjimky, neboť nejde o rozhodnutí v materiálním smyslu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V závěru pak stěžovatel odkazuje na možný přezkum rozhodnutí o ukončení studia, které do jeho právní sféry bezpochyby zasáhne (srov. bod [33] shora).

[40] Jakkoliv soud nyní při interpretaci zmíněného rozsudku čj. 8 As 38/2011-67 zvažoval, zda snad rozsudek nesměřuje námitky o porušení „řádného procesu“ do pozdější žaloby proti rozhodnutí o ukončení studia, bod 21 citovaného rozsudku takovouto možnost vylučuje: „Stěžovatel námitky týkající se dodržení procesních pravidel uvedl především na stranách 16–19 žaloby. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, [že] **rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby není v důsledku těchto námitek nezákonné.** Námitky mířící na spravedlivý proces totiž stěžovatel formuloval tak, že zahrnovaly podstatnou měrou i okolnosti týkající se vyhodnocení pokusů o získání kolokvia. Tu však již jde o otázku věcné správnosti rozhodnutí rektora nikoli o dodržení práva na spravedlivý proces.“ (zvýraznění doplněno). Z toho jasně plyne, že se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda v daném případě nenamítla žaloba porušení řádného procesu v rámci řízení o povolení výjimky. Pokud by byly námitky vskutku čistě procesní, Nejvyšší správní soud přinejmenším naznačil, že by musela být žaloba projednána meritorně.

[41] Stěžovatelův výklad uvedeného rozsudku čj. 8 As 38/2011-67 je tedy správný.

Tento rozsudek skutečně jde ve prospěch jeho tezí o samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce bez ohledu na to, zda po něm následuje samostatné ukončení studia.

[42] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že nemusí konflikt ve vlastní judikatuře postupovat rozšířenému senátu (§ 17 s. ř. s.). Rozpor byl již dostatečně rozřešen shora obsažně citovaným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2011-66. S tam vysloveným názorem, podle něhož rozhodnutí o výjimce nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, a proto lze rozhodnutí o výjimce soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s., je totiž rozsudek čj. 8 As 38/2011-67 nekompatibilní a byl rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu překonán.

[43] Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytně nutného dále podotýká, že citovaný rozsudek čj. 8 As 38/2011-67 byl v bodě [40] podané pasáží nejen v rozporu s rozsudkem čj. 9 As 66/2011-62, ale navíc v rozporu s mnohem širší judikaturou. Pokud není určité rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., je podrobena výluce ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. V tomto se rozsudky 8. a 9. senátu shodovaly. **Pokud je správní akt podroben výluce ze soudního přezkumu, neboť není vůbec rozhodnutím, není možno činit rozdíl, zda žalobce tvrdí porušení svých veřejných subjektivních práv v hmotně-právní či procesní oblasti.** I když by snad rektor žalované porušil pravidla řádného procesu, nelze dovozovat, že jen v důsledku toho je žaloba proti němu přípustná. V tomto lze odkázat na konstantní judikaturu zdejšího soudu, započatou již usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2003, čj. 6 A 153/2002-18, č. 14/2003 Sb. NSS. Pokud nebylo zasaženo do stěžovatelovy právní sféry samotným rozhodnutím, nemohlo tak být zasaženo ani postupem, který k vydání rozhodnutí směřoval.

[44] Nesprávný názor 8. senátu vycházel z inspirace rozsudkem Nejvyššího správního

soudu ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141. Tento rozsudek však řešil naprosto odlišnou věc: řešil otázku soudního přezkumu rozhodnutí vysoké školy o dodržení stanovených podmínek státní zkoušky podle § 68 zákona o vysokých školách. Rozsudek zdůraznil, že s konáním každé zkoušky přitom není spojeno pouze její ohodnocení, ale zákon s konáním zkoušky spojuje také „*subjektivní veřejné právo studenta na to, aby daná zkouška proběhla za podmínek stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem* [§ 62 odst. 1 písm. d)], přičemž *tomuto právu studenta odpovídá povinnost vysoké školy stanovené podmínky dodržet. V tomto kontextu lze v kontrole jejich dodržení spatřovat výkon státní správy.*“ Pokud student podá žádost děkanovi, aby přezkoumal, zda nedošlo k porušení tohoto práva, je pak následně děkanovo rozhodnutí podle § 68 zákona o vysokých školách bezpochyby rozhodnutím o právech a povinnostech studenta, a jako takové představuje zásah do jeho právní sféry. Proto se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Současně, i z důvodu soudcovského sebeomezení, pak rozsudek zdůraznil, že soudní přezkum se zaměří jen na „*řádný proces*“, tedy dodržení formálních pravidel zkoušky, nikoliv na správnost hodnocení zkoušky, byla-li všechna formální pravidla dodržena.

[45] Rozsudek čj. 9 As 1/2009-141 tedy vycházel z toho, že určité rozhodnutí představuje zásah do právní sféry studenta, jde tedy o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., následně však soudní přezkum omezil jen na dodržení formálních pravidel zkoušky (řádný proces). Naopak právní názor v rozsudku čj. 8 As 38/2011-67 šel přesně opačným směrem: jakkoliv neudělení výjimky není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezasahuje do právní sféry studenta, přesto má být údajně samostatně soudně přezkoumán „*řádný proces*“, který k tomuto rozhodnutí vedl. Nejvyšší správní soud nicméně opakuje, že pokud není neudělení výjimky rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nemůže být zásahem do právní sféry studenta ani proces s tímto neudělením výjimky spojený. Jak trefně upo-

zorníje žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, opačný závěr by v podstatě znamenal, že by se z důvodu procesních pochybení stal soudně přezkoumatelný jakýkoliv úkon, který nijak nezasahuje do právní sféry žalobce, a který proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[46] Zdejší soud se konečně neztotožňuje ani s poslední stěžovatelovou námitkou, podle níž rozhodnutí krajského soudu představuje odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Soud opakuje, že samotným rozhodnutím nedošlo k jakémukoli zásahu do právní sféry

stěžovatele, není zde tedy před čím soudní ochranu poskytovat. Ochrana prostřednictvím soudního přezkumu je garantována ve vztahu k ukončení studia.

[47] Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí rektora o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu nezasahuje do právní sféry studenta, a není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Vztahuje se na něj proto vyluka ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Ze stejného důvodu není samostatně přezkoumatelný ani procesní postup vedoucí k neudělení výjimky.

2975

Řízení před soudem: přezkum usnesení o schválení územního plánu Územní samospráva: změna programu zasedání zastupitelstva obce

k § 94 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

k § 82 a § 101a soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

k § 13 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

I. Konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva obce a seřazení jeho jednotlivých bodů je součástí práva obce na samosprávu. Zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu tohoto zasedání připouští § 94 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Schválení takto nově zařazeného bodu je možné jen tehdy, je-li takový návrh věcně připraven ke schválení a nebrání-li schválení jiné zákonné ustanovení.

II. Schválení územního plánu usnesením zastupitelstva obce není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., ale neoddělitelnou součástí procesu vydání opatření obecné povahy, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 Aps 2/2013-71)

Předjudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 2718/2012 Sb. NSS, č. 2752/2013 Sb. NSS, č. 2799/2013 Sb. NSS a č. 2937/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 113/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 331/02) a č. 27/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 263/09).

Věc: a) Jiří H. a b) Jiří M. proti obci Černolice o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Podáním ze dne 8. 1. 2013 se žalobci a) a b) a přípravný výbor na vyhlášení místního referenda v obci Černolice domáhali, aby Krajský soud v Praze (1) vyhlásil místní referendum o otázkách blíže upřesněných v podání ve dnech 29. a 30. 3. 2013, a dále aby rozhodl, že (2) bod č. 1 usnesení Zastupitelstva obce Černolice ze dne 19. 12. 2012, č. 3-21-

2012/ZO, ve znění: „ZO schválilo zařadit do programu jako bod č. 5 schválení územního plánu“, je nezákonný a (3) usnesení Zastupitelstva obce Černolice ze dne 19. 12. 2012, č. 5-21-2012/ZO, ve znění: „ZO schvaluje usnesení k územnímu plánu v podobě, v jaké jej přečetl výkonný pořizovatel Ladislav V.“, je nezákonné.

Krajský soud usnesením ze dne 9. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013-83, vyloučil k samostatnému projednání návrh v části, kterou se žalobci a) a b) domáhali ochrany před nezákonným zásahem [viz výše body (2) a (3) návrhu]. Následným rozsudkem ze dne 11. 3. 2013, čj. 46 A 3/2013-24, krajský soud výrokem I. odmítl žalobu v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v usnesení zastupitelstva žalované č. 5-21-2012/ZO a výrokem II. zamítl žalobu v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v bodu č. 1 usnesení zastupitelstva žalované č. 3-21-2012/ZO.

Žalobci a) a b) [stěžovatelé a) a b)] podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž ve vztahu k výroku II., jímž byla žaloba zamítnuta v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího ve schválení bodu č. 1 usnesení zastupitelstva žalované č. 3 21-2012/ZO, připomněli, že tímto bodem zastupitelstvo rozhodlo o změně programu jednání 21. zastupitelstva. Původně navržený bod č. 5 (vyhlášení místního referenda) byl nahrazen novým bodem č. 5 (schválení územního plánu). Návrh na vyhlášení místního referenda byl následně projednán jako bod č. 8, ačkoliv ze zápisu z jednání nevyplývá, že by taková změna programu byla skutečně formálně schválena. Takový postup stěžovatelé považovali za nezákonný, nikoliv jen nevhodný, jak tvrdil krajský soud.

Podle stěžovatelů nebylo pochyb o tom, že ke změně programu došlo v souladu s § 84 a § 94 obecního zřízení. Zákon o místním referendu však ukládá zastupitelstvu další povinnosti, které omezují jeho pravomoc stanovenou obecním zřízením. Podle § 13 zákona o místním referendu je zastupitelstvo povinno na nejbližším zasedání rozhodnout o návrhu na vyhlášení místního referenda. Zastupitelstvo nemůže prostřednictvím úpravy programu takové projednání znemožnit a o návrhu nerozhodnout, byť by takový postup byl souladný s § 94 obecního zřízení.

Stěžovatelé se domnívali, že obdobný závěr by se měl uplatnit tehdy, pokud by v důsledku úpravy programu jednání zastupitelstva bylo fakticky rozhodnuto o položených

otázkách již před projednáním návrhu na vyhlášení místního referenda. Takový postup by byl nezákonný, protože místní referendum je výkonem přímé demokracie, která je nadřazena demokracii zastupitelské (viz čl. 2 odst. 2 Ústavy). Bylo by v rozporu se smyslem předmětné právní úpravy, pokud by zastupitelstvo urychleně rozhodlo o otázkách předložených v návrhu na vyhlášení místního referenda, aby fakticky zmařilo konání místního referenda, resp. uskutečnění jeho výsledků. Zastupitelstvo by se tímto postupem účelově vyhnulo vázanosti výsledky místního referenda (viz § 49 zákona o místním referendu). Zastupitelská demokracie by tak byla vždy nadřazena demokracii přímé, což by bylo v rozporu s čl. 2 Ústavy. Byl-li by takový postup prohlášen za zákonný, umožňoval by zastupitelstvu eliminovat jakýkoliv návrh občanů na vyhlášení místního referenda.

Dále stěžovatelé zdůraznili, že místní referendum má nejen preventivní, ale i nápravnou funkci, pokud je zjevné, že zastupitelská demokracie selhala a zvolení zástupci jednají (nebo je pravděpodobné, že jednají) zcela v rozporu se zájmy svých voličů. Selhání zastupitelstva se projevilo právě účelovým odsunutím projednání návrhu na vyhlášení místního referenda tak, aby byl mezitím schválen územní plán.

Proti popsanému nezákonnému zásahu neexistuje žádný opravný prostředek, a to bez ohledu na skutečnost, že se stěžovatelé domáhali pouze určení, že zásah byl nezákonný (viz body III a IV petitu žaloby). V řízení podle § 91a s. ř. s. má soud omezenou možnost přezkumu, může posoudit pouze existenci nároku na vyhlášení místního referenda ve smyslu § 7 zákona o místním referendu, ale nemůže přihlídnout k jiným skutečnostem, např. k tomu, zda již bylo o předmětných otázkách fakticky rozhodnuto. Ani včasné podaná kasační stížnost by zřejmě neumožnila Nejvyššímu správnímu soudu rozhodnout jinak, než vyhlásit referendum, pokud by soud neshledal důvody pro nevyhlášení místního referenda (*pozn. NSS: kasační stížnost proti usnesení ze dne 30. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013-115, č. 2937/2013 Sb. NSS,*

kterým krajský soud zamítl návrh na vyhlášení místního referenda z důvodu nepřipustnosti, Nejvyšší správní soud odmítl pro opožděnost usnesením ze dne 7. 3. 2013, čj. Ars 1/2013-8). Výsledek referenda by však již nebylo možné uskutečnit, protože v době vyhlášení výsledku by územní plán byl již schválen.

Stěžovatelé se domnívali, že posouzení předmětné otázky v řízení proti rozhodnutí o námitkách, případně v řízení proti opatření obecné povahy, není opravným prostředkem k zajištění ochrany práv stěžovatelů vyplývajících ze zákona o místním referendu, která jsou tvrzeným nezákonným zásahem přímo dotčena. V rámci zmiňovaných řízení je totiž přezkoumáván postup obce při vypořádání konkrétních námitek, resp. při vydání opatření obecné povahy, a dotčená práva jsou zcela odlišná. Nelze např. vyloučit, že námitka na vyřazení určité lokality z návrhu územního plánu bude vypořádána v souladu se zákonem a předmětná lokalita bude v územním plánu oprávněně, rozhodnutí v místním referendu by však mohlo legitimně zavázat zastupitele, aby tuto lokalitu z územního plánu vyloučili.

Prohlášení předmětného zásahu za nezákonný je jediným způsobem, jak lze vyjádřit, že došlo k porušení práv stěžovatelů. Důsledky takového prohlášení mají význam nejen pro samotné stěžovatele, ale mohou mít dopad i na některá navazující řízení, ve kterých se příslušné orgány a soudy nemohou zabývat zákonností postupu zastupitelstva ve vztahu k zákonu o místním referendu.

Ve vztahu k výroku I., jímž byla žaloba odmítnuta v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího ve schválení usnesení zastupitelstva žalované č. 5-21 2012/ZO, stěžovatelé namítli, že pouze požadovali, aby krajský soud prohlásil napadené usnesení za nezákonné (viz bod IV petitu žaloby). Jiné návrhy stěžovatelé neučinili, není tudíž zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že se stěžovatelé nedomáhali „*toliko vyslovení toho, že zásah byl nezákonný*“, a že proto není možné použít § 85 s. ř. s. poslední větu.

Stěžovatelé připomněli, že usnesením č. 5-21-2012/ZO zastupitelstvo žalované schválilo návrh územního plánu. Výrok I. napadeného rozsudku je nezákonný ze stejných důvodů, které stěžovatelé uvedli výše ve vztahu k usnesení č. 3-21-2012/ZO. Nelze totiž odhlédnout od okolností, za nichž bylo usnesení č. 5-21-2012/ZO přijato, ani od rozsahu, ve kterém se dotýká práv stěžovatelů na výkon přímé demokracie. Tato práva vyplývají ze zákona o místním referendu a nelze je přezkoumat v jiném řízení.

Pro úplnost stěžovatelé dodali, že ve vztahu k opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP (územnímu plánu obce Černolice) je v současné době před krajským soudem vedeno řízení pod sp. zn. 50 A 7/2013, jehož se stěžovatelé účastní. Výkon výše uvedených práv nestojí ve fázi příslušných řízení proti sobě, byť výsledek může být rozdílný. Zastupitelstvo je vázáno výsledkem místního referenda, čímž může fakticky dojít k negaci určité části územního plánu, která by byla jinak při přezkumu opatření obecné povahy shledána souladná s právními předpisy.

Stěžovatelé se domnívali, že je nutné považovat za nezákonný zásah také usnesení o schválení územního plánu, protože bez jeho zpochybnění by nebylo možné uskutečnit výsledek místního referenda, pokud by bylo vyhlášeno a občané by se vyslovili k položeným otázkám kladně. Prohlášení kroků zastupitelstva za nezákonné je jedinou možností, jak tento důsledek zvrátit.

Závěrem stěžovatelé dodali, že výše uvedenou argumentací není dotčena možnost zrušit usnesení zastupitelstva pro nepřezkoumatelnost (viz text „*v podobě, v jaké jej přečetl výkonný pořizovatel Ladislav V.*“). Rozhodnutí této otázky však zřejmě přísluší soudu v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti popsala vývoj přijímání územního plánu obce Černolice a návrhu na vyhlášení místního referenda. Zastupitelstvo žalované rozhodlo na svém zasedání dne 6. 12. 2012, že ke schválení územního plánu dojde na nejbližším dalším

zasedání, které bylo plánováno na 12. 12. 2012. Pouhý den před plánovaným zasedáním tehdejší starosta obce Jiří Michal oznámil bez uvedení důvodu, že se zasedání zastupitelstva o týden odkládá. Důvody odkladu však byly zřejmé; dne 11. 12. 2012 byl obecnímu úřadu doručen návrh na vyhlášení místního referenda o územním plánu, který nebyl bez vad. Starosta proto účelově odložil zasedání zastupitelstva. Podobným postupem by mohla být činnost zastupitelstva paralyzována, pokud by se mělo vždy čekat na odstranění vad návrhu.

Dne 19. 12. 2012 se konalo zasedání zastupitelstva, bod týkající se schválení územního plánu nebyl do programu starostou zařazen. Na začátku zasedání proto bylo zařazeno schválení upraveného programu jako bod č. 3 programu. Ke změně programu a zařazení schválení územního plánu pod bodem č. 5 došlo v souladu s § 94 obecního zřízení. Zastupitelstvo schválilo navržené změny a doplnění programu usnesením č. 3-21-2012/ZO.

Usnesení č. 3-21-2012/ZO nesměřovalo přímo proti stěžovatelům a ani v jeho důsledku nedošlo k jakémukoliv zásahu vůči stěžovatelům. Zastupitelstvo rozhodlo pouze o zařazení bodu, o jehož projednání bylo rozhodnuto na předchozím zasedání a který starosta z blíže neurčeného důvodu na program nezařadil. Důsledky údajného nezákonného zásahu nenaplnují podmínku trvání nebo hrozby opakování zásahu. V žádném případě nelze určit, že zásah byl nezákonný.

Usnesením č. 5-21-2012/ZO byl schválen územní plán obce Černolice. Územní plán byl vydán ve formě opatření obecné povahy, se kterým neoddělitelně souvisí i samotné hlasování o něm. Krajský soud poukázal na to, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je nepřijatelná, je-li napadeným aktem opatření obecné povahy. V řízení o návrhu na zrušení předmětného územního plánu, na které stěžovatelé poukázali, krajský soud neshledal proces schvalování územního plánu nezákonným (viz rozsudek krajského soudu ze dne 7. 5. 2013, čj. 50 A 7/2013-130).

Ve vztahu k návrhu na vyhlášení místního referenda žalovaná zdůraznila, že tento návrh

nebyl i přes opravu bezvadný. Zastupitelstvo proto ještě před schvalováním změny programu rozhodlo, že se návrhem na vyhlášení místního referenda nebude zabývat. Při hlasování o bodu č. 8, ve kterém bylo jasně uvedeno, že zastupitelstvo rozhodne o konání místního referenda, pokud je návrh bez vady, se 3 zastupitelé vyslovili „pro“ a 4 „proti“. Do zápisu bylo v rozporu s navrženým usnesením uvedeno: „*Usnesení č. 8-21-2012/ZO: ZO zamítlo návrh na uspořádání místního referenda k územnímu plánu dne 26. 1. 2013.*“ Zastupitelstvo však o vyhlášení místního referenda ani o zamítnutí návrhu nerozhodlo. Zastupitelé totiž hlasovali o tom, zda se bude o návrhu na vyhlášení referenda vůbec hlasovat. Zápis z jednání zastupitelstva je chybný a tendenční, v současné době tuto záležitost vyšetřuje Policie ČR, které byl předán zvukový záznam ze zasedání, a také Ministerstvo vnitra připravuje nápravu.

Není proto pravda, že zastupitelstvo návrh na vyhlášení místního referenda zamítlo z důvodu, že již byl schválen územní plán. Návrh byl vadný a zastupitelstvo jej nemohlo projednat, a to bez ohledu na přijetí územního plánu. Zastupitelstvo nezamýšlelo změnou programu znemožnit vyhlášení místního referenda nezákonným způsobem.

Výše zmíněné usnesení krajského soudu čj. 50 A 1/2013-115 ve věci místního referenda vychází sice z chybné formulace usnesení zastupitelstva, přesto potvrzuje, že referendum by nemohlo být vyhlášeno, i kdyby o návrhu zastupitelstvo rozhodlo podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu, a to bez ohledu na to, v jakém pořadí by byl předmětný bod na jednání zařazen. Krajský soud uzavřel, že byly naplněny předpoklady § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle kterého místní referendum nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. Pokud je místní referendum nepřijatelné, nemohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů změnou programu a schválením územního plánu, tj. usnesením č. 3-21-2012/ZO a č. 5-21-2012/ZO.

Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) zastavil z důvodu

zpětvzetí a kasační stížnost stěžovatele a) zamítl.

Z odůvodnění:

V.2

(...)

Námítka nezákonnosti bodu č. 1 usnesení zastupitelstva č. 3-21-2012/ZO

(...) [34] Nejvyšší správní soud nesouhlasil se stěžovatelem a), že krajský soud vytrhl posouzení zákonnosti předmětného zásahu z kontextu posuzované věci. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že si krajský soud byl vědom, že obsahem „odsunutého“ bodu programu byl návrh na vyhlášení místního referenda, tato skutečnost však podle krajského soudu neměla vliv na posouzení zákonnosti změny programu, byť byl postup zastupitelstva podle krajského soudu nevhodný.

[35] Zdejší soud přisvědčil krajskému soudu, že otázka obsahu konkrétních bodů, jejichž zařazení na program zasedání či „odsunutí“ v rámci tohoto programu bylo zpochybně, neměla v nyní posuzované věci vliv na závěr, že tvrzený zásah do práv stěžovatele a) nebyl nezákonný.

[36] Konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva obce a seřazení jeho jednotlivých bodů je nepochybně součástí práva obce na samosprávu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, č. 113/2002 Sb. ÚS). Podle citovaného nálezu stát může zasáhnout do práva územních samosprávných celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy). Požadavek ochrany zákona nelze podle Ústavního soudu dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v zákonné úpravě, byť by byl takový výklad logický a nevzbuzující pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je přípustný pouze za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*. Jedná se o ústavně založenou výjimku zasa-

hující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, kterou je třeba vykládat a používat restriktivním způsobem.

[37] Zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu tohoto zasedání připouští § 94 odst. 2 obecního zřízení. Ve výše zmíněném nálezu Ústavní soud uzavřel, že nový bod nelze zařadit do programu až přímo na zasedání zastupitelstva pouze tehdy, pokud to s ohledem na povahu věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona (např. § 39 téhož zákona stanoví povinnost obce nejméně 15 dnů před projednáním orgány obce zveřejnit záměr prodat, směnít nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, jinak je právní úkon obce od počátku neplatný).

[38] Přestože by v případě závažných otázek zastupitelstvo mělo využívat možnosti zařadit takovou otázku na program zastupitelstva až na jeho zasedání zdrženlivým a uváženým způsobem, který nevzbuzuje podezření o účelovém předložení návrhu „na poslední chvíli“, Ústavní soud připustil, že zákon takový postup umožňuje (samotné věcné řešení dané otázky je pak podrobeno případným dalším zákonným podmínkám). Obecní zřízení nerozlišuje závažné a méně závažné body programu zasedání zastupitelstva, proto závažnost otázky, již se příslušný nový bod programu týká, nemá vliv na možnost zastupitelstva zařadit jej na program až v průběhu zasedání.

[39] V nyní posuzované věci krajský soud uzavřel, že zastupitelstvo změnilo program jednání v souladu s § 94 citovaného zákona. Tento závěr stěžovatel a) nezpochybnil, ale naopak výslovně připustil, že není pochyb o tom, že ke změně programu došlo v souladu s předmětným ustanovením. Nejvyšší správní soud, který je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (viz § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), proto neshledal důvod se touto otázkou blíže zabývat.

[40] Argumentace stěžovatele a) spočívala v tvrzení, že zastupitelstvo žalované obešlo zákon o místním referendu tím, že na program svého zasedání zařadilo schválení územního plánu a rozhodlo o otázkách, které byly předmětem návrhu na vyhlášení místní-

ho referenda, již před projednáním bodu týkajícího se tohoto návrhu. Stěžovatel a) se domníval, že takový postup zastupitelstva byl nezákonný a rozporný s čl. 2 odst. 2 Ústavy.

[41] Této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stěžovatel a) vyšel z mylné domněnky, že z čl. 2 odst. 2 Ústavy vyplývá nadřazenost místního referenda jakožto formy přímé demokracie nad demokracií zastupitelskou. Tato domněnka nebyla správná již jen z toho důvodu, že místní referendum nemá svůj ústavní základ v čl. 2 odst. 2 Ústavy, kterého se stěžovatel a) dovolával. Článek 2 odst. 2 Ústavy se výslovně týká pouze výkonu státní moci („*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“). V případě místního referenda se však nejedná o výkon státní moci, ale o výkon moci samosprávné. Místní referendum postrádá obdobné ústavněprávní zakotvení, jaké má např. volební právo (čl. 18 Ústavy), jeho úprava je provedena pouze v právu „jednoduchém“ zákonem o místním referendu (blíže viz rozsudek ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, a ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 3/2012-27, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, č. 27/2009 Sb. ÚS).

[42] Bez ohledu na nesprávný odkaz na čl. 2 odst. 2 Ústavy Nejvyšší správní soud nesohlasil se stěžovatelem a) ani v tom, že by místní referendum bylo nadřazeno zastupitelské demokracii. Na rozdíl od modelu silných přímých demokracií švýcarského typu referendum v České republice pouze komplementárně doplňuje rozhodování zvoleného sboru zastupitelů (blíže viz rozsudek ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS). Prostřednictvím místního referenda mohou občané usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a kontrolovat výkon místní samosprávy; to však neznamená, že by místní referendum mělo být automaticky nadřazeno právu obce na samosprávu.

[43] Nejvyšší správní soud nedal za pravdu stěžovateli a) ani v námitce, že zastupitelstvo žalované obešlo zákon o místním referendu tím, že urychleně rozhodlo o schválení

územního plánu ještě před projednáním bodu týkajícího se návrhu na vyhlášení místního referenda.

[44] Schválení územního plánu bylo již jen konečnou fází procesu přijímání územního plánu, který trval po dobu několika let. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že o pořízení územního plánu přímo žalovanou zastupitelstvo rozhodlo již dne 30. 7. 2008 (pod sp. zn. 9 Aos 2/2013 v současné době probíhá před zdejším soudem řízení týkající se návrhu na zrušení části předmětného územního plánu). O schválení územního plánu zastupitelstvo jednalo na svém zasedání dne 6. 12. 2012, tedy ještě před podáním návrhu na vyhlášení místního referenda dne 11. 12. 2012. Samotné schválení územního plánu však bylo odloženo, protože bylo třeba nejprve zapracovat do územního plánu rozhodnutí o námitkách a připomínkách přijaté na tomto zasedání [zápis ze zasedání zastupitelstva dne 6. 12. 2012 je součástí spisu a jeho kopie byla zaslána stěžovateli a) spolu s vyjádřením žalované ke kasační stížnosti].

[45] Stěžovatel a) tak měl dostatek času podat návrh na vyhlášení místního referenda, které by se vztahovalo k otázkám souvisejícím s územním plánem (návrh na vyhlášení místního referenda je možné podat, pokud je územní plán ve stadiu návrhu, blíže viz např. výše citovaný rozsudek čj. Ars 1/2012-26; v této souvislosti se Nejvyšší správní soud nijak nevyjadřuje k přípustnosti konkrétního návrhu, který byl předmětem posouzení krajským soudem ve výše citovaném usnesení čj. 50 A 1/2013-115, protože Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost proti tomuto usnesení pro opožděnost usnesením výše zmíněným usnesením čj. Ars 1/2013-8). Bylo tedy do značné míry otázkou „procesní taktiky“ stěžovatele a) [resp. přípravného výboru, jehož byl stěžovatel a) členem], v jaké časové fázi přijímání územního plánu podá návrh na vyhlášení místního referenda. Pokud přípravný výbor podal návrh až ve chvíli, kdy bylo zřejmé, že zastupitelstvo hodlá v nejbližší době schválit výslednou podobu územního plánu, musel si být vědom možnosti, že územní plán bude schválen dříve, než bude rozhodnuto o návrhu na vyhlášení místního referenda.

[46] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli a), že postup, který zvolilo zastupitelstvo v nyní posuzované věci, vede k eliminaci jakéhokoli návrhu na vyhlášení místního referenda, a tím k popření smyslu samotné právní úpravy. Schválení nově zařazeného bodu na program zasedání zastupitelstva je možné jen tehdy, je-li takový návrh věcně připraven ke schválení a nebrání-li schválení jiné zákonné ustanovení (viz výše bod [37]). Možnost zastupitelstva zařadit nový bod na program zasedání a schválit jej proto není neomezená.

[47] V nyní posuzované věci byl bod týkající se schválení územního plánu zařazen na program zasedání poté, kdy byl takový krok dlouhodobě zastupitelstvem připravován a kdy byla výsledná podoba územního plánu dokončena. Bod týkající se schválení územního plánu byl projednáván již na zasedání zastupitelstva dne 6. 12. 2012 a zastupitelstvo uložilo starostovi, aby do 5 dnů zapracoval do územního plánu připomínky a návrhy schválené zastupitelstvem dne 6. 12. 2012 a předložil územní plán do příštího zasedání zastupitelstva v takové podobě, aby jej bylo možné schválit (viz zápis ze zasedání zastupitelstva dne 6. 12. 2012). Přes zřejmou vůli zastupitelstva projednat schválení územního plánu v nejbližším možném termínu starosta nezařadil tento bod na program zasedání dne 19. 12. 2012. Pokud zastupitelstvo na zasedání dne 19. 12. 2012 přijalo usnesení č. 3-21-2012/ZO, jímž předmětný bod na zasedání doplnilo, Nejvyšší správní soud neshledal v takovém postupu účelové obcházení zákona o místním referendu. Zastupitelstvo neporušilo zákon ani tím, že bod týkající se schválení územního plánu předřadilo projednání bodu, který se týkal vyhlášení místního referenda. Postup zastupitelstva nepřekročil meze práva obce na samosprávu, jak je vymezil Ústavní soud (viz výše citovaný nálezný sp. zn. IV. ÚS 331/02).

[48] V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že rozhodování o využití určitého území prostřednictvím vydání územního plánu je výsledkem především politické procedury. Vůle politické jednotky, která

o vydání územního plánu rozhoduje, je omezena požadavkem nevybočení z určitých věcných mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. V případě územního plánování jde vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007-40). Dotčené osoby mají v průběhu pořizování územního plánu právo uplatnit své námitky či připomínky, jejichž vypořádání orgánem přijímajícím napadené opatření obecné povahy může být následně posouzeno soudem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Vyhlášení místního referenda tedy není jediným způsobem, jímž občané obce mohou do výsledné podoby územního plánu zasáhnout a výkon místní samosprávy usměrnit. I z těchto důvodů je namístež přistupovat k omezení práva obce na samosprávu zdrženlivě.

Námítka nezákonnosti usnesení zastupitelstva č. 5-21-2012/ZO

[49] Napadený rozsudek není nezákonný ani v části, ve které krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat ve schválení územního plánu usnesením zastupitelstva č. 5-21-2012/ZO.

[50] Stěžovateli a) lze přisvědčit pouze potud, že krajský soud nesprávně uzavřel, že se stěžovatelé a) a b) nedomáhali v řízení před krajským soudem pouze určení, že byl předmětný zásah nezákonný, a že proto nelze použít § 85 větu za středníkem s. ř. s. V bodu IV. petitu podání ze dne 8. 1. 2013 bylo navrženo, aby soud rozhodl, že „[u]snesení zastupitelstva obce Černošice č. 5-21-2012/ZO ze dne 19. 12. 2012 ve znění, ZO schvaluje usnesení k územnímu plánu v podobě, v jaké jej přečetl výkonný pořizovatel Ladislav V.: *je nezákonný*“. Z takto formulovaného petitu nelze dovodit, že by se stěžovatel a) [resp. stěžovatelé a) a b) v řízení před krajským soudem] domáhal něčeho jiného než určení, že byl zásah nezákonný.

[51] Závěr krajského soudu o nepřípustnosti žaloby v části týkající se usnesení zastu-

pitelstva č. 5-21-2012/ZO však byl správný, proto postačí odůvodnění tohoto závěru částečně korigovat.

[52] Podle § 85 je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Jakkoliv zákonodárce počítá 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.), předpokladem přípustnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je vždy to, že o nezákonný zásah vůbec jde (srov. rozsudek ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 Aps 7/2012-50, č. 2752/2013 Sb. NSS).

[53] Krajský soud správně uzavřel, že schválení územního plánu usnesením zastupitelstva je součástí procesu přijímání opatření obecné povahy, jímž se územní plán vydává. Zákonnost tohoto procesu (včetně zákonnosti schválení územního plánu zastupitelstvem) je pak možné přezkoumat v řízení podle § 101a s. ř. s. Stěžovatel a) se mýlil, pokud se domníval, že správní soud by nebyl oprávněn přezkoumat okolnosti schválení

územního plánu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Správní soudy jsou oprávněny přezkoumat, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (blíže viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS; od 1. 1. 2012 tak soudy mohou zásadně učinit pouze na základě řádně uplatněné námítky navrhovatele, viz § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 303/2011 Sb.).

[54] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že schválení územního plánu usnesením zastupitelstva obce není zásahem, ale neoddělitelnou součástí procesu vydání opatření obecné povahy, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. (srov. výše citovaný rozsudek čj. 1 Aps 7/2012-50), a to včetně tvrzené nepřezkoumatelnosti usnesení zastupitelstva. Žaloba podle § 82 s. ř. s. proti usnesení o schválení územního plánu je proto nepřipustná. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud již dále nezabýval námítkami, jimiž stěžovatel odůvodnil nezákonnost tvrzeného zásahu. (...)

2976

Řízení před soudem: procesní legitimace občanského sdružení Opatření obecné povahy: návrh na zrušení opatření obecné povahy; procesní legitimace občanského sdružení

k § 101a soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

Občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 5 Aos 3/2012-36)

Prejudikatura: č. 1461/2008 Sb. NSS, č. 1679/2008 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2106/2010 Sb. NSS, č. 2127/2010 Sb. NSS, č. 2185/2011 Sb. NSS a č. 2368/2011 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 2/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 282/97); rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255), a ze dne 28. 2. 2012, Inter-Environnement Wallonie (C-41/11), a rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, Marleasing (C-106/89, Recueil, s. I-4135).

Věc: Sdružení pro ochranu krajiny proti obci Petkovy o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Usnesením č. 8 ze dne 10. 8. 2009 vydalo Zastupitelstvo obce Petkovy jako opatření obecné povahy č. 1/2009 územní plán obce Petkovy.

Navrhovatel se u Krajského soudu v Praze domáhal zrušení předmětného územního plánu. Tvrdil, že vydáním územního plánu byl hrubě zkrácen na svých právech nezákonným postupem odpůrce, což mělo za následek i nezákonnost samotného územního plánu. Dané opatření obecné povahy nadto ani nenabýlo účinnosti. Krajský soud uvedený návrh usnesením ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 16/2012-47, odmítl.

Krajský soud se předně zabýval otázkou, zda je v dané věci splněna podmínka aktivní procesní legitimace navrhovatele ve smyslu § 101a s. ř. s.

Krajský soud konstatoval, že navrhovatel je občanským sdružením, jehož cílem je dle jeho stanov ochrana přírody a krajiny. Dle krajského soudu však takový navrhovatel nedisponuje aktivní procesní legitimací k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Toto ustanovení judikatura vykládá tak, že navrhovatel musí v prvé řadě logicky konsekventně a myslitelně tvrdit, že jeho subjektivní hmotná práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Navrhovatelem proto může být v zásadě jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území regulovaného územním plánem (typicky vlastník pozemku či nemovitosti a oprávněný z věcného práva k takovým věcem). Občanské sdružení ovšem není nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. povinno tvrdit. V tomto směru krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42, jakož i na další rozhodnutí zdejšího soudu.

Dle názoru krajského soudu navrhovateli aktivní procesní legitimaci nezakládá ani čl. 9 odst. 2 a 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“). Krajský soud se tak ztotožnil

s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným ve zmiňovaném rozsudku čj. 3 Ao 2/2007-42, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že tato úmluva není přímo aplikovatelnou mezinárodní smlouvou, a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem. Aarhuská úmluva totiž obsahuje toliko závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za „dotčenou veřejnost“; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přístupu k soudu dovolat.

Na uvedených závěrech dle krajského soudu nemůže nic změnit ani zmínka obsažená v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, podle níž nelze s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství *a priori* vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. pro osoby z řad tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Tato úvaha byla dle krajského soudu učiněna nad rámec rozhodovacích důvodů a otázka aktivní legitimace občanských sdružení k návrhu na zrušení opatření obecné povahy řešena nebyla.

Krajský soud dle svých slov přihlédl i k dalšímu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, č. 2185/2011 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že *občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně procesně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku, pokud opatření upravuje otázky, jež jsou předmětem hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle § 45h zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*. Krajský soud však byl toho názoru, že v citované věci se jednalo o případ skutkově a právně atypický a závěry vyslovené v tomto rozsudku nelze na projednávanou věc použít. Přezkoumávaným opatřením obecné povahy

v uvedené věci nebyl územní plán, ale návštevňív řád národního parku, jehož část byla navíc evropsky významnou lokalitou, což není nynější případ. Závěr o aktivní procesní legitimaci občanského sdružení Nejvyšší správní soud navíc neučinil na základě bezprostřední použitelnosti Aarhuské úmluvy, ale na základě přímého účinku čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (dále jen „směrnice EIA“), který je promítnutím ustanovení Aarhuské úmluvy do práva Evropské unie a jehož cílem je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti citované směrnice.

Krajský soud dodal, že k obdobným závěrům o přímém účinku čl. 10a směrnice EIA dospěl i Evropský soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09, Sb. rozh., s. I-3673, ovšem ve vztahu k posuzování záměru, a nikoli koncepcie. I v tomto rozsudku navíc byla jedním z východisek pro další úvahy soudu skutečnost, že se v okolí posuzovaného záměru nacházela zvláště chráněná území ve smyslu směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. V posuzovaném případě však navrhovatel žádnou takovou skutečnost netvrdil a nevyplývala ani ze správního spisu.

Navrhovatel (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž poukázal na to, že činnost občanských sdružení na poli ochrany životního prostředí má zákonný základ v Ústavě, v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ale také v § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle citovaného ustanovení se ochrana přírody podle tohoto zákona „uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů“.

Dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pak má dle stěžovatele občanské sdružení právo vstupovat za splnění zákonem požadovaných podmínek do rozhodovacích procesů, v nichž je dotčen zájem na ochraně přírody a krajiny, jakož má i právo se od úřadů dozvídat o zamýšlených zásazích do přírody a krajiny.

Článek 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy, stejně jako čl. 10a směrnice EIA, stanoví přístup občanských sdružení k uvedeným řízením. Pokud po více než devět let nebyla politická vůle tato pro Českou republiku závazná ustanovení důsledně promítnout do českého právního řádu, pak je zřejmé, že výkonná a zákonodárná moc státu nesplnily své povinnosti. Dle stěžovatele je proto namístě, aby uvedené dokumenty byly přinejmenším považovány za nezávazné, avšak kvalifikované interpretační a aplikační vodítko v případě zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také v případě zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), i stavebního zákona z roku 2006.

Občanům sdruženým v občanském sdružení dle stěžovatele nelze již nadále upírat právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili sdružení jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny prostřednictvím dobrovolně a ústavně konformně zřízené právnické osoby. V konkrétním případě stěžovatel vznikl v zájmu ochrany konkrétního přírodního parku a v rámci jeho ochrany navrhl zrušení změny územního plánu týkající se nové zástavby v daném přírodním parku. Jednal plně v intencích pokynů svých členů a v rámci svého předmětu činnosti podle stanov a má právo na to, aby bylo uznáno jeho dotčení, a tedy i jeho aktivní legitimace k podání takového návrhu.

Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozhodnutím krajského soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Pro posouzení věci Nejvyšším správním soudem je rozhodná odpověď na otázku, zda krajský soud správně posoudil, zda stěžovatel svědčí aktivní procesní legitimace k předmetnému návrhu.

Aktivní procesní legitimaci k návrhům na zrušení opatření obecné povahy upravuje § 101a odst. 1 a 2 s. ř. s.; pasivní, která není v tomto případě sporná, pak § 101a odst. 3 s. ř. s. V daném případě přicházela v úvahu pouze aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení platí, že „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

Stěžovatel je občanským sdružením založeným podle zákona o sdružování občanů, se zaměřením činnosti především na ochranu přírody a krajiny. Jedná se tedy o právnickou osobu, která je samostatným nositelem hmotných i procesních práv, odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy. Je možné předeslat, že z dosavadní judikatury zdejšího soudu vyplývá, že občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Lze odkázat např. na rozsudky ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42, ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34, ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ao 3/2007-116, ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009-36, ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133, ze dne 31. 1. 2012, čj. 2 Ao 9/2011-71, či usnesení ze dne 25. 5. 2011, čj. 3 Ao 3/2011-41; k výjimce z této judikatury představované rozsudkem zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud vyjádří níže.

Aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již citovaném usnesení čj. 1 Ao 1/2009-120. V něm uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost týká jeho právní sféry. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou právní regulací, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. [...] Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. [...] Skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem*

podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitém věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006]) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona [z roku 2006]), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení. K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.“

Rozšířený senát tak aktivní procesní legitimaci k podání návrhu v podstatě navázal na okruh nositelů věcných práv (zejména vlastníků) k dotčeným nemovitostem nacházejícím se na území regulovaném územním plánem, případně k dotčeným nemovitostem sousedícím s regulovaným územím či nacházejícím se v jeho blízkosti.

Je zcela zřejmé, že stěžovatel uvedené podmínky neplní. Oprávnění občanských sdružení zabývajících se ochranou přírody a krajiny, případně šířeji ochranou životního prostředí, je ve vnitrostátním právu vymezeno v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, v § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a s účinností od 1. 1. 2013 v § 91 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006.

Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že „[o]bčanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana pří-

rody a krajiny [...], je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.“ Podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pak platí, že „[o]bčanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení“. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133, § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nezakotvuje obdobné postavení občanských sdružení v procesu územního plánování, neboť řízení o vydání územně plánovací dokumentace není správním řízením ve smyslu části druhé správního řádu směřujícím k vydání správního rozhodnutí, ale řízením o vydání opatření obecné povahy ve smyslu části šesté správního řádu.

Ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pak stanoví, že „[o]bčanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“

Na základě § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 2006 se občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou účastnit územních řízení,

v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (k tomu srov. dosud rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce, zda ze vztahu § 109 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 a § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá oprávnění tzv. ekologických spolků účastnit se rovněž stavebního řízení, v němž byly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny – viz mj. rozsudky ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS., a ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS na straně jedné a rozsudek ze dne 14. 1. 2013, čj. 2 As 7/2011-274, na straně druhé; tento rozpor byl ve věci sp. zn. 1 As 176/2012 předložen k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu). Nad uvedený rámeček jsou na základě § 91 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006 s účinností od 1. 1. 2013 účastníky „územního řízení, ve kterém jsou posuzovány vlivy záměru na životní prostředí, [také] občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek“.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že občanská sdružení mohou být účastníky správních řízení zejména tam, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a tudíž mohou případně podávat žaloby podle části třetí hlavy II dílu 1 soudního řádu správního s žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Z žádného ustanovení at již stavebního zákona z roku 2006, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, soudního řádu správního či z jiného právního předpisu však nelze dovodit jejich oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Občanská sdružení zaměřená na ochranu přírody a krajiny nemají taková hmotná práva, která by mohla být přijatým územním plánem přímo dotčena, ani jim stavební zákon z roku 2006 či jiný právní předpis nepřiznává v procesu přijímání územního plánu nějaké speciální postavení.

Nad rámeček uvedeného je také možné k nyní posuzované věci poznamenat, že stěžovatel v návrhu ke krajskému soudu výslovně

ani nekonkretizuje, jaké jeho právo bylo porušeno, pouze obecně tvrdí porušení svých práv a dovozuje z této skutečnosti nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že občanům sdruženým v občanském sdružení nelze upírat právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili sdružení jako specifickou právníckou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel dodává, že jednal v intencích pokynů svých členů a v rámci svého předmětu, proč má právo na to, aby bylo uznáno jeho dotčení, a tedy i jeho procesní legitimace k podání takového návrhu. S touto argumentací, jak ostatně vyplývá z již uvedeného, nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit, neboť, jak již bylo řečeno, občanské sdružení je právníckou osobou, která je samostatným nositelem hmotných i procesních práv odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 3 Ao 3/2011-41); ani práva této právnícké osoby tak nelze zaměňovat či ztotožňovat s právy jednotlivých fyzických osob, které jsou členy této právnícké osoby. Např. v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009-36, zdejší soud konstatoval, že na tom, že občanské sdružení není nositelem předmětných hmotných práv, nemůže nic změnit ani to, že jednotliví členové jsou vlastníky nemovitostí nacházejících se v dotčeném katastrálním území.

Taktéž neplatí, že fyzickým osobám sdruženým v občanském sdružení je zcela upíráno právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí. Toto právo mohou tyto osoby realizovat přímo, ať již ve správních řízeních, jsou-li na základě § 27 správního řádu či zvláštního zákona jeho účastníky, či v řízení o vydání opatření obecné povahy, splňují-li předpoklady pro možnost uplatnění připomínek či dokonce námitek (přitom připomínky k opatření obecné povahy v podobě územního plánu může podle § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 podat každý; navíc mohou občané dané obce, kteří – každý jednotlivě – nespĺňují podmínky pro mož-

nost podání námitky, uplatnit, tvoří-li dostatečně početnou skupinu, věcně shodnou připomínku jako společnou námitku předstřednictvím institutu zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona z roku 2006). Zrovna tak mohou osoby, které tvrdí, že jsou na svých právech zkráceny správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti takovému rozhodnutí následně, po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení, brojit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a rovněž k tomu, aby tyto osoby mohly samostatně podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s, postačuje, tvrdí-li plausibilně zkrácení na takových svých hmotných právech, která mohou být napadeným opatřením obecné povahy přímo dotčena (viz již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120). V případě občanského sdružení lze sice hovořit o nedostatku aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení územního plánu, neznamená to však negaci jeho procesních práv ve správních řízeních, která případně z vydaného územního plánu vycházejí. To ostatně vyplývá i z kasační stížnosti, v níž stěžovatel na svá práva ve správním řízení, založená § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, poukazuje.

Taktéž je třeba rozlišovat mezi aktivní procesní legitimací uvedených občanských sdružení k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu založenou § 65 odst. 2 s. ř. s. a aktivní procesní legitimací k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Zdejší soud ve výše citovaném rozsudku čj. 3 Ao 2/2007-42 uvedl: „*Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu) obsahuje formulaci analogickou s § 101a odst. 1 s. ř. s. (Kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen). Podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. Mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen pokud, tvrdí-li, že v řízení byla*

zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů se opírá o § 65 odst. 2 s. ř. s. (Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, které jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.). V řízení o zrušení opatření obecné povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu § 70 odst. 3 zákona [...] o ochraně přírody a krajiny.“

Z uvedeného tak plyne, že stěžovateli aktivní procesní legitimace nesvědčí, neboť namítat procesní pochybení při procesu přijímání územního plánu může pouze ten, u něhož je myslitelné, aby byl dotčen i na relevantních právech hmotných. Taková práva ovšem stěžovatel v daném případě nemá. Pokud jde o uvažované právo stěžovatele na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Ústavní soud setrvale judikuje, že „[č]lánek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí“ (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, č. 2/1998 Sb. ÚS, popř. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07).

Odklon od těchto závěrů nepředstavuje ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, č. 2185/2011 Sb. NSS, který vzal krajský soud

rovněž v potaz. V něm sice byla přiznána aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části občanskému sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody, nicméně je nutné zdůraznit, že v uvedeném řízení nebyl napaden územní plán, ale návštěvní řád národního parku, který byl v daném případě považován za záměr, na nějž se vztahuje směrnice EIA. V tomto případě byla aktivní legitimace občanského sdružení připuštěna právě s ohledem na skutečnost, že do českého právního řádu nebyla plně transponována všechna ustanovení směrnice EIA. Aktivní legitimace občanského sdružení se za těchto okolností opírala o přímý účinek čl. 10a směrnice EIA.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že směrnice EIA, jejíž aplikace se dovolává rovněž stěžovatel v nyní posuzované věci a kterou ve svém usnesení zmiňoval i krajský soud, byla s účinností od 17. 2. 2012 rekodifikována do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Původní ani rekodifikovanou směrnici EIA ovšem nelze na posuzovaný případ použít, neboť územní plán není záměrem, nýbrž koncepcí. Na koncepci se nevztahuje směrnice EIA, ale směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27, č. 1679/2008 Sb. NSS, směrnice SEA, na rozdíl od toho, jak to činila směrnice EIA v čl. 10a (či jak to činí nyní směrnice 2011/92/EU v čl. 11), požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, ať již v jakékoli jeho fázi, vůbec neobsahuje (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, pod č. 2106/2010 Sb. NSS). K obdobnému závěru dospěl zdejší soud rovněž v usnesení ze dne 31. 1. 2012, čj. 2 Ao 9/2011-71, když konstatoval, že směrnice SEA o možnostech iniciace soudního přezkumu ze strany občanských sdružení nehovoří, a nelze tedy v tomto směru uvažovat ani o nedostatečné transpozici do českého právního řádu.

Takový obecný požadavek nelze dovést ani ze zásad aplikace unijního práva v rámci procesních pravidel práva vnitrostátního, jak je stanovil Soudní dvůr ve své judikatuře, tj. ze zásady ekvivalence a zásady efektivity. Je pravdou, že tyto zásady uplatnil Soudní dvůr i na soudní přezkoumání aktů podléhajících směrnici SEA, když v rozsudku velkého senátu ze dne 28. 2. 2012, *Inter-Environnement Wallonie, C-41/11*, dosud nepublikovaném ve Sb. rozh., bodu 45, konstatoval, že „*vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu přísluší na základě zásady procesní autonomie členských států upravit procesní podmínky, které se uplatní na tyto žaloby, které lze podat proti takovým ‚plánům‘ nebo ‚programům‘, avšak za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)*“⁶. Je ovšem zřejmé, že v českém právním řádu je ekologickým spolkům odepřena aktivní legitimace k návrhům na zrušení opatření obecné povahy v podobě územních plánů bez ohledu na to, zda by se v takovém řízení případně dovolávaly unijního práva nebo výhradně práva vnitrostátního. Zásada ekvivalence tedy uplatněním procesních pravidel aktivní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. k návrhům na zrušení opatření obecné povahy v podobě územních plánů porušena není, a není tím ve vztahu ke směrnici SEA porušena ani zásada efektivity, neboť soulad příslušného územního plánu, resp. postupu vedoucího k jeho vydání, s právní úpravou provádějící tuto směrnici může být správními soudy přezkoumán na základě příslušné námítky i v řízení o návrhu na zrušení takového územního plánu či jeho části podaném některou z osob, které k takovému návrhu jsou podle § 101a odst. 1 s. ř. s. procesně legitimovány.

Závěr, podle něhož ze samotné směrnice SEA nevyplývá, ani při použití zásady ekvivalence a zásady efektivity a při respektování povinnosti eurokonformního výkladu norem vnitrostátního práva, oprávnění ekologic-

kých spolků podat u správního soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, považuje Nejvyšší správní soud za natolik jednoznačný a nevzbuzující žádné rozumné pochybnosti, že na něj lze vztáhnout Soudním dvorem uznávanou výjimku „*acte clair*“ z jinak existující povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu, proti jehož rozhodnutí není opravný prostředek přípustný, položit dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve věci výkladu unijního práva.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že aktivní legitimaci občanských sdružení v tomto typu řízení nelze dovodit ani z Aarhuské úmluvy.

Územní plán je koncepcí ve smyslu čl. 7 Aarhuské úmluvy, právo na přístup k soudu, jež by se mohlo rovněž k čl. 7 vztahovat, pak upravuje čl. 9 odst. 2 a 3 citované úmluvy.

V této souvislosti připomíná zdejší soud zmíněný rozsudek čj. 3 Ao 2/2007-42, ve kterém byla rovněž posuzována otázka, zda aktivní procesní legitimaci ekologického spolku k návrhu na zrušení opatření obecné povahy lze dovodit z Aarhuské úmluvy. Soud v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že Aarhuská úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, pokud však jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, připomněl Nejvyšší správní soud, že je nezbytné zkoumat rovněž podmínku „*samovykonatelnosti*“, resp. přímé aplikovatelnosti jednotlivých ustanovení („*self-executing provisions*“) této úmluvy. Ve vztahu k dané otázce pak soud zdůraznil, že „[k] tomu, aby mezinárodní smlouva, resp. její ustanovení, mohla zavazovat i vnitrostátní subjekty a mohlo být použito aplikační pravidlo o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy před zákonem, je třeba, jak je shora uvedeno, aby ustanovení té které mezinárodní smlouvy byla přímo aplikovatelná. Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.“

V tomto smyslu je nutné v prvé řadě posoudit, zda by stěžovatel mohl svou aktivní procesní legitimaci vyvozovat z případné samovykonatelnosti čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, který zní:

„Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

(a) mající dostatečný zájem,

nebo

(b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po strážce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.“

Podle článku 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporují

cích ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

Ani z článku 9 odst. 2 ve spojení z článkem 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy ovšem dle názoru zdejšího soudu aktivní procesní legitimace stěžovatele k návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu – nevyplývá. V této souvislosti je třeba připomenout, že zdejší soud již ve své dřívější judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34, konstatoval, že se „[n]avrhovatel [...] mylí, když se svou aktivní legitimací snaží dovozovat z článku 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy [...]. Jak ostatně Nejvyšší správní soud zdůraznil již v [...] rozsudku sp. zn. 3 Ao 2/2007, z citovaného ustanovení lze dovodit toliko závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za „dotčenou veřejnost“; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přistupu k soudu dovolat. V nyní posuzované věci proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani shora uvedená [Aarhuská úmluva] nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, jež je podle svých stanov zaměřeno na ochranu přírody a krajiny, k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.“ K obdobnému závěru pak Nejvyšší správní soud dospěl např. v již zmiňovaných rozsudcích čj. 6 Ao 3/2007-116 a čj. 2 Ao 9/2011-71.

Pro úplnost lze uvést, že ve výše zmíněném specifickém případě dovodil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 6 Ao 5/2010-43 z čl. 1 odst. 2 a čl. 10a směrnice EIA (majících v uvedené věci přímý účinek), které svým zněním odpovídají čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, že je třeba občanské sdružení, jehož hlavním cílem je ochrana životního prostředí, považovat právě za onu „dotčenou veřejnost“. I kdyby ovšem v nynějším případě Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli obdobné postavení „dotčené veřejnosti“ přímo na základě čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, nebyla by tím zalo-

žena jeho aktivní procesní legitimace v jím požadovaném směru.

Jak totiž vyložil zdejší soud již ve výše zmiňovaném usnesení čj. 5 Ao 3/2008-35, čl. 7 Aarhuské úmluvy sice formuluje požadavky na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí, s nimiž koresponduje vnitrostátní úprava obsažená mj. ve stavebním zákoně, přístup k soudní ochraně však článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy pro tento případ podmiňuje (na rozdíl od účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech dle článku 6 Aarhuské úmluvy – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS) tím, že tak bude stanoveno vnitrostátním právem příslušné smluvní strany. Nejedná se tedy ve vztahu k čl. 7 Aarhuské úmluvy o samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. I při zohlednění dalších relevantních ustanovení Aarhuské úmluvy, konkrétně čl. 1 či čl. 3 odst. 1 a 4, se tak nelze s názorem stěžovatele o jeho aktivní procesní legitimaci, jež by byla založena na čl. 9 odst. 2 citované úmluvy, ztotožnit.

Dle článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy síce mají smluvní strany povinnost zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup mj. k soudním řízením, v nichž by uplatnily námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí; platí zde ovšem, že takové osoby musí splňovat určitá kritéria, pokud jsou stanovena ve vnitrostátním právu. Z toho vyplývá, že článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy opět nepředstavuje samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. Nejvyšší správní soud tedy neshledal přímý rozpor ani mezi § 101a odst. 1 s. ř. s. a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, nebyl tedy ani důvod k postupu dle čl. 10 Ústavy.

Jakkoli zároveň platí, že Aarhuská úmluva je tzv. smíšenou smlouvou, k níž vedle jed-

notlivých států, včetně členských zemí EU, přistoupiť i tehdejší Evropské společenství, z prohlášení, které Evropské společenství učinilo při ratifikaci Aarhuské úmluvy, vyplývá, že právní předpisy Unie v té době nezahrnovaly implementaci čl. 9 odst. 3 této úmluvy a že za plnění povinností vyplývajících z uvedeného ustanovení odpovídaly výhradně členské státy. Soudní dvůr ovšem v rozsudku velkého senátu ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255, body 29–38, dovodil, že k článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se v současné době vztahuje pravomoc orgánů Unie, neboť toto ustanovení může být užito i v případech, jako byl ten posuzovaný Soudním dvorem v uvedené věci, na něž dopadá unijní právo. Následně ovšem Soudní dvůr dospěl k obdobnému závěru ohledně povahy čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v rámci systému unijního práva, jaký přijal rovněž Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci, stejně jako ve své předcházející již citované judikatuře (rozsudek čj. 2 Ao 9/2011-71 a usnesení čj. 5 Ao 3/2008-27), ohledně účinků tohoto ustanovení v rámci systému vnitrostátního práva: „*Je nutno konstatovat, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahuje žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.*“ (výše citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Lesoochránárske zoskupenie*, bod 45).

Jakkoli tedy Soudní dvůr uzavřel, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v unijním právu přímý účinek, zároveň v uvedené věci zdůraznil povinnost příslušného soudu členského státu, „*aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie,*

aby organizace na ochranu životního prostředí [...] mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí“ (bod 51 citovaného rozsudku).

V posuzované věci však nebyla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, přičemž z tohoto návrhu navíc nevyplývá, že by stěžovatel v souvislosti s napadeným územním plánem odpůrce přímo namítal porušení hmotného práva Unie v oblasti životního prostředí či takových ustanovení vnitrostátního práva, do nichž je toto unijní právo transponováno. Zejména je však třeba zdůraznit, že k závěru, podle něhož by ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. zakládalo aktivní procesní legitimaci ekologickým spolkům, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu dospět ani za použití jeho nanejvýš extenzivního výkladu (k rozsahu povinnosti eurokonformního výkladu vnitrostátního práva srov. mj. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, Recueil, s. I-4135, bod 8), přičemž takový výklad, který by byl již zjevně *contra legem*, by se pak fakticky rovnal již přímému účinku čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Z hlediska komplexního posouzení věci je namísto doplnit, že, jak naznačil Nejvyšší správní soud výše, aktivní procesní legitimaci stěžovatele nelze opřít ani o výše citovaný rozsudek čj. 2 Ao 2/2007-73. V něm Nejvyšší správní soud věcně projednal návrh občanského sdružení na zrušení opatření obecné povahy – změny územního plánu sídelního útvaru, tudíž aktivní legitimaci tohoto občanského sdružení uznal; je však třeba poznamenat, že se druhý senát zdejšího soudu v odůvodnění tohoto rozhodnutí problematikou aktivní legitimace detailně nezabýval a především lze daný rozsudek v tomto aspektu považovat za překonaný výše citovaným pozdějším usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120, které stanovilo jako nezbytnou podmínku takové legitimace povinnost plausibilního tvrzení navrhovatele o jeho dotčení na hmotných právech absolutní povahy.

Nejvyšší správní soud se taktéž ztotožňuje s názorem krajského soudu, že aktivní procesní legitimaci k předmětnému návrhu v konkrétním případě stěžovatel nezakládá ani poznámka uvedená v bodu [38] právě zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu, dle níž s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze *a priori* vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Jak totiž rozšířený senát v citovaném usne-

sení dodal, nebylo s ohledem na jeho kompetence namístě, aby se v projednávaném případě uvedenou otázkou zabýval. Rozšířený senát tedy dal touto zmínkou pouze najevo, že předmětnou otázku ponechává, v rámci jím podaného výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s., na další judikatuře Nejvyššího správního soudu, která již je, jak je patrné z citovaných rozhodnutí, v dané otázce jednoznačná.

Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

2977

Správní trestání: povinnost řidiče podrobit se lékařskému vyšetření k zjištění ovlivnění alkoholem

k § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb. a č. 274/2008 Sb.

k § 2 písm. o), p) a q) a § 16 odst. 2 a odst. 4 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami o změně souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 225/2006 Sb., č. 274/2008 Sb. a č. 305/2009 Sb.

k § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

I. Žádné ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ani zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nezakládá řidiči, který byl policistou vyzván k odbornému lékařskému vyšetření podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o provozu na pozemních komunikacích, a jemuž po klinickém vyšetření naordinoval lékař provedení odběru vzorků biologického materiálu, oprávnění, aby si sám z výčtu uvedeného v § 2 písm. q) zákona č. 379/2005 Sb. zvolil konkrétní druh vzorku biologického materiálu, který mu má být odebrán.

II. Neumožňuje-li formulace výzvy oprávněné osoby výběr mezi více druhů vzorků biologického materiálu, splní adresát výzvy svou povinnost, již mu jako řidiči ukládá § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, (tj. podrobit se na výzvu policisty vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem) tak, že podstoupí odborné lékařské vyšetření v rozsahu cíleného klinického vyšetření a současně akceptuje konkrétní požadavek lékařky na odběr určitého druhu vzorku biologického materiálu a podrobí se mu. Jedinou výjimku představuje situace, že by vyšetření bylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví.

III. Skutková podstata přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, bude naplněna i v případě, kdy se řidič sice odmítne podrobit požadavku na odběr jednoho druhu vzorku biologického materiálu (zde krve), ale jiný druh vzorku biologického materiálu (zde moč) k výzvě poskytne.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 6. 2013, čj. 17 A 2/2012-43)*)

Prejudikatura: č. 2027/2010 Sb. NSS, č. 2063/2010 Sb. NSS a č. 2308/2011 Sb. NSS.

Věc: Jakub G. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, o uložení pokuty a zákazu řízení motorových vozidel.

Žalobce byl rozhodnutím Magistrátu města Plzně (dále jen „magistrát“) ze dne 2. 9. 2011 uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích**), v souvislosti s porušením § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu. Přestupku se měl dopustit tím, že „byl dne 28. 2. 2011 v době okolo 13:10 hodin v Plzni, na vozovce pozemní komunikace Karlovarské ulice zastaven a kontrolován jako řidič motorového vozidla tov. zn. Citroën Xsara [...]. Při silniční kontrole se podrobil dechovým zkouškám, které vyzněly pozitivně. Následně se při lékařském vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem, odmítl, po předchozí výzvě dle zvláštního právního předpisu, podrobit odběru krve, ačkoli toto vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví.“ Za přestupek byla žalobci mimo jiné uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 11. 2011 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, v níž namítal, že ve správním řízení bylo rozhodováno za použití tzv. extenzivního výkladu zákona v neprospěch žalobce, bylo rozhodováno o skutku, který není přestupkem, a přesto, že o skutku existovaly objektivní pochybnosti, bylo rozhodnuto v neprospěch žalobce.

Zákon o silničním provozu v § 5 odst. 1 písm. f) ukládá řidiči motorového vozidla povinnost podrobit se na výzvu oprávněné osoby vyšetření dle zvláštního právního předpisu.

Zvláštní právní předpis, tedy zákon č. 379/2005 Sb., stanoví v § 16 odst. 5, že odborné lékařské vyšetření provádí způsobilé zdravotnické zařízení. Stejný zákon stanoví v § 2 výklad pojmů pro účely tohoto zákona. Odborným lékařským vyšetřením dle § 2 písm. p) tohoto zákona „je cílené klinické vyšetření lékařem a podle jeho ordinace provedení dechové zkoušky nebo odběru vzorků biologického materiálu“. Odběrem biologického materiálu pak § 2 písm. q) stanoví „zejména odběr vzorku žilní krve, moči, slin, vlasů nebo stěru z kůže či sliznic“.

Ze samotných výkladových ustanovení zákona č. 379/2005 Sb. uvedených v § 2 je zřejmé, že povinnost uložená osobám, u nichž existuje důvodná obava z ovlivnění alkoholem či jinou návykovou látkou, spočívá v podrobení se orientačnímu, případně odbornému lékařskému vyšetření. Lékařské vyšetření pak nespočívá v odběru biologického materiálu, ale vždy v cíleném klinickém vyšetření, kterému se žalobce beze zbytku podrobil, a následně buďto v orientační dechové zkoušce nebo odběru biologického materiálu. Takováto volba je výslovně ponechána na vyšetřujícím lékaři. Pro případ biologického materiálu opět zákon sám demonstrativním výčtem stanoví, o jaký druh materiálu se může jednat.

Pokud se tedy žalobce podrobil všem zákonem uloženým povinnostem, takovou skutečnost opakovaně tvrdil a prokazoval, správní orgány ve svém rozhodování pochybily, jestliže jej uznaly vinným a potrestaly za jednání, které nenaplňuje skutkovou podstatu přestupku. Dospěl-li žalovaný k závěru, že odmítnutí poskytnutí jednoho vzorku a poskytnutí jiného vzorku biologického materiálu je naplněním skutkové podstaty spočívajícím

*) Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti zastavil usnesením ze dne 18. 9. 2013, čj. 6 As 122/2013-14.

**) S účinností od 1. 8. 2011 byl § 22 zrušen zákonem č. 133/2011 Sb.

v porušení povinnosti „*podrobit se na výzvu [...] ošetřujícího lékaře [...] vyšetření podle zvláštního právního předpisu*“ za předpokladu, kdy zvláštní předpis stanoví povinnost podrobit se odbornému lékařskému vyšetření odběrem biologického materiálu, a dále takovýto názor odůvodnil tím, že je na policistovi, aby sám určil, jaký typ biologického materiálu bude požadovat, jedná se o extenzivní výklad práva a zásah do práv občana zaručených Listinou základních práv a svobod. Takový postup je libovůlí v rozhodování správních orgánů a jako takový je v přímém rozporu se zákonem. Ustálená judikatura nejvyšších soudů, na kterou žalobce mnohokrát ve správním řízení odkazoval (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS), konstatuje, že ve správním řízení je namíste aplikovat analogicky principy trestního práva, a to zejména ve správním trestání. Je tak nemyslitelné, aby správní orgán vykládal ustanovení zákona v neprospěch obviněného a dával správním orgánům více pravomocí, než jim zákon sám přiznává.

Žalobci bylo kladeno za vinu, že se dopustil přestupku tím, že se nepodrobil odběru krve po předchozí výzvě, ačkoli toto nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví. Zákon č. 379/2005 Sb. však termín odběru krve nezná. Novelizací zákona o silničním provozu z roku 2006, na kterou správní orgány obou stupňů odkazovaly, došlo mj. k nahrazení termínů v § 5 odst. 1 písm. f) „*moč a krev*“, přičemž současná úprava (platná k 28. 2. 2011) obsahuje pojem „*vyšetření dle zvláštního právního předpisu*“. Poznámka pod čarou stanoví, že tímto předpisem je zákon č. 379/2005 Sb., který v § 2 písm. q) specifikuje větší výběr biologického materiálu oproti úpravě původní. Avšak stále je zachována možnost alternativy poskytnutí vzorku, a to minimálně krve nebo moči. Tento svůj právní názor žalobce odůvodňoval ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména pak rozsudky ze dne 24. 6. 2008, čj. 8 As 11/2007-56, č. 2308/2011 Sb. NSS, ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 As 24/2009-65, č. 2063/2010 Sb. NSS, a ze dne 16. 12. 2009, čj. 6 As 40/2009-125,

č. 2027/2010 Sb. NSS. Žalobce měl za to, že se nemohl dopustit deliktního jednání, jestliže všechny povinnosti jemu uložené zvláštními předpisy (zákonem o silničním provozu a zákonem č. 379/2005 Sb.) splnil, tedy podrobil se lékařskému vyšetření a poskytl na výzvu biologický materiál.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že z provedeného dokazování vyplývá, že žalobci volba odběru biologického materiálu dána nebyla. Ani ze zákona tato možnost nevyplývá. Žalobcem nastíněný výklad právních předpisů pak žalovaný označil za nesprávný, přičemž ani žalobcem uváděná judikatura jeho výklad právních předpisů nepodporuje. Dle žalovaného dává § 5 odst. 1 písm. f) policistovi pravomoc k výzvě k vyšetření ke zjištění, zda řidič není ovlivněn alkoholem. Je na policistovi, k jakým úkonům řidiče vyzve, budou-li tyto úkony přiměřené v rámci daného případu a budou-li splňovat rámeček stanovený zvláštními právními předpisy. Sám žalobce uvedl, že odborné lékařské vyšetření může být spojeno s odběrem biologického materiálu a že biologickým materiálem je mimo jiné i krev a moč. Pokud tedy byl žalobce vyzván k podrobení se lékařskému vyšetření spojenému s odběrem krve a moči, byl žalobce povinen se tomuto vyšetření se všemi požadovanými odběry podrobit. Jinou otázkou pak je posouzení lékaře, zda je možné např. odběr krve provést s přihlédnutím ke zdravotnímu stavu řidiče. V daném případě však lékařka nedospěla k závěru, že by odběr krve nebylo možné provést.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Žalobce byl uznán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích v souvislosti s porušením § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu.

Podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích „*[p]řestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích se přes výzvu podle zvláštního právního před-*

pisu odmítne podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, ačkoliv takové vyšetření není spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví“.

Podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu „[ř]idič je kromě povinností uvedených v § 4 dále povinen podrobit se na výzvu policisty, příslušníka Vojenské policie, zaměstnavatele, ošetřujícího lékaře nebo strážníka obecní policie vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem“.

V prvním žalobním bodu žalobce tvrdil, že se nemohl dopustit přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, protože splnil všechny povinnosti uložené mu jak zákonem o silničním provozu, tak zákonem č. 379/2005 Sb., tedy podrobil se lékařskému vyšetření a poskytl na výzvu biologický materiál. Žalovaný provedl extenzivní výklad práva. Řečeno jinak, žalobce žalovanému vytýkal vadnou interpretaci, a v důsledku toho i vadnou aplikaci právních předpisů.

Jak je zřejmé ze shora citovaného § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu je povinností řidiče podrobit se na výzvu (mimo jiné) policisty vyšetření podle zvláštního právního předpisu, zda není ovlivněn alkoholem.

Zvláštním právním předpisem je zákon č. 379/2005 Sb. Ten upravuje vyšetření přítomnosti alkoholu v § 16. Podle jeho odstavce 1 „[o]soba, která vykonává činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje nebo dalších osob nebo poškodit majetek, nesmí požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky při výkonu této činnosti nebo před jejím vykonáváním“. Podle § 16 odst. 2 citovaného zákona „[o]rientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření zjišťujícímu obsah alkoholu je povinna se podrobit osoba, u níž se lze důvodně domnívat, že vykonává činnosti podle odstavce 1 pod vlivem alkoholu“. Podle § 16 odst. 4 téhož zákona vyzvat osobu ke splnění povinnosti podrobit se vyšetření podle odstavce 2 (a 3), tj. orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření, „je oprávněn pří-

slušník Policie České republiky, příslušník Vojenské policie, příslušník Vězeňské služby České republiky, zaměstnavatel, její ošetřující lékař, strážník obecní policie nebo osoby pověřené kontrolou osob, které vykonávají činnost, při níž by mohly ohrozit život nebo zdraví svoje anebo dalších osob nebo poškodit majetek“. Lze tedy dovodit, že § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu je ve vztahu k § 16 odst. 2 a odst. 4 zákona č. 379/2005 Sb., ohledně osob, kterým mohou být výzvy adresovány, a osob oprávněných výzvu činit ustanovením zvláštním (*lex specialis*), které obě kategorie osob oproti obecné úpravě zužuje.

Podle § 2 zákona č. 379/2005 Sb. se pro účely tohoto zákona rozumí „*orientačním vyšetřením dechová zkouška, odběr slin nebo stěr z kůže nebo sliznic*“ [písm. o)] a „*odborným lékařským vyšetřením cílené klinické vyšetření lékařem a podle jeho ordinace provedení dechové zkoušky nebo odběru vzorků biologického materiálu*“ [písm. p)]. Podle § 2 písm. q) zákona č. 379/2005 Sb. se dále pro účely tohoto zákona rozumí „*odběrem biologického materiálu zejména odběr vzorku žilní krve, moči, slin, vlasů nebo stěru z kůže či sliznic*“.

Ustanovení § 16 odst. 5 věta první a druhá stejného zákona stanoví, že „[o]rientační vyšetření provádí útvar Policie České republiky, útvar Vojenské policie, Vězeňská služba České republiky, osoba pověřená kontrolou osob, které vykonávají činnost, při níž by mohly ohrozit život anebo zdraví svoje nebo dalších osob nebo poškodit majetek, zaměstnavatel, ošetřující lékař nebo obecní policie. Odborné lékařské vyšetření provádí poskytovatel zdravotních služeb k tomu odborně a provozně způsobilý.“

Dále podle § 16 zákona č. 379/2005 Sb., platí, že „[z]dravotnické zařízení k tomu odborně a provozně způsobilé je povinno poskytnout subjektům uvedeným v odstavci 4 potřebnou pomoc provedením odběru biologického materiálu“ (odst. 6) a že „[z]dravotnické zařízení je povinno sdělit výsledky vyšetření subjektům uvedeným v odstavci 4 na základě jejich žádosti“ (odst. 7 věta první).

Jedním ze základních předpokladů spáchaní přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích je existence výzvy vydané k tomu oprávněným subjektem.

Deliktímu jednání žalobce předcházela dopravní kontrola, při které byla na výzvu hlídky opakovaně provedena orientační dechová zkouška, které se žalobce dobrovolně podrobil a vytištěné pozitivní výsledky dobrovolně podepsal. Žalobce byl následně policisty vyzván k odbornému lékařskému vyšetření s odběrem biologického materiálu, konkrétně krve, s čímž sice původně rovněž dobrovolně souhlasil, avšak po převozu do zdravotnického zařízení se podrobil klinickému vyšetření, odmítl odběr krve a souhlasil s odběrem moči. V tomto rozsahu je mezi účastníky řízení žalobcovy jednání nesporné.

Žalobce nezpochybňuje, že po pozitivním výsledku orientační dechové zkoušky byl policejní hlídkou vyzván „*k podrobení se odběru krve*“. To ostatně uvádí sám v žalobě. Stejně tak nezpochybňuje, že „*[v]ýzva ze strany lékařky směřovala k odběru krve a moči*“ a že „*se na výzvu lékařky podrobil odběru biologického materiálu, a to poskytnutím vzorku moči. Vzorek krve žalobce z osobních důvodů neposkytl.*“

Jak je zřejmé z výše předestřené právní úpravy, žádné ustanovení na věc dopadající (a to jak zákona o přestupcích, tak zákona o silničním provozu a zákona č. 379/2005 Sb.) nezakládá řidiči, který byl policistou vyzván k odbornému lékařskému vyšetření podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu a jemuž po klinickém vyšetření naordinoval lékař provedení odběru vzorků biologického materiálu, oprávnění, aby si sám z vůlty uvedeného v § 2 písm. q) zákona č. 379/2005 Sb. zvolil konkrétní druh vzorku biologického materiálu, který mu má být odebrán. Stejně tak z citované právní úpravy nelze dovodit povinnost oprávněné osoby učinit výzvu alternativně, tj. tak aby např. směřovala k odběru moči nebo krve, s tím, že odběr krve nahrazuje odběr moči a naopak. Na druhé straně však, pokud by formulace konkrétní výzvy oprávněné osoby prokazatelně umožňovala výběr mezi dvěma druhy vzorků bio-

logického materiálu, pak podrobení se odběru jednoho z nich by mělo za následek splnění povinnosti řidiče vyplývající z § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu a nemožnost posoudit takové jednání jako přestupek dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích.

V posuzovaném případě žalobce v žalobě ani v průběhu celého přestupkového řízení netvrdil, že policista a poté lékařka učinili výzvu k odběru biologického materiálu alternativně. V žalobě naopak uváděl, že policií byl vyzván přímo k podrobení se odběru krve a výzva lékařky směřovala k odběru krve a moči. Skutečnost, že lékařka požadovala v rámci první výzvy odběr krve, je prokázáno především svědeckou výpovědí samotné lékařky, výpovědí svědka pprap. Jaroslava K., koncokonců i výpovědí svědka nstržm. Lukáše J. a stejnou skutečnost dokládají i důkazy listinné, např. protokol o lékařském vyšetření při ovlivnění alkoholem. Požadoval-li odběr krve jak policista, tak lékařka a žalobce vzorek krve odmítl poskytnout, pak v žádném případě nemůže být správné jeho tvrzení, že splnil všechny povinnosti uložené mu jak zákonem o silničním provozu, tak zákonem č. 379/2005 Sb., a že se nemohl dopustit přestupku. Splnit beze zbytku povinnost uloženou řidiči § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu (tj. podrobit se na výzvu policisty vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem) v souzeném případě obnášelo nejen podrobit se odbornému lékařskému vyšetření v rozsahu cíleného klinického vyšetření, avšak současně akceptovat požadavek lékařky na odběr vzorku krve a odběru se podrobit. Jedinou výjimkou by byla situace, že by vyšetření bylo spojeno s nebezpečím pro zdraví odběru podrobeného řidiče. Jde o zákonný (liberační) důvod formulovaný v § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Taková situace v žalobcově případě, jak bude dále uvedeno, nenastala. Jelikož z důvodů výše uvedených platí, že volba druhu biologického materiálu nespočívá na adresátovi výzvy, pak bez ohledu na okolnost, že splnil v pořadí druhý požadavek lékařky a poskytl vzorek jiného druhu biologického materiálu, tj. moči, je závěr žalovaného, že se

odmítl podrobit vyšetření, a tudíž naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, zcela zákonný.

Soud proto nesdílí žalobcův právní názor, že pokud žalovaný dospěl k závěru, že odmítnutím poskytnutí jednoho biologického materiálu a poskytnutím jiného biologického materiálu dochází k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, jde o extenzivní, nepřijatelný výklad s následkem nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Pokud v té souvislosti odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu, pak žádný z výše vyjmenovaných rozsudků (čj. 8 As 11/2007-56, čj. 5 As 24/2009-65 a čj. 6 As 40/2009-125) jeho právní názor nepodporuje.

Vzhledem k tomu, že jak policista, tak v prvé řadě i lékařka vyzvali žalobce k odběru krve, který odmítl, je řešení otázky, zda určení druhu biologického materiálu, jehož odběr bude požadován, spočívá na policistovi či na lékařce, v této věci fakticky nevýznamné a nemůže ovlivnit (zvrátit) závěr o zákonnosti napadeného rozhodnutí. I za této situace ale soud považuje za správné na žalobní argumentaci reagovat.

Shodně s žalobcem zastává názor, že o konkrétním druhu odběru biologického materiálu je oprávněn rozhodnout lékař, jak je přesvědčen žalobce, nikoliv policista, jak míní žalovaný.

Právnímu názoru žalovaného by sice na první pohled mohla nasvědčovat právní úprava potud, že § 16 odst. 6 zákona č. 379/2005 Sb. ukládá poskytovateli zdravotních služeb povinnost poskytnout subjektům uvedeným v odstavci 4 (tj. mimo jiné příslušníkům Policie ČR) „pouze“ potřebnou pomoc provedením odběru biologického materiálu a v odstavci 7 povinnost sdělit výsledky vyšetření subjektům uvedeným v odstavci 4 na základě jejich žádosti. To by mohlo vzbudit dojem, že druh biologického materiálu, který má být odebrán, určuje prioritně ten ze

subjektů uvedených v § 16 odst. 4 citovaného zákona, který činí výzvu, v dané věci policista, a lékař, resp. poskytovatel zdravotních služeb, je jen faktickým realizátorem provedené volby.

Soud je však přesvědčen, že při řešení zmíněné otázky je nutné vyjít především ze skutečnosti, že zákon č. 379/2005 Sb. obsahuje v § 16 obecná pravidla pro provádění jakéhokoliv vyšetření ke zjištění, zda osoba vykonávající určitou rizikovou činnost není ovlivněna alkoholem nebo jinou návykovou látkou. Tato obecná právní úprava se uplatní vždy za předpokladu, že jiný zákon nemá vlastní, odlišnou právní úpravu celé či části stejné materie. Již výše soud dovodil, že § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu je ve vztahu k § 16 odst. 2 a odst. 4 zákona č. 379/2005 Sb. ohledně osob, kterým mohou být výzvy adresovány, a osob oprávněných výzvu činit ustanovením zvláštním (*lex specialis*), které obě kategorie osob oproti obecné úpravě zužuje. Ohledně dalších podmínek a postupu při takovém vyšetření však již zákon o silničním provozu v § 5 odst. 1 písm. f) nic odlišného nestanoví. Proto je nutné aplikovat obecnou právní úpravu a pravidla zakotvená v § 16 zákona č. 379/2005 Sb. ve znění legálních definic použitých právních pojmů obsažených v § 2 písm. o), p) a q). V žalobcově případě to znamená, že konkrétní druh odebíraného biologického materiálu byla oprávněna stanovit lékařka, což v daném případě také učinila. (...)

Správní orgány nepochybily při interpretaci hmotněprávních ustanovení zákona o přestupcích, zákona o silničním provozu a zákona č. 379/2005 Sb., ani při jejich aplikaci na žalobcem spáchaný skutek; žalobce se mylí, pokud zastává názor, že výklad ze strany správních orgánů byl extenzivní. O skutku, který byl předmětem řízení, neexistovaly žádné pochybnosti a správní orgány jej zcela důvodně posoudily jako přestupek dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Žaloba nebyla důvodná, a soud ji proto v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Daň z převodu nemovitostí: základ daně

k § 10 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí*)
k § 120 a § 121 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.)**)

Pro určení základu daně z převodu nemovitostí (§ 10 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí) není rozhodující, jak smluvní strany převáděný majetek ve smlouvách rozčlenily, ale to, zda věci smluvními stranami převáděné (v daném případě vinice a na nich umístěné konstrukce) mají skutečně takový charakter, že je třeba jejich hodnotu učinit součástí základu daně z převodu nemovitostí. V této souvislosti pak přichází v úvahu jejich posouzení jako součástí věci (popřípadě jako příslušenství věci) hlavní (§ 120 a § 121 občanského zákoníku z roku 1964).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, čj. 1 AfS 73/2013-58)

Věc: JUDr. Karel N. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Mikulově vydal dne 14. 3. 2011 platební výměr, kterým žalobci vyměřil daň z převodu nemovitostí ve výši 25 833 Kč. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, ve kterém uvedl, že daň mu byla vypočtena z nesprávného základu, neboť do ceny převáděného pozemku byla započtena i cena konstrukcí, podpírajících vinnou révu. Konstrukce však nebyla předmětem převodu nemovitosti; jejím majitelem je společnost JZD Slušovice s. r. o., která hodnotu konstrukce zahrnula do svého účetnictví a poté ji prodala Templářským sklepům Čejkovic, vinařskému družstvu samostatnou kupní smlouvou. Rovněž sazenice vinné révy byly ve vlastnictví JZD Slušovice, to o nich účtovalo a rovněž tyto byly prodány Templářským sklepům Čejkovic. Žalovaný odvolání zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Ten žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 28. 6. 2013, čj. 29 Af 72/2011-49, a v odůvodnění rozsudku předně zdůraznil, že pro posouzení daně věci z pohledu zdanění převáděné nemovitosti není rozhodující vlastnictví konstrukcí a sazenic nacházejících se na převáděném

pozemku. Podstatné je, že správní orgány postavily najisto, že pozemek je pozemkem s trvalými porosty. Vyzval proto žalobce výzvou podle § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků***), k předložení znaleckého posudku, v němž bude oceněn pozemek včetně trvalých porostů, a k předložení kupní smlouvy. Žalobce však správci daně neposkytl potřebnou součinnost, a proto nechal správce daně ocenit pozemek včetně porostů sám. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že vinice, byť vysázená jinou osobou než vlastníkem pozemku, je součástí pozemku. Vlastníkem vinice je vlastník pozemku.

Krajský soud dále argumentoval, že podle § 2 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, je vlastník pozemku vždy vlastníkem trvalých porostů na něm vzešlých, a to i tehdy, byly-li pozemky dány jinému smluvně do užívání. Podle § 14 zákona č. 151/1990 Sb., o oceňování majetku, se vinná réva považuje za trvalý porost. Krajský soud uzavřel, že vysazené trvalé porosty jsou ve vlastnictví vlastníka pozemku, na němž se

*) *S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonným opatřením senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí.*

**) *S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.*

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

nachází, jsou součástí tohoto pozemku a při stanovení daně z převodu pozemku správce daně správně ocenil i tento trvalý porost.

Krajský soud dále konstatoval, že podle § 16 zákona o oceňování majetku ceny vinné a chmelové révy obsahují ceny zařízení vinic a chmelnic a podle § 3i zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, se vinicí rozumí zemědělsky obhospodařená půda, která je souvisle osázena keří vinné révy a opatřena opěrným zařízením. Podrobnosti v oceňování vinné révy včetně zařízení pak stanoví příloha č. 5 k vyhlášce 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), z níž plyne, že ceny vinné révy se stanoví včetně zařízení vinic. Zařízením vinic se míní opěrné konstrukce.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost a zdůraznil, že nepovažuje právní posouzení krajského soudu za správné. Soud předně nesprávně posoudil otázku vlastnictví porostů na vinohradu. Stěžovatel byl přesvědčen, že konstrukce nejsou nutnou součástí vinice a upozornil, že např. ve Francii roste vinice bez podpor. Podle stěžovatele zákon o oceňování majetku a oceňovací vyhláška jednoznačně počítá s tím, že pozemky a konstrukce vinic jsou oceňovány odděleně, a proto sazenice révy a konstrukce vinic nemohou být předmětem daně z převodu nemovitostí.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na posouzení věci tak, jak vyjádřil v napadeném rozhodnutí; krajský soud podle něho vypořádal věc správně, v úplnosti a proto navrhl, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná kasačním soudem zamítnuta.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[12] Podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, je předmětem daně z převodu nemovitostí „úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem“. Základem

daně je cena určená podle § 10 citovaného zákona.

[13] Podstatné pro danou věc je skutečnost, že citovaným zákonem je dani podroben převod nebo přechod nemovitostí, a že by tedy této dani v zásadě neměl být podroben převod či přechod věcí movitých. Citovaný zákon přitom blíže nevymezuje, co je třeba nemovitostí rozumět.

[14] Občanský zákoník z roku 1964 nemovitostí rozumí „*pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem*“ (§ 119 odst. 2). Upravuje také, co je třeba rozumět součástí věci (§ 120) a co příslušenstvím věci (§ 121). Z toho lze dovodit, že předmětem daně z převodu nemovitostí je převod nemovitosti včetně jejích součástí a příslušenství. Zákonem, na který odkazuje § 10 zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, je zákon o oceňování majetku.

[15] Zákon o oceňování majetku člení pozemky pro účely oceňování (§ 9) na „*a) stavební pozemky, b) zemědělské pozemky evidované v katastru nemovitostí jako orná půda, chmelnice, vinice, zahrada, ovocný sad a trvalý travní porost, c) lesní pozemky, kterými jsou lesní pozemky evidované v katastru nemovitostí, a zalesněné nelesní pozemky, d) pozemky evidované v katastru nemovitostí jako vodní plochy a e) jiné pozemky, které nejsou uvedeny v písmenech a) až d)*“. Z uvedeného je tedy zřejmé, že zákon pro účely ocenění zahrnuje jako pozemek mj. i vinici. Rovněž § 14 citovaného zákona člení trvalé porosty (tvořící součást pozemku) pro účely oceňování na „*a) lesní porosty, b) ovocné dřeviny, c) vinnou a chmelovou révu, d) okrasné rostliny*“. Ustanovení § 16 zákona pak podrobně upravuje způsob oceňování ovocných dřevin, vinné a chmelové révy a okrasných rostlin. Podle odstavce 1 uvedeného ustanovení „*[o]vocné dřeviny, vinná a chmelová réva se oceňují výnosovým způsobem podle druhu dřevin, jejich věku, pěstebního tvaru nebo způsobu založení jejich porostu. Ceny vinné a chmelové révy obsahují ceny zařízení vinic a chmelnic*“. Odstavec 3 tohoto ustanovení pak zohledňuje další veličiny, působící na cenu pozemku jako cel-

ku a to tak, že určuje, že základní ceny podle odstavců 1 a 2 a jejich úpravu vyjadřující zejména zdravotní stav porostů, stupeň poškození, jejich ekonomickou životnost a ceny zařízení vinic a chmelnic stanoví vyhláška. Podstatný pro věc je rovněž odkaz v § 35 zákona o oceňování majetku, který zohledňuje oceňování v zákoně uvedené pro účely zákona mj. o převodu nemovitostí. Z uvedeného je proto zřejmé, že pro účely ocenění nemovitosti, jež pak tvoří základ pro výpočet daně z převodu nemovitostí, je nutno zahrnout cenu vinic včetně zařízení.

[16] Shodné členění podle povahy pozemků obsahuje i zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)*. Podle jeho § 27 odst. 1 písm. a) se pozemkem rozumí „část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí druhů pozemků, popř. rozhraním způsobu využití pozemků“. Rovněž podle § 2 odst. 3 citovaného zákona se pozemky „člení podle druhů na ornou půdu, chmelnice, vinnice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty (dále jen „zemědělské pozemky“), lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy“. S takovýmto členěním se pak zapisují do katastru nemovitostí.

[17] Je skutečností (a o tom není mezi stranami sporu), že v daném případě smluvní strany v kupní smlouvě formálně pojednaly samostatně o věcech nemovitých (pozemek) a věcech movitých (vinnice, zařízení vinic – podpěrné konstrukce) a pro tento majetek sjednaly samostatně kupní ceny. To však není pro danou věc rozhodné.

[18] Pro určení základu daně z převodu nemovitostí totiž není vůbec rozhodující, jak smluvní strany převáděný majetek ve smlouvách rozčlenily, ale to, zda věci převáděné smluvními stranami (vinnice, konstrukce) mají skutečně takový charakter, že je třeba jejich hodnotu učinit součástí základu daně z převodu nemovitostí. V této souvislosti pak při-

chází v úvahu jejich posouzení jako součástí věci a popřípadě jako příslušenství věci hlavní.

[19] Co je třeba rozumět součástí věci hlavní a co jejím příslušenstvím vymezuje občanský zákoník z roku 1964. Jak správně uvedl žalovaný i krajský soud, je podle jeho § 120 odst. 1 součástí věci „vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila“. Je nepochybné, že oddělením rostlin keřů vinné révy od pozemku by došlo k jeho znehodnocení; réva je tedy součástí pozemku. Ostatně – jak je shrnuto shora – keře vinné révy, nacházející se na pozemku, s ním tvoří pro účely ocenění a pro stanovení základu daně z převodu nemovitostí jeden celek. Totéž platí i o konstrukci (zařízení), která tvoří podpěru vinnice. Je zřejmé, že při zvolené pěstební metodě by odebráním zařízení vinnice došlo ke znehodnocení a funkčnímu znemožnění růstu vinných keřů. Ostatně zmíněný zákon o oceňování porostů zahrnuje zařízení vinic do ceny pozemku. Žalobcova argumentace, že existují země, které mají odlišnou pěstební metodu (bez podpěr), a proto podpěry nemohou tvořit součást pěstebního celku, tak nemá oporu v dané realitě.

[20] Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1964/2003, vyloučil rozdíl mezi součástí věci a jejím příslušenstvím porovnáním míry jejich fyzické sounáležitosti s věcí hlavní a možností samostatného využití. Součástí věci je s věcí hlavní pevně spojena a nemůže být oddělena, aniž by došlo k jejímu znehodnocení, přičemž toto spojení může spočívat ve funkční – hospodářské vazbě s věcí hlavní.

[21] Oddělitelnost součástí věci posuzoval Nejvyšší soud i v rozsudku ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 20 Cdo 2369/99, v němž uvedl, že oddělitelnost věci může spočívat v zásahu do hmotné podstaty věci, ale i v zásahu do některé vedlejší kvality. Znehodnocení musí být cenově (hodnotově) vyjádřitelné, může být kvantitativní, kvalitativní, funkční, estetické apod. V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2250/99 byl za

* S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

součást domu dokonce označen nábytek, ovšem za situace, kdy s jeho odstraněním poklesla estetická hodnota domu, a byly nutné následné úpravy.

[22] Pro věc přílehlavý je rovněž odkaz na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2010, sp. zn. 20 Cdo 4526/2007, kde soud zdůraznil, že trvalé porosty vysázené na pozemcích nemají povahu samostatných věcí; protože jsou ve smyslu § 120 občanského zákoníku z roku 1964 součástí pozemku jako věci hlavní, nabude vlastnictví k nim okamžikem pevného spojení se zemí vždy vlastník věci hlavní, a to bez ohledu na to, kdo porosty na pozemku vysázel. Není tudíž myslitelné, aby součást náležela jinému, než vlastníkovi věci hlavní, a aby její právní osudy byly od věci hlavní odlišné.

[23] I pokud by snad vznikly pochybnosti, zda zařízení vinice má sdílet odlišný osud, nežli věc hlavní, pak i podle § 121 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 jsou příslušenstvím věci hlavní věci náležící vlastníku věci hlavní jim určené k tomu, aby byly s věcí hlavní trvale užívány. V tomto případě by zařízení podpírající vinné keře při zvolené pěsteb-

ní metodě zcela jistě tyto parametry splnila. U příslušenství věci se sice jedná o podstatně volnější spojení s věcí hlavní než u její součásti; sem by bylo možno řadit technologické či jiné zařízení, které sice není součástí věci hlavní, ovšem bez jeho existence by věc hlavní nebyla schopna plnit svůj účel, k němuž byla určena, a proto by pozbyla plně či zčásti hodnoty.

[24] V souladu s uvedenou judikaturou nemá ani v této věci Nejvyšší správní soud pochybnost o tom, že hodnota keřů vinné révy, jakož i zařízení vinice se promítají do základu daně z převodu nemovitostí. Věc hlavní se svými součástmi i příslušenstvím tak tvoří jednu věc a tato jedna věc je předmětem zdanění.

[25] Nejvyšší správní soud se tak zcela ztotožnil se závěry žalovaného i krajského soudu, spočívajícími v tom, že není rozhodné, jak byly upraveny smluvní vztahy k pozemku a na něm se nacházejícím porostu včetně zařízení, ale že vinice i její zařízení tvořilo hodnotu pozemku, jež měla vliv na stanovení základu daně a daně samotné. Tato kasační námitka není proto důvodná.

2979

Právo na informace: povinná osoba

k § 17 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 304/1997 Sb. a č. 103/2004 Sb.*)

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

Právníká osoba, která na základě pověření Ministerstva dopravy vede pro potřeby veřejnosti celostátní informační systém o jízdních řádech (podle § 17 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě), je povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013, čj. 62 A 26/2012-129)**)

Prejudikatura: č. 74/2004 Sb. NSS, č. 1688/2008 Sb. NSS a č. 2635/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I ÚS 260/06).

Věc: Akciová společnost Seznam.cz proti Ministerstvu dopravy o poskytnutí informace.

*) S účinností od 1. 6. 2012 byl § 17 odst. 2 změněn zákonem č. 119/2012 Sb.

**) Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 27. 9. 2013, čj. 5 As 57/2013-16.

Dne 21. 11. 2011 se žalobkyně obrátila na společnost CHAPS, spol. s r. o. se žádostí o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Mimo jiné uvedla, že se již dříve s obdobnou žádostí obrátila na žalovaného (požadovala kompletní aktualizované údaje ve zdrojových formátech). Žalovaný jí sice informace poskytl, nikoli však v požadovaném formátu. Svůj postup žalovaný odůvodnil tím, že nemá k těmto přenosovým souborům a výsledkům vlastní činnosti zpracovatele přístup. Žalobkyně proto požadovala tyto informace po společnosti CHAPS, která byla na základě smlouvy uzavřené se žalovaným pověřena k vedení celostátního informačního systému o jízdách řádech podle § 17 odst. 2 zákona o silniční dopravě.

Společnost CHAPS žalobkyni dne 9. 12. 2011 sdělila, že není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a požadované informace jí neposkytla.

Žalobkyně se poté obrátila s „odvoláním“ na žalovaného. Žalovaný se k tomuto odvolání vyjádřil přípisem ze dne 16. 1. 2012, v němž uvedl, že společnost CHAPS není povinným subjektem a žalovaný není jejím nadřízeným orgánem.

Žalobkyně následně podala k ministru dopravy podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného ve smyslu § 80 správního řádu. Tomuto podnětu však ministr dopravy nevyhověl.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Brně, ve které uvedla, že považuje společnost CHAPS za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedla, že míra naplnění jednotlivých definičních znaků, jak jsou uvedeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS, nemusí být vždy konstantní a tyto znaky nemusí být naplněny kumulativně; stačí převaha znaků. Žalobkyně ve své argumentaci odkázala také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS, v němž byla shledána veřejnou institucí i akciová společnost založená městem. Žalobkyně dodala,

že společnost CHAPS spravuje na základě smlouvy se žalovaným registr veřejného charakteru a v souvislosti s vedením tohoto registru existuje mezi žalovaným a touto společností prvek kontroly vedení tohoto systému. Navíc podle žalobkyně tato společnost plní rovněž veřejný účel.

Žalobkyně poukázala dále na to, že nesprávným postupem žalovaného a společnosti CHAPS bylo poskytnutí požadovaných informací fakticky vyloučeno, neboť žalovaný argumentoval tím, že informace v požadovaném formátu neměl, a společnost CHAPS namítla, že je právnickou osobou soukromého práva, vyňatou z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, takže informace poskytnout nemusí. Pokud společnost CHAPS akceptovala smluvní pověření žalovaného k provozování informačního systému, stala se podle žalobkyně jednoznačně povinným subjektem ve smyslu citovaného zákona.

Žalobkyně dále namítla, že požadované informace se vztahují k působnosti společnosti CHAPS, a tato společnost tak měla informace poskytnout, neboť vykonávala subjekt činnost na základě zákona, je povinen rovněž disponovat relevantními informacemi vztahujícími se k této činnosti.

Žalobkyně dodala, že s ohledem na to, že požadované informace jsou databází ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), se společnost CHAPS nachází v právním postavení pořizovatele databáze centrálního informačního systému o jízdách řádech, včetně databáze zdrojových dat tohoto systému. Tyto informace mají veřejnoprávní charakter. Žalobkyně k tomu odkázala na odborné stanovisko JUDr. Radima P., Ph.D., které přiložila k žalobě.

K žalobním námitkám žalovaný uvedl, že společnost CHAPS není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Co se týče poškození žalobkyně na jejím právu na informace, žalovaný uvedl, že požadovaná informace byla žalobkyni již poskytnuta zveřejněním i přímým poskytnutím,

ovšem v jiném formátu. Žalovaný nesouhlasil s argumentem žalobkyně, že požadované informace je nutné poskytnout v žalobkyní požadovaném formátu.

Žalobkyně v podané replice zdůraznila, že požadované informace nebyly poskytnuty ani částečně, a nesouhlasí tak s tvrzením žalovaného, že se jedná o tutéž informaci, neboť ta byla poskytnuta v jiném než požadovaném formátu.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí společnosti CHAPS a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci

(...) Stěžejní otázkou k posouzení pak je, zda je společnost CHAPS povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jak tvrdí žalobkyně, či nikoli, jak tvrdí v napadeném rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě žalovaný.

Zákon o svobodném přístupu k informacím je zákonem, který blíže provádí a upravuje ústavní právo na informace. Podle článku 17 odst. 1 Listiny je zaručena svoboda projevu a právo na informace. Podle článku 17 odst. 5 Listiny „[s]tátní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ Jedním z těchto zákonů je právě zákon o svobodném přístupu k informacím, jehož se žalobce ve své argumentaci dovolává. Cílem tohoto zákona je upravit podmínky a sjednotit postup při poskytování informací, pokud se nejedná o informace, jejichž poskytnutí zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně vylučuje (§ 2 odst. 3 a odst. 4 tohoto zákona). Pokud tedy fyzická nebo právnická osoba chce získat takové informace, může se svými žádostmi obracet na subjekty, u nichž citovaný zákon stanoví povinnost je poskytnout – na povinné subjekty.

Je třeba ovšem zdůraznit, že právní úprava zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá toliko na povinné subjekty, které

jsou uvedeny v § 2 odst. 1 a odst. 2 tohoto zákona. Jiný subjekt než zákonem stanovený tak nemá povinnost požadovanou informaci poskytnout a nemá ani pravomoc k vydání rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí této informace. Pokud by tedy v daném případě byla společnost CHAPS povinným subjektem, byla by povinna při vyřizování žádosti žalobkyně o poskytnutí informace postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže by však povinným subjektem nebyla, postup podle citovaného zákona pro ni nepřipadá v úvahu a zcela správně by žalobkyni pouhým přípisem sdělila, že povinným subjektem není, a informace jí tak poskytnout nemusí.

Zdejší soud se tedy zabýval tím, zda společnost CHAPS je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, či nikoli. Dospěl přitom k závěru, že tato společnost povinným subjektem je.

Prvním širším východiskem závěru zdejšího soudu je právní názor, který zaujal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 2. 2012 ve věci čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud v bodech 36 a 37 uvedeného rozsudku akcentoval, že „*právo na informace je jednou z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě [...]. Doktrína obdobně konstatuje, že jedním z hlavních významů subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů liberálně-demokratického státu. Přičemž nejen reálné poskytování informací, ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě [...]. Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž příznivý vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotě podílet se na*

veřejném životě [...]. Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací z veřejné správy činí občanům potíže [...] vedou k poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění. (Korbel, F. Právo na informace. Komentář. Praha : Linde, 2005, s. 48). *Nejvyšší správní soud konstatuje, že v poslední době lze v České republice ve zvýšené míře pozorovat, jak dochází k uskutečňování nastíněné vize poklesu ztotožnění se občanů s politickým systémem a k dalším souvisejícím negativním jevům. Lze se přitom domnívat, že svůj podíl na tom nese i přesvědčení nemalé části veřejnosti, že ve veřejné správě příliš nefungují vnitřní kontrolní mechanismy, že není zřejmé, které konkrétní osoby nesou odpovědnost za jednodlívá pochybení, k nimž při výkonu veřejné správy dochází apod. Při povědomí o realitě fungování české veřejné správy považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné, aby správní soudy svou rozhodovací činností přispívaly k maximálnímu naplnění principu otevřenosti (publicity) veřejné správy, který stojí v základu úpravy práva na informace. Jedině tak může právo na informace efektivně plnit svou výše popsanou kontrolní funkci, a tím i přispívat ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.*

Druhým širším východiskem závěru zdejšího soudu je potřeba takového výkladu, podle něhož existují-li pro aplikaci omezujících podmínek pro poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím dva odlišné výklady, pak je obecně zapotřebí přisvědčit tomu, který je z pohledu naplnění principu otevřenosti (publicity) veřejné správy pro žadatele o informace příznivější. Postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím je realizací ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny. Ostatně závěr, podle něhož je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem, lze dovodit z judikatury Ústavního soudu (např. výše uvedený nálezn sp. zn. I. ÚS 260/06) i Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne

10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, č. 74/2004 Sb. NSS). Opačný postup, tedy volba extenzivnějšího výkladu podmínek, za kterých zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, namísto výkladu restriktivnějšího, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona, tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaného čl. 17 Listiny. V moderním demokratickém právním státě představuje právo na informace jednu ze záruk zákonnosti a bez informací nelze účinně vykonávat kontrolu.

Třetí východisko závěru zdejšího soudu je založeno na úvaze, podle níž svěčuje-li zákon určitý výkon veřejné správy správnímu orgánu (jenž je bezesporu povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím) a současně tomuto správnímu orgánu umožňuje tímto výkonem veřejné správy pověřit jiný subjekt (tedy výkon veřejné správy původně uložený správnímu orgánu takto delegovat), je třeba na tento pověřený subjekt nahlížet při výkonu veřejné správy shodně jako na správní orgán, který je primárně k výkonu této veřejné správy určen. Není totiž rozumného důvodu rozlišovat mezi situacemi, kdy správní orgán zákonně zmocnění k pověření nevyužije a veřejnou správu vykonává sám, a situacemi, kdy výkonem veřejné správy v souladu se zákonem pověřit jiný subjekt.

Z uvedených východisek tedy zdejší soud vycházel při výkladu sporného § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a dospěl k následujícím závěrům.

Podle § 2 odst. 1 a odst. 2 tohoto zákona „[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se ke jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“. „Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.“

Žalobkyně argumentuje tak, že veřejnoprávní smlouvou uzavřenou dne 27. 7. 2001 mezi žalovaným a společností CHAPS byla převedena část výkonu veřejné správy, konkrétně vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech, na tuto obchodní společnost, tudíž se tato společnost stala veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle § 17 odst. 1 zákona o silniční dopravě, „[d]opravce ve veřejné linkové osobní dopravě předloží jízdní řád nebo jeho změnu ke schválení dopravnímu úřadu, nebo jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstvu dopravy. Jedná-li se o společný jízdní řád více dopravců, musí na něm být uvedeno, které spoje každý z dopravců zabezpečuje. Dopravní úřad, nebo jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstvo dopravy jízdní řád nebo jeho změnu schválí, splňuje-li náležitosti stanovené prováděcím předpisem. Příslušným ke schválení jízdního řádu nebo jeho změny je dopravní úřad příslušný k rozhodování o udělení licence.“ Podle odstavce 2 tohoto ustanovení „[s]chválený jízdní řád postoupí dopravní úřad Ministerstvu dopravy, které vede pro potřeby veřejnosti celostátní informační systém o jízdních řádech. Ministerstvo dopravy může vedením tohoto systému pověřit právníčkou osobu.“

Je nesporné, že společnost CHAPS není povinným subjektem podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť jí nepřísluší vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Stejně tak není tato společnost ani státním orgánem či územně samosprávným celkem, což ostatně ani žalobkyně v žalobě netvrdí.

Tato společnost by tedy mohla být povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím pouze za předpokladu, že by byla veřejnou institucí.

Legální definici veřejné instituce zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje. Při výkladu tohoto pojmu se však lze opírat o judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

V této souvislosti zdejší soud musí vycházet zejména ze shora citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, jenž pojem veřejná instituce vyložil následovně: „*Jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu). Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria [...]. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z ‚převahy znaků‘, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. [...] Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přítom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“*

Závěr o tom, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, tak bude záviset na převaze znaků, a to buď soukromoprávních, nebo veřejnoprávních, které tuto instituci charakterizují.

Zdejší soud tedy na základě návodu poskytnutého v citovaném nálezu Ústavního soudu přezkoumal charakter společnosti CHAPS. Nečinil tak ovšem v obecné rovině, tj. ve vztahu ke všem činnostem, které tato

obchodní společnost vykonává, nýbrž toliko ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech. V daném případě jsou totiž požadovány informace týkající se vedení tohoto registru a právě ve vztahu k této činnosti je třeba charakter společnosti CHAPS posuzovat. Z výpisu z obchodního rejstříku je totiž zřejmé, že „v obecné rovině“ je společnost CHAPS „standardní“ společností s ručením omezeným, která byla založena soukromými subjekty a nad jejímž chodem stát žádnou kontrolu vykonávat nemůže.

Ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech je však situace odlišná.

Pokud jde o první dva znaky, kterými jsou způsob vzniku a osoba zřizovatele, je z výpisu z obchodního rejstříku zřejmé, že společnost CHAPS byla založena společenskou smlouvou (zakladatelskou listinou), tedy ryze soukromoprávním úkonem. Zřizovatelem této společnosti nebyl ani stát, územně samosprávný celek či jiná veřejnoprávní instituce, neboť založení této společnosti je spjata toliko s osobou Ing. Petra Ch., CSc., který se také jako jediný na založení této společnosti podílel svým vkladem. V obecné rovině se tedy jedná o jednoznačně soukromoprávní charakter u obou těchto znaků.

Jestliže se však tyto znaky posuzují pohledem společnosti CHAPS jakožto vykonavatele veřejné správy spočívající ve vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech, je třeba způsob vzniku i osobu zřizovatele posuzovat ve vztahu k existenci smlouvy, kterou byla společnost CHAPS výkonem veřejné správy pověřena. Právě touto smlouvou *de facto* vznikla společnost CHAPS jako vykonavatel veřejné správy, tj. touto smlouvou se stala osobou, kterou žalovaný pověřil, aby namísto něho uskutečňovala určitou jemu uloženou část výkonu veřejné správy – aby vedla celostátní informační systém o jízdních řádech. Zde tedy jednoznačně veřejnoprávní prvky vystupují. Byl to totiž žalovaný, kdo na základě zákonného zmocnění pověřil výkonem veřejné správy společnost CHAPS.

Pokud jde o tvorbu orgánů společnosti CHAPS (třetí znak), tak zde stát žádným způsobem nefiguruje. Jak vyplývá z výpisu z obchodního rejstříku, statutárním orgánem této společnosti jsou jednatelé, kterými byly vždy fyzické osoby. Dalším orgánem této společnosti je valná hromada, která byla během své existence zastoupena fyzickými osobami a dále společností OLTIS Group, a. s. Nicméně ani společnost OLTIS Group není státem či územním samosprávným celkem, nýbrž opět osobou soukromého práva. Z výše uvedeného tak plyne, že stát ani územně samosprávný celek nijak nezasahují do orgánů společnosti CHAPS a nemají na obsazení těchto orgánů žádný vliv. Shodně je tomu i v případě posuzování společnosti CHAPS, jakožto vykonavatele veřejné správy. Absence naplnění tohoto (třetího) znaku však nemůže být určující, neboť jak je uvedeno výše, společnost CHAPS jakožto vykonavatel veřejné správy vznikla až okamžikem, kdy byla žalovaným k výkonu veřejné správy pověřena, a tedy v době, kdy již orgány této společnosti formovány byly.

Čtvrtým znakem je dohled státu nad touto institucí, a to ve smyslu přímého dohledu. V této souvislosti je nutné předeslat, že dohled je obecně chápán velmi široce, nikoli pouze ve smyslu dohledu z pozice vrchnostenského postavení. Nejvyšší správní soud již ve výše citovaném rozsudku čj. 8 As 57/2006-67 dokonce dospěl k závěru, že se může jednat i dohled ryze soukromý, například na základě obchodního zákoníku*).

V právě posuzované věci je třeba konstatovat, že stát v obecné rovině dohled nad společností CHAPS nevykonává. Jinak tomu ale je ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech. Nad touto činností stát, konkrétně žalovaný dohled nepochybně vykonává, neboť touto činností, která je výkonem veřejné správy, společnost CHAPS na základě § 17 odst. 2 zákona o silniční dopravě pověřil. Již z toho, že vedení informačního systému vykonává společnost CHAPS namísto žalovaného (zákon primárně přepokládá, že to bude žalovaný, kdo povede

* S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

informační systém), je zřejmé, že žalovaný dohled nad touto činností společnosti CHAPS vykonávat musí. Nepochybně tak činí prostřednictvím uzavřené smlouvy a dodatků a jistě k tomu využívá i dalších institutů. Čtvrtý znak veřejné korporace je tak ve vztahu k vedení celostátního informačního systému naplněn.

To samé je pak třeba uvést i ve vztahu k účelu instituce. Byť obecný účel společnosti CHAPS bude jistě soukromoprávní, účel činnosti této společnosti, který je nyní posuzován, nepochybně veřejnoprávním je. Jak totiž plyne z § 17 odst. 2 zákona o silniční dopravě, celostátní informační systém o jízdnicích řádech je veden „*pro potřeby veřejnosti*“. Prostřednictvím dálkového přístupu k tomuto systému má veřejnost přístup k jízdnicím řádům. O veřejném zájmu na provozování tohoto systému tak nemůže být sporu.

Z právě uvedeného tedy plyne, že byť je v obecné rovině společnost CHAPS jistě soukromou osobou, ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdnicích řádech je třeba tuto společnost považovat za veřejnou instituci, neboť touto činností vykonává veřejnou správu namísto žalovaného, kterým je k tomu pověřena, žalovaný nad ní při výkonu veřejné správy dohlíží a současně se jedná o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu. Společnost CHAPS jakožto vykonavatel veřejné správy je tedy veřejnou institucí a současně povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdnicích řádech je tak tato společnost povinna poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný tedy pochybil, pokud došpěl k závěru opačnému.

Krajský soud se přitom ztotožnil se žalobkyní i v tom, že žalovaný je v daném případě nadřízeným orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí společnosti CHAPS o neposkytnutí informací. Podle krajského soudu je totiž na danou situaci plně aplikovatelný § 178 odst. 2 věta třetí správního řádu, podle níž je nadřízeným

správním orgánem osoby pověřené výkonem veřejné správy ten orgán, který ji výkonem veřejné správy pověřil. Žalovaný pověřil společnost CHAPS výkonem veřejné správy na základě § 17 odst. 2 zákona o silniční dopravě, a je tedy nadřízeným orgánem této společnosti, který je příslušný o odvolání žalobce rozhodnout.

V. Závěr

Zdejší soud tak uzavírá, že žaloba byla podána důvodně, neboť se žalovaný dopustil nezákonnosti založené nesprávným výkladem § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Napadené rozhodnutí tak zdejší soud zrušil podle § 78 odst. 1 a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Současně krajský soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí společnosti CHAPS ze dne 9. 12. 2011. V novém řízení o žádosti podané společnosti CHAPS je tedy třeba vycházet z toho, že společnost CHAPS je ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdnicích řádech povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pokud se žalobkyně domáhala toho, aby krajský soud nařídil společnosti CHAPS jí požadované informace poskytnout, nebylo možno jí vyhovět. Jak společnost CHAPS, tak žalovaný totiž v daném řízení posuzovali toliko otázku, zda je společnost CHAPS povinným subjektem, a právě toliko tuto otázku byl krajský soud oprávněn řešit. Krajský soud nemůže nahrazovat úvahy správních orgánů, je toliko oprávněn přezkoumávat zákonnost jejich závěrů. Ostatně i § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí, že „*soud přezkoumá*“, zda jsou dány důvody k odmítnutí žádosti. Přezkoumáním přitom lze rozumět toliko takovou činnost, při níž krajský soud posoudí, zda důvody, o něž povinný subjekt odmítnutí poskytnutí informace opřel, ob stojí, či nikoli. Podle citovaného ustanovení tak krajský soud může postupovat tehdy, pokud tyto důvody neshledá a zároveň *prima facie* není dán některý z dalších

povinným subjektem neaplikovaných důvodů pro odmítnutí žádosti. V daném případě povinný subjekt informaci neposkytl, neboť se za povinný subjekt nepovažoval, vůbec přitom nezvažoval, zda poskytnutí informace v takové podobě, v jaké ji žalobkyně požadu-

je, některý ze zákonných důvodů brání. Bude tedy nejprve na něm, aby se žádosti žalobkyně naložil jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Teprve poté může krajský soud zákonnost tohoto postupu přezkoumat.

2980

Školství: habilitační řízení

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 74 odst. 2 a § 85 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 zákona č. 192/2003 Sb.

k § 72 odst. 9 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

I. Rozhodnutí rektora ve věci námitek proti postupu při habilitačním řízení je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a jako takové je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

II. Členství soudce ve vědecké radě veřejné vysoké školy, resp. její součásti (fakulty) není porušením požadavku soudcovské inkompatibility (neslučitelnosti výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi podle § 74 odst. 2 a § 85 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů).

III. V souladu s § 72 odst. 9 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, je veřejné zasedání vědecké rady důležitou a pevnou součástí habilitačního řízení, během kterého se koná habilitační přednáška a obhajoba habilitační práce. Následuje rozprava a poté tajné hlasování, které není nijak blíže procesně upraveno a nelze v jeho rámci vyloučit neformální diskusi či výměnu názorů na uchazeče, zejména v návaznosti na jeho předchozí vystoupení při veřejném zasedání.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2013, čj. 30 A 73/2012-73)**

Předjudikatura: č. 534/2005 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1112/2007 Sb. NSS, č. 1755/2009 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 2369/2011 Sb. NSS a č. 2597/2012 Sb. NSS.; nálezy Ústavního soudu č. 349/2002 Sb. a č. 294/2010 Sb.

Věc: JUDr. Bohuslav P., Ph.D., proti rektorovi Masarykovy univerzity o postup při habilitačním řízení.

Dne 5. 6. 2012 proběhlo na Právnické fakultě Masarykovy univerzity (dále jen „PF MU“) habilitační řízení, v němž vědecká rada PF MU doporučila děkance uvedené fakulty, aby rektorovi MU nepředkládala návrh na jmenování žalobce docentem v oboru občanského práva. Tento návrh nezískal v tajném hlasování

vědecké rady PF MU potřebnou většinu, když z celkového počtu 41 členů bylo hlasování přítomno 31 členů, přičemž kladných hlasů bylo odevzdáno pouze 11; záporných hlasů bylo odevzdáno 17 a 3 z odevzdaných hlasů byly neplatné.

**) Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti žalobce zastavil rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013, čj. 4 As 19/2013-37.*

V návaznosti na to žalobce proti průběhu a výsledku habilitačního řízení podal námitky dne 6. 6. 2012, které rozšířil ještě podáním ze dne 10. 6. 2012.

Těmto námitkám děkanka PF MU nevyhověla, což sdělila žalobci přípisem ze dne 2. 7. 2012, ve kterém uvedla, že je nechala přezkoumat proděkanovi odpovědnému za oblast vědy a výzkumu a pověřenému řídit vědeckou radu PF MU dne 5. 6. 2012. Po seznámení se s jeho rozbořem se rozhodla námitkám nevyhovět a postoupila je k dalšímu rozhodování rektorovi MU. Ten rozhodl tak, že předstoupení před vědeckou radu PF MU proběhlo zcela v souladu s jejím jednáním řádem, směrnicí rektora č. 4/2010, upravující habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem na MU (čl. 5 odst. 8, 9 a 11), jakož i zákonem o vysokých školách.

Rektor MU uzavřel, že habilitační řízení proběhlo zcela v souladu s právními předpisy, výsledkem hlasování členů vědecké rady PF MU nebyl schválen návrh na jmenování žalobce docentem, a proto bylo předmětné habilitační řízení správně v souladu s § 72 odst. 10 zákona o vysokých školách zastaveno.

Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Brně domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného.

V žalobě žalobce vesměs zopakoval námitky uvedené ve správním řízení. Namítl, že porušením ustanovení upravujících habilitační řízení došlo k nezákonnému rozhodnutí rektora MU. Tomu v prvé řadě vyčetl, že na veřejné zasedání vědecké rady navazovalo jakési neveřejné jednání bez účasti žalobce, s čímž zákon o vysokých školách vůbec nepočítá. Měli-li členové vědecké rady jakékoli výhrady k předmětu řízení, měl mít žalobce možnost se k nim v rámci zasedání vědecké rady vyjádřit a následně mělo proběhnout pouze tajné hlasování o návrhu, zda má být jmenován docentem. Skutečnost zmíněnou rektorem MU, že zákon o vysokých školách neveřejnou část zasedání vědecké rady nevyklučuje a předpokládá ji směrnice č. 4/2010, označil za irelevantní a připomněl, že je-li habilitační řízení rozhodováním o veřejných subjektivních právech, jedná se o výkon ve-

řejné (státní) moci, kterou lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nelze proto připustit neveřejné jednání vědecké rady v rámci habilitačního řízení, které zákon jinak neupravuje ani nepřipouští.

Zákon o vysokých školách při zasedání vědecké rady v rámci habilitačního řízení počítá pouze s tajným hlasováním navazujícím na tzv. veřejné zasedání, které rovněž neodpovídalo obvyklým procedurám podobného typu, neboť hned v úvodu – před habilitační přednáškou a obhajobou habilitační práce – byla podle žalobce zpochybněna a znevážena jeho dosavadní pedagogická a vědecká činnost ze strany doc. JUDr. Vojtěcha Šimíčka, Ph.D., a to způsobem na hranici korektnosti a v rozporu s údaji v habilitačním spisu.

Současně poukázal na to, že během zasedání vědecké rady PF MU vůbec nezazněly významné skutečnosti, přičemž oponentské posudky nebyly čteny přítomnými oponenty a doplňující otázky oponentů nebyly žalobci položeny. Sám žalobce tak částečně odpovídal na tyto otázky, které musel hledat v písemných podkladech, což přispělo k nedůstojnosti a trapnosti celého habilitačního řízení.

Průběh habilitačního řízení je zachycen v zápise ze zasedání vědecké rady PF MU ze dne 5. 6. 2012, který je však velmi strohý a není v něm přezkoumatelným způsobem zachycen právě průběh této části habilitačního řízení. Zápis navíc ani neodpovídá skutečnosti, neboť např. výsledky tajného hlasování vyhlášené proděkanem na místě byly zcela rozporné, když skóre (poměr) kladných, záporných i neplatných hlasů neodpovídalo celkovému počtu hlasujících členů vědecké rady PF MU.

V souvislosti s personálním složením vědecké rady PF MU pak žalobce namítl nicotnost jejího rozhodnutí s tím, že v jeho věci rozhodoval nepřislušný orgán, resp. orgán, jenž byl obsazen v rozporu se zákonem o soudech a soudcích, protože pokud jde o představitele justice, jejich působení v takovém orgánu zpochybňuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví. Nejedná se totiž o činnost vědec-

kou nebo pedagogickou ve smyslu § 85 zákona o soudech a soudcích, ale jde o rozhodování o právech či povinnostech jmenovitě určené osoby v rámci správního řízení, za které je považováno i habilitační řízení podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS. Vedle tohoto rozsudku poukázal i na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na nálezy ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb., a ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb., v jejichž světle se jeví členství soudců ve vědecké radě vysoké školy, která v habilitačním řízení nepochybně plní funkci orgánu veřejné moci, jako nepřipustné. Vědecká rada tak byla podle názoru žalobce nesprávně obsazena, neboť již jen to, že ve věci jeho habilitačního řízení rozhodval mj. předseda Nejvyššího správního soudu či předseda Ústavního soudu, evidentně navozuje jisté pochybnosti o podjatosti nejen těchto dvou čelných představitelů justice, ale rovněž obou dotčených soudů, které jsou v určité fázi k přezkoumání průběhu habilitačního řízení, resp. napadeného rozhodnutí po linii správního (a eventuálně i ústavního) soudnictví jako jedině příslušné.

Vysoké školy jsou subjekty samosprávy, jejichž orgány mohou vykonávat veřejnou správu, s níž je funkce soudce neslučitelná. Soudce proto může být učitel či vedoucí katedry, protože ti nerozhodují (vždy rozhoduje děkan nebo proděkan). Ve vědecké radě se však rozhoduje (o zastavení habilitačního řízení či schvalování studijních programů); obdobně rozhodují členové akademického senátu, děkani, rektori, proděkani a prorektoři. Proto soudce nemůže tyto funkce zastávat, jelikož v nich činí rozhodnutí ve veřejné správě. Praxe je ovšem opačná, přičemž s odkazem na obsahovou shodnost ohledně otázky slučitelnosti výkonu funkce soudce žalobce poukázal na závěry Ministerstva spravedlnosti ve věci účasti soudců v kárných a revizních komisích sportovních svazů a jiných zájmových organizacích, podle nichž nemůže být soudce členem žádného orgánu, kde se jakkoliv rozhoduje o individuálních či jiných právech, nárocích apod.

Žalobce navíc poukázal též na to, že pro nesprávné obsazení vědecká rada PF MU nebyla ani usnášeníschopná (čl. 3 odst. 2 jednacího řádu). Rovněž kvorum pro schválení návrhu nebylo správné, a nelze tedy uzavřít, zda by i za situace změněného kvora a vyloučení hlasů členů – soudců nebyl návrh na jeho jmenování docentem schválen.

Závěrem žalobce napadl postup děkanky PF MU a uvedl, že o způsobu posouzení námitek byl informován jejím vyjádřením ze dne 2. 7. 2012, které považuje za rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách. S ohledem na jeho obsah se však jedná o rozhodnutí zcela nepřezkoumatelné, na které nemohl nijak věcně reagovat a habilitační proces i v této fázi neodpovídal zákoným pravidlům.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě předně poukázal na to, že je nesprávně označen, neboť s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi opírající se mj. také o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, je pasivně legitimovaný MU.

Pokud jde o napadené nevěřejné jednání vědecké rady PF MU žalovaný poznamenal, že zákon výslovně stanoví, že na návrhu, zda uchazeč má být jmenován docentem, se vědecká rada usnává tajným hlasováním. Je zcela logické, že procedurálně je tato část jednání od veřejného zasedání vědecké rady oddělena a že se nejedná o porušení žalobcem zmíněných ústavních principů výkonu veřejné (státní) moci. Konkrétní postup přitom z praktických důvodů nestanoví zákon, nýbrž směrnice rektora č. 4/2010 a jedná se tak o úkon, na který dopadá kompetenční vyluka podle § 70 s. ř. s. Jde totiž o konkrétní způsob vedení řízení upravený za účelem sjednocení, přehlednosti a usnadnění procesního postupu v dané věci. Obdobně považuje žalovaný za úkony vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. i další žalobcem zpochybňované úkony učiněné v průběhu zasedání vědecké rady, včetně vyjádření děkanky, s tím, že se jimi upravuje vedení habilitačního řízení, případně mají jen předběžnou povahu.

Nicméně i přesto k nim krátce konstatoval, že námitky žalobce v tomto směru vycházejí na jedné straně z jeho subjektivního vnímání dílčích událostí ve vypjaté atmosféře se zřetelným vlivem sympatií a antipatií vůči jejich aktérům, na druhé straně pak z vlastních představ žalobce o tom, jak by měl průběh habilitačního řízení vypadat. To ovšem nelze nejen soudně, ale prakticky ani jinak přezkoumat. Zápis ze zasedání vědecké rady PF MU ze dne 5. 6. 2012 není přepisem stenografického záznamu hovořících osob ani doslovným přepisem pořízení nahrávky a dostatečně přesně zachycuje průběh jednání a zcela jednoznačně také výsledky tajného hlasování. Ty jsou potvrzeny protokolem o tajném hlasování vlastnoručně podepsaným skrutátorkami, jakož i zabezpečenou obálkou s hlasovacími lístky, jež tvoří přílohu zápisu.

K argumentaci ohledně členství soudců ve vědecké radě žalovaný konstatoval, že je ryze účelová a nijak věcně nedokládá namítaný rozpor se zákonem o soudech a soudcích. Není zřejmé, v čem má spočívat narušení důstojnosti soudcovské funkce nebo ohrožení důvěry v nezávislost a nestrannost soudnictví jinak dovolenou vědeckou a pedagogickou (či také literární, publicistickou, uměleckou) činností soudců. Současně připomněl, že případy, kdy jsou se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům dány důvody pochybovat o nepodjatosti soudů, řeší standardně procesní předpisy vyloučením soudců z projednávání a rozhodnutí věci. Jako zavádějící pak označil tvrzení žalobce, že soudce může být učitel či vedoucí katedry, protože i tito mají své pravomoci především při zkouškách, s nimiž – zejména přijímacími a závěrečnými – zákon spojuje subjektivní veřejná práva studentů (aby proběhly za podmínek stanovených zákonem a příslušnými studijními předpisy). I v této situaci jde o výkon veřejné správy, která na ně byla přenesena.

K vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že ve správním soudnictví je žalovaným ten, o němž to stanoví zákon a s kým v návaznosti na to jedná správní soud, který tuto otázku musí vyřešit a promítnout do svého dalšího

procesního postupu. Ohledně zmíněného subjektivního vnímání situace žalobce odkázal na dopis zasláný děkance PF MU dne 6. 6. 2012, v němž prof. PaedDr. Gabriel Š., CSc., Dr.h.c., uvedl, že před tajným hlasováním probíhalo dvacetiminutové kuloárové pojednání řízků, kde přítomní řešili věci, na které uchazeč nemohl reagovat.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci krajským soudem

(...)

V.a) Přezkum ve správním soudnictví – aktivní a pasivní legitimize

Před samotným meritorním přezkumem ve věci samé se ovšem musel krajský soud zabývat především otázkou, zda v daném případě vůbec jde o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající samostatnému přezkumu ve správním soudnictví nebo zda je namístě aplikovat některou z kompetenčních výluk ve smyslu § 70 s. ř. s., jak ve svém vyjádření uvedl žalovaný.

Ve shodě s žalobcem přitom primárně vycházel z již výše citovaného rozsudku 7. senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 66/2010-119, jakkoli předmětem přezkumu v tomto případě nebylo rozhodnutí rektora ve věci habilitačního řízení, ale ve věci návrhu na jmenování děkanem. Přesto – především ve vazbě na argumentaci zvolenou žalovaným a aprobovanou napadeným rozsudkem – Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval, že: *„Habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem nelze v žádném případě považovat za jakési soukromé řízení jen proto, že do něho uchazeč vstupuje dobrovolně a že i v případě, pokud by v něm neuspěl, mu nic nebrání i nadále vědecky bádát. Obě řízení jsou totiž svého druhu autorizačními řízeními prováděnými k tomu zákonem pověřenými subjekty (vysokými školami disponujícími příslušnou akreditací) a v případě řízení ke jmenování profesorem též v určité míře ministrem školství a především prezidentem republiky rozhodujícím jako správní orgán*

na základě zmocnění daného mu k tomu zákonem v souladu s čl. 63 odst. 2 a odst. 3 Ústavy. [...] Pro uvedená řízení platí, že ti, kdo jimi úspěšně projdou, získají v rámci akademického a vědeckého prostředí (a to nikoli jen v rámci vysoké školy či fakulty, na nichž aktuálně vykonávají svoji pedagogickou či vědeckou činnost, nýbrž potenciálně na všech vysokých školách řídicích se zákonem o vysokých školách) privilegované postavení umožňující jim se v podstatně významnější míře než jiné osoby podílet na rozhodovacích procesech při výkonu veřejné správy. Např. pouze docenti či profesori mají právo bez toho, aby k tomu museli být individuálně schváleni vědeckou radou příslušné vysoké školy či fakulty, zkoušet při státní zkoušce (viz § 53 odst. 2 zákona o vysokých školách). Tyto osoby mají privilegované postavení i v jiných ohledech, zejména jako členové habilitačních komisí či hodnotících komisí v řízení ke jmenování profesorem. Habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem je tedy správní řízení vedené podle zákona o vysokých školách s vyloučením subsidiární použitelnosti správního řádu (§ 72 odst. 13, § 74 odst. 7 zákona o vysokých školách) vyjma základních zásad činnosti správních orgánů (viz § 177 odst. 1 a vzhledem k povaze obou řízení zejm. § 2 odst. 2 a 4, § 3, § 6 odst. 1 správního řádu), jehož výstup (negativní i pozitivní) je na základě žalob příslušných oprávněných subjektů přezkoumatelný ve správním soudnictví.“

Je tedy zřejmé, že habilitace či profesura má jako profesní (pedagogická a vědecká nebo umělecká) kvalifikace určitý přesah a osoba, která je jmenovaná docentem nebo profesorem, zjevně získává v akademickém prostředí určité privilegované postavení. To je vedle zmíněného práva zkoušet (bez dalšího) při státní zkoušce či vylučného profesorského práva předsedat habilitačním a profesorským komisím dáno např. i tím, že podle § 70 odst. 4 zákona o vysokých školách pouze profesor nebo docent, který je akademickým pracovníkem příslušné vysoké školy, může působit jako garant z hlediska kvality a rozvoje určitého studijního programu uskutečňovaného

vysokou školou, jehož určení je podmínkou pro akreditaci takového studijního programu ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy [§ 79 odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 5 písm. b) zákona o vysokých školách].

Na základě toho nelze popřít aktivní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví, neboť nejmenování docentem je jednoznačně způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv jednotlivce, resp. jeho právní sféry; k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, či ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, z nichž vyplývá, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. bude dána vždy tehdy, pokud není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do právní sféry žalobce v žádném případě dojít nemohlo. To v projednávaném případě, v kontextu shora uvedeného, konstatovat nelze, a proto nelze ani uvažovat o vyloučení z přezkumu ve správním soudnictví na základě § 70 písm. a) s. ř. s.

Stejně tak není vyloučen přezkum ani na základě dalších kompetenčních výluk ve smyslu § 70 s. ř. s., neboť přezkoumání rozhodnutí rektora ve věci habilitačního řízení nevyklučuje žádný zvláštní zákon a jde o rozhodnutí konečné, které se děje v oblasti veřejné správy na úseku vysokého školství.

Nic na tom nemění ani skutečnost, že zákon o vysokých školách upravuje jak samosprávu, tak i veřejnou správu na úseku vysokého školství, přičemž podle jeho § 6 odst. 1 písm. h) patří habilitační řízení (i řízení ke jmenování profesorem) do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Pořád totiž platí, že oprávnění vysoké školy nebo její součásti konat habilitační řízení v daném oboru podléhá akreditaci, o jejímž udělení rozhoduje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v návaznosti na stanovisko Akreditační komise (§ 82 zákona o vysokých školách). V opačném případě, pokud akreditace udělena není, nelze habilitační řízení vůbec konat. Touto formou tedy státní správa zabezpečuje realizaci jednoho z základních úkolů veřejné

správy v oblasti vysokého školství, kterým je získání odpovídající profesní kvalifikace, včetně jejího ověření. Ostatně právě prověřením vědecké nebo umělecké kvalifikace uchazeče a jeho pedagogické způsobilosti je předmětem habilitačního řízení, které se zahajuje na návrh uchazeče. Ten lze přitom podat pouze děkanovi fakulty, která má akreditaci pro uvedený obor habilitace, nebo rektorovi, má-li akreditaci pro uvedený obor vysoká škola (§ 72 odst. 4 zákona o vysokých školách). Jinými slovy, vysoká škola, resp. její orgán rozhodující ve věci habilitačního řízení je vykonavatelem veřejné správy, která na něho byla přenesena prostřednictvím akreditační daného oboru habilitace.

S tím souvisí i další otázka, kterou krajský soud musel mimo meritorní přezkum vyřešit a která se týká toho, kdo je oním orgánem veřejné správy rozhodujícím v habilitačním řízení, neboli kdo je pasivně legitimovaným. Pasivní procesní legitimace je definována krátce jen v § 69 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žalovaným „*správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*“.

V takto koncipované žalobní legitimaci je zakotvena zásada subsidiarity soudního přezkumu, vyjádřená obecně v § 5 s. ř. s., podle něhož možnost domáhat se soudní ochrany nastává až tehdy, když účastník vyčerpá řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Zákon o vysokých školách však v tomto směru o žádných opravných prostředcích proti rozhodnutí rektora nehovoří a současně v § 73 odst. 13 výslovně vylučuje obecné předpisy o správním řízení. Subsidiární použitelnost správního řádu je proto vyloučena, vyjma základních zásad činnosti správních orgánů, které se použijí při výkonu veřejné správy vždy, a to i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám neobsahuje takovou právní úpravu, která by těmto zásadám z obsahového hlediska odpovídala (§ 177 odst. 1 správního řádu). Je zde tedy evidentní a nespochybnitelná nutnost vazby na některá konkrétní ustanovení správního řádu, nicméně pokud jde o zmíněné opravné prostředky,

resp. dvoustupňovost správního řízení, tuto nelze z obecných zásad správního řízení dovodit a nejedná se ani o zásadu, která by plynula přímo z ústavního pořádku.

Jakkoliv totiž platí, že podle § 81 odst. 1 správního řádu je možno podat odvolání proti každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak, neplyne z citované možnosti zákonné vyluky podat odvolání pro její rozpornost s obecnými zásadami správního řízení, případně dokonce protiústavnost. Nemožnost podat odvolání ovšem právě s ohledem na znění § 81 odst. 1 správního řádu musí plynout přímo za zákona, příp. by tato vyluka musela být dána pouze implicitně povahou dané věci; k tomu srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011-81, č. 2369/2011 Sb. NSS.

Podle názoru krajského soudu je přitom v nyní projednávané věci zjevné, že kompetence odvolacího orgánu zde z žádného konkrétního zákonného ustanovení neplyne, naopak lze ji považovat za výslovně popřenou vyloučením obecných předpisů o správním řízení, a to na rozdíl od jiných případů podléhajících § 105 zákona o vysokých školách, podle kterého „[n]estanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení“. Existence opravného prostředku není navíc odvoditelná ani z obecných zákonných ustanovení, zasazených do celkového konceptu fungování veřejné správy, neboť nejde o imperativ, který by musel být splněn ve všech typech správního řízení, včetně habilitačního. Jedná se o řízení, které je samo o sobě dosti specifické a zahrnující i určitý instanční postup či interakci mezi vědeckou radou, děkanem a rektorem. O návrhu na jmenování docentem se rozhoduje tajným hlasováním na zasedání vědecké rady a nezíská-li návrh na jmenování většinu hlasů, platí, že vědecká rada řízení zastavuje. Proti postupu při habilitačním řízení však může neúspěšný uchazeč podat námitky s tím, že nevyhoví-li těmto námitkám děkan, předá je k rozhodnutí rektorovi. Rozhodnutí rektora je konečné, což výslovně stanoví i zákon o vysokých školách (§ 74 odst. 14), a i z tohoto po-

hledu tedy není důvodu, aby toto rozhodnutí nebylo považováno za konečné autoritativní rozhodnutí, které není přezkoumatelné v odvolacím řízení a lze proti němu přímo podat žalobu ke správnímu soudu.

Žalovaným je pak správně rektor, v daném případě rektor MU, jehož pasivní legitimace byla zpochybněna odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 16/2003-56.

Podle tohoto usnesení v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí krajského soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a tím je v souzené věci rektor MU, jehož rozhodnutí je autoritativním a konečným rozhodnutím o právech a povinnostech žalobce v oblasti veřejné správy. V případě, kdy pravomoc k vydání přezkoumávaného rozhodnutí pramení přímo z konkrétního ustanovení právního předpisu (zde § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách), které stanovuje konkrétní orgán uvnitř právnické osoby (zde veřejné vysoké školy), je pasivně legitimován přímo tento orgán právnické osoby, tj. rektor veřejné vysoké školy.

Ostatně i z judikatury plyne, že v těch případech, kdy zákon o vysokých školách přímo stanoví (funkční) příslušnost orgánu vysoké školy, je žalovaným správním orgánem přímo tento orgán, a nikoliv vysoká škola jako taková (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS, či ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 73/2007-47, č. 1755/2009 Sb. NSS), zatímco v případech, kdy zákon příslušný orgán vysoké školy sám neurčuje, je žalovaným orgánem vysoká škola jako právnická osoba (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, čj. 4 As 47/2006-51 a čj. 3 As 35/2006-87, či ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 24/2010-126), ačkoliv i v těchto případech vydával rozhodnutí na úrovni vysoké školy její orgán jako vykonavatel veřejné správy, byť nebyl určen přímo zákonem; viz Vedral, J. *K otázce, zda správním orgánem po-*

dle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba. ASPI, 2011.

Souhrnně řečeno, napadené rozhodnutí ve věci námitek proti postupu při habilitačním řízení je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, v němž je žalovaným rektor MU, který toto rozhodnutí vydal. Při splnění podmínek aktivní i pasivní procesní legitimace se proto krajský soud v dalším věnoval věcnému přezkumu v intencích žalobních bodů uplatněných žalobcem, jež lze z hlediska posloupnosti celého habilitačního řízení strukturovat následovně.

V.b) Vědecká rada – členství soudců

Podle žalobce je funkce soudce neslučitelná s členstvím ve vědecké radě PF MU, tedy veřejné vysoké školy, resp. její součástí, protože vědecká rada jako jeden z jejích orgánů v případě habilitačního řízení činí rozhodnutí v oblasti veřejné správy.

Jakkoli je to rektor, kdo jmenuje docentem, je nepochybné, že na tom ve výsledku (nikoli nevýznamně) participuje i vědecká rada, pokud hlasuje o návrhu (habilitační komise) na jmenování docentem s tím, že nezíská-li návrh na jmenování většinu hlasů všech členů vědecké rady, platí, že se habilitační řízení zastavuje. Nicméně proti závěru, resp. postupu při habilitačním řízení lze podat námítky, o kterých posléze rozhoduje děkan, a nevhodí-li jim, předá je k rozhodnutí rektorovi. Teprve jeho rozhodnutí je konečné a je třeba ho vnímat jako rozhodnutí učiněné v oblasti veřejné správy na úseku vysokého školství (viz výše).

Samotné členství ve vědecké radě veřejné vysoké školy či její fakulty a z toho pramenící hlasování o návrhu na jmenování docentem nepředstavuje rozhodování ve veřejné správě, a tudíž ani nelze říci, že by bylo z titulu členství soudců ve vědecké radě PF MU rozhodováno nesprávně obsazeným orgánem, jak se domnívá žalobce. Nelze totiž přehlédnout, že členy vědecké rady fakulty, které jmenuje a odvolává její děkan, jsou významní představitelé oborů, v nichž fakulta uskutečňuje vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vý-

vojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost. Nejméně jedna třetina členů jsou přitom podle § 29 odst. 2 zákona o vysokých školách jiné osoby než členové akademické obce veřejné vysoké školy, jejíž je fakulta součástí.

Zákon o vysokých školách tak výslovně přímo počítá s tím, že mezi členy vědecké rady budou i osoby stojící mimo akademickou obec (extraneové), soudce nevyjímaje. V tomto směru přitom členství soudců ve vědecké radě veřejné vysoké školy či její fakulty nijak nelimituje a nezapovídá ho podle názoru krajského soudu ani žádný zvláštní zákon či Ústava upravující v čl. 81 a čl. 82 nezávislost soudů a nezávislost a nestrannost soudců.

Funkce soudce je veřejná funkce a mezi podmínky naplnění zmíněného principu soudcovské nezávislosti a nestrannosti patří mj. i neslučitelnost (inkompatibilita) s jinými funkcemi, jejíž generální ustanovení je obsaženo v čl. 82 odst. 3 Ústavy, který zní: *„Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.“* Ústava tedy neslučitelnost soudcovské funkce viditelně chápe nejen jako jednu ze záruk soudcovské nezávislosti, ale také – a to především – jako komponent principu dělby moci, kdy soudci zapovídá jakoukoli funkci v moci zákonodárné i výkoné, včetně jakékoli funkce ve veřejné správě. Krom toho obsahuje i zmocnění pro zvláštní zákon, kterým je zákon o sudech a soudcích a který citované ústavní ustanovení v podstatě opakuje na úrovni zákonné úpravy, konkrétně v § 74 odst. 2. V něm navíc stanoví jedinou výjimku a tou je funkce předsedy nebo místopředsedy soudu, jakožto orgánu státní správy soudů. Jakkoli jiný souběh funkce soudce s funkcí, resp. činností ve veřejné správě je tedy nepřípustný, přičemž pro posouzení projednávané věci je určující, zda je jako takové nepřípustné i členství ve vědecké radě veřejné vysoké školy či její fakulty.

Podle krajského soudu tomu tak není, a to nejen proto, že zákon o vysokých školách pojímá celé habilitační řízení jako interakci ně-

kolika orgánů, přičemž tím, kdo na základě habilitačního řízení jmenuje docenta pro určitý obor, není ve výsledku vědecká rada, ale rektor. Stejně tak i v případě nejmenování docentem, resp. zastavení habilitačního řízení a následných námitek proti postupu v tomto řízení (nikoli proti jeho výsledku) je to opět rektor, který činí finální rozhodnutí, ačkoli zákon nijak blíže nestanoví, jak přesně postupovat, pokud námitkám vyhoví. V daném případě však rektor námitkám nevyhověl, neboť vyšel z toho, že v případě členství soudců ve vědecké radě jde o pedagogickou a vědeckou činnost.

S tímto závěrem se ztotožňuje též krajský soud a připomíná, že uvedená činnost představuje jednu z výjimek, ke které jsou soudci mimo svůj pracovní vztah oprávněni podle § 85 zákona o sudech a soudcích, podle kterého *„[s]oudce nesmí [...] zastávat žádnou jinou placenou funkci ani vykonávat jinou výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární a umělecké, a to za předpokladu, že taková činnost nenarušuje důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví“.*

Podle žalobce sice o žádnou z uvedených činností nejde, avšak nijak podrobně v tomto ohledu neargumentuje a poukazuje především na to, že soudce může být toliko učitel nebo vedoucí katedry. Dle judikatury se ovšem soudní přezkum vztahuje např. i na podmínky konání státní zkoušky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141). Dovedeno do důsledků by tedy názor žalobce vedl k tomu, že by soudci na vysoké školy nemohli vůbec působit, neboť součástí pedagogické činnosti je přirozené i zkoušení, stejně jako součástí vědecké činnosti je nejenom vlastní vědecké bádání, ale i působení ve vědecké komunitě v širším slova smyslu, včetně sdílení a ověřování vědecké úrovně ostatních.

Jedinými limity, které zde zákon o sudech a soudcích potažmo Ústava kladou, jsou jednak neporušování vážnosti a důstojnosti soudcovského stavu a soudnictví jako celku a jednak nepřekročení mezi principů dělby

moci a soudcovské nezávislosti. Žádný z nich však z titulu pouhého členství soudce ve vědecké radě nemůže být porušen či překročen. Samozřejmě jiná situace by byla, pokud by dotčený soudce měl ve věci rozhodovat; pak by bylo namístě uvažovat o aplikaci institutu vyloučení z rozhodování, kterým právní úprava podobné střety standardně řeší s tím, že soudci jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci: (i) je-li důvod pochybovat o jejich nepodjatosti (pro poměr k věci, k účastníkům či jejich zástupcům) nebo (ii) podíleli-li se na projednávání či rozhodování u správního orgánu či soudu v předchozím řízení. Řešením rozhodně není žalobcem navrhované paušální vyloučení všech správních, příp. ústavních soudců s odkazem na jejich příslušnost v případném rozhodování v předmětných věcech.

To by popíralo samotný smysl vědecké rady, u které již z jejího názvu vysvítá, že těžištěm její činnosti není činnost správní, ale vědecká, což ostatně dokládá i samo habilitační řízení, v němž se ověřuje vědecká nebo umělecká kvalifikace uchazeče, a to zejména na základě habilitační práce a její obhajoby a dalších vědeckých, odborných nebo uměleckých prací, a dále jeho pedagogická způsobilost na základě hodnocení habilitační přednášky a předcházející pedagogické praxe (§ 72 odst. 1 zákona o vysokých školách). Primárně jde tedy o vědeckou činnost v širším slova smyslu, do které nespadá pouze vlastní vědecké bádání, ale i sdílení a prověřování nových vědeckých poznatků a prací ostatních kolegů ve vybraných oborech. V tom je těžiště činnosti vědecké rady veřejné vysoké školy, resp. její fakulty, která vedle působnosti v habilitačním řízení též projednává dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti fakulty či schvaluje studijní programy, které mají být uskutečňovány na fakultě (§ 30 zákona o vysokých školách).

Skutečnost, že konkrétní studijní program následně podléhá akreditaci, stejně jako oprávnění konat habilitační řízení v určitém oboru, na přijatém závěru nic nemění, naopak spíše ho podporuje, protože teprve

ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které rozhoduje o udělení akreditace, se jedná o určitou formu správní činnosti, která může kolidovat s výkonem funkce soudce. Členství ve vědecké radě a s ním související činnost v rámci habilitačního řízení však s funkcí soudce nijak nekoliduje a bez dalšího není porušením imperativu soudcovské inkompatibility ve smyslu shora uvedeného.

Nejde o souběh dvou navzájem neslučitelných funkcí a není mu překážkou ani žalobcem zmíněná judikatura Ústavního soudu, jež se konkrétně touto otázkou nezabývala a vyjadřovala se spíše obecně k otázce soudcovské nezávislosti a nestrannosti především v souvislosti s přezkumem odborné způsobilosti soudců (sp. zn. Pl. ÚS 7/02) a vazbou mezi výkonnou mocí a mocí soudní v případě soudních funkcionářů či přidělování soudců k Ministerstvu spravedlnosti (sp. zn. Pl. ÚS 39/08). Stejně tak stanovisko či závěry Ministerstva spravedlnosti, na které žalobce odkazuje, se týkají poněkud jiné otázky. Krajský soud přesto považuje za vhodné v kontextu s obsahem těchto závěrů zdůrazňujících jako podstatné to, jak působení soudce v daném orgánu chápe veřejnost, poznamenat, že podle jeho názoru ani veřejnost nechápe působení ve vědecké radě jako něco, co je soudcům zapovězeno. Naopak, právě z titulu své funkce, autority, znalostí a praktických zkušeností soudci mají jistě co říci na poli pedagogickém či vědeckém. Ostatně sám žalobce se jako soudce účastnil či účastní pedagogického a vědeckého života, a to (od 1. 10. 2005) jako vedoucí katedry právních oborů a bezpečnostních studií či člen akademické rady na Vysoké škole evropských a regionálních studií, o. p. s., jak je doloženo v podkladech pro jeho habilitační řízení.

Lze proto uzavřít, že funkce soudce se nevylučuje s členstvím ve vědecké radě PF MU, která z tohoto důvodu nebyla nesprávně obsazena a nebyla narušena ani její usnášeníschopnost (vázaná na přítomnost nejméně dvou třetin všech členů), ani kvorum pro přijetí návrhu na jmenování žalobce docentem (vázané na nadpoloviční většinu všech členů) podle čl. 3 odst. 2 jednacího řádu vědec-

ké rady PF MU (vnitřního předpisu č. 12 ve znění účinném od 2. 6. 2008). Podmínky pro tajné hlasování o výsledku habilitace žalobce tak byly splněny. Hlasování však předcházelo veřejné zasedání vědecké rady PF MU, vůči němuž měl žalobce také několik námitek, ke kterým krajský soud konstatuje následující.

V.c) Veřejné zasedání vědecké rady

Průběh veřejného zasedání vědecké rady není nijak podrobně procesně normován a jako takový je upraven jen v § 72 odst. 9 zákona o vysokých školách, z něhož je zřejmé, že na veřejném zasedání vědecké rady se koná habilitační přednáška a obhajoba habilitační práce, poté následuje rozprava, ve které musí být uchazeči dána možnost vyjádřit se k posudkům oponentů, obhajovat svoji habilitační práci a vyslovit se ke své dosavadní vědecké nebo umělecké a pedagogické činnosti. Žádné další dílčí postupy zákon o vysokých školách nestanoví, přičemž ze spisového materiálu předloženého krajskému soudu nevyplývá, že by byl některý ze zmíněných postupů opominut.

Z uvedeného je nasnadě, že vystoupení členů vědecké rady by mělo následovat až v rozpravě poté, co proběhne habilitační přednáška a obhajoba habilitační práce. Vystoupili-li některý z členů vědecké rady PF MU, konkrétně doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D., ještě předtím, lze sice pochybovat o vhodnosti tohoto postupu, který však na druhé straně nijak zásadně nezpochybňuje samotný průběh veřejného zasedání vědecké rady PF MU. Ten nelze nikdy zcela přesně naplánovat a eliminovat podobné postupy např. odepřením slova či přerušením projevu člena vědecké rady, a to zvláště za situace, týká-li se jeho vystoupení vědecké a pedagogické činnosti uchazeče – žalobce, jakkoli to pro něho mohlo být překvapivé či nepřijemné.

Veřejné zasedání vědecké rady je pevnou a důležitou součástí habilitačního řízení jako celku a rozhodně nemá mít charakter ceremonie, ale přísného prověření uchazeče a jeho kvalifikace, jehož součástí je jistě i schopnost vypořádat se s podobným vystoupením, byť třeba s pomocí předsedajícího, na kterém

je, aby konkrétní situaci posoudil a zasedání usměrnil. Ze strany krajského soudu tak *ex post* učinit nelze a rovněž nelze z pouhého vystoupení jmenovaného člena vědecké rady PF MU před rozpravou dovozovat porušení zákona o vysokých školách, jež v tomto ohledu žádná striktní procedurální pravidla nestanoví. Dává pouze určitý základní rámec, který je třeba naplnit a který v daném případě nepochybně naplněn byl.

K tomu, že nebyly čteny oponentské posudky, je třeba připomenout, že tyto byly dostupné jak v elektronické podobě v informačním systému MU, tak během veřejného zasedání vědecké rady PF MU a jejich čtení, po kterém žalobce volá, není nezbytné. Je na samotných oponentech a nejen na nich, jaký konkrétní postup zvolí, přičemž prostor pro přednes závěrů z jejich posudků byl dán hned v úvodu prof. JUDr. Janu Hurdíkoví, DrSc., předsedovi habilitační komise pro habilitační řízení žalobce, jak je doloženo v zápise ze zasedání vědecké rady PF MU ze dne 5. 6. 2012. Nelze tedy říci, že by oponentní posudky vůbec nezazněly, a v dalším již bylo na jejich zpracovatelích a jednotlivých členech vědecké rady, aby při znalosti jejich obsahu kladli dotazy. Pokud k tomu nedošlo, pak bylo na uchazeči, aby byl předem připraven a alespoň na některé z otázek v oponentních posudcích sám reagoval; ostatně i proto jsou v předstihu zpracovávány oponentní posudky v písemné podobě a dány k dispozici uchazeči.

Z hlediska zápisu ze zasedání vědecké rady PF MU ze dne 5. 6. 2012 je možné poznamenat pouze tolik, že se soustřeďuje na popis průběhu tohoto zasedání, který je sice stručný, nicméně obsahuje to podstatné, včetně odkazu na zhodnocení habilitační přednášky žalobce založené ve spise a výsledků tajného hlasování. Jeho skóre odpovídá celkovému počtu hlasujících a je potvrzeno nejen protokolem o tajném hlasování, ale i příloženou prezenční listinou dokládající, že z celkového počtu 41 členů vědecké rady PF MU jich bylo přítomno 31, z toho 8 externích a zbývajících počet interních, přičemž odevzdáno bylo všech 31 rozdaných hlasovacích lístků, z nichž bylo 11 hlasů kladných, 17 záporných a 3 neplatné.

V.d) Neveřejné zasedání vědecké rady – tajné hlasování

Návrh na jmenování žalobce docentem tedy neprošel na základě tajného hlasování vědecké rady PF MU, které proběhlo odděleně od jejího veřejného zasedání, přičemž podle žalobce předcházelo hlasování ještě jakési neveřejné zasedání bez jeho účasti. S takovým postupem však zákon o vysokých školách nepočítá. Pokud měli členové vědecké rady nějaké výhrady, měl mít žalobce dle svého přesvědčení možnost se k nim vyjádřit v rámci veřejného zasedání a poté mělo proběhnout pouze tajné hlasování.

Zákon o vysokých školách v rámci habilitačního řízení skutečně o nějakém neveřejném zasedání vědecké rady výslovně nehovoří. Naproti tomu směrnice č 4/2010, která je vnitřním předpisem MU upravujícím habilitační řízení, vychází z toho, že zasedání vědecké rady má i svoji neveřejnou část a v čl. 5 odst. 9 písm. b) konstruuje, že v této části vystoupí hodnotitelé habilitační přednášky, které vědecká rada může určit ze svých řad s tím, že přednesou svá stručná hodnocení přednášky z odborného i pedagogického hlediska. V článku 5 odst. 11 směrnice č. 4/2010 dále stanoví, že neveřejných částí jednání se mohou účastnit i členové habilitační komise a oponenti.

Směrnice sice jednou používá pojem zasedání (čl. 5 odst. 9), podruhé pojem jednání (čl. 5 odst. 11), nicméně z jejího obsahu je zřejmé, že při projednávání návrhu, zda má být uchazeč jmenován docentem, neprobíhá celé jednání vědecké rady veřejně. Nelze ovšem zjednodušeně říci, že jde v tomto směru nad rámec zákona. Tak by tomu nepochybně bylo, kdyby zákon o vysokých školách žádnou část jednání vědecké rady nečinil neveřejnou, resp. tajnou. Nicméně zákon o vysokých

školách počítá s tím, že vědecká rada se na návrhu, zda uchazeč má být jmenován docentem, usnází v tajném hlasování, aniž jakkoli blíže specifikuje jeho průběh. Ten není ze zákona nikterak určen, a jestliže samotnému hlasování bezprostředně předchází nějaká diskuse o uchazeči, označená žalobcem jako neveřejné zasedání vědecké rady, nejde dle názoru krajského soudu o postup, který by se vymykal zákonu o vysokých školách a požadavkům kladeným na habilitační řízení.

Podstatné přitom je, jak již bylo řečeno, že zákon o vysokých školách přímo počítá s tím, že určitá část jednání vědecké rady je neveřejná bez toho, že by ji blíže procesně upravil. Jako její imanentní součást proto nelze vyloučit ani neformální diskusi či výměnu názorů na uchazeče navazující na jeho předchozí expozé při veřejném zasedání vědecké rady. Představu žalobce, že v neveřejném – tajném hlasování vědecké rady se bez dalšího pouze a jenom hlasuje, krajský soud nesdílí. Nicméně souhlasí s tím, že případné dotazy či výhrady vůči uchazeči by měly být formulovány především v rámci veřejného zasedání vědecké rady tak, jako to učinil např. právě doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D., na jehož vystoupení (byť mimo rozpravu) žalobce nepochybně mohl reagovat a také reagoval, jak vyplývá z předloženého spisového materiálu.

Za této situace tedy nelze napadat habilitační řízení pro jeho netransparentnost s poukazem na neformální, neveřejnou diskusi, která proběhla před tajným hlasováním. Je věcí uchazeče (žalobce), aby o své odborné kvalifikaci a pedagogické způsobilosti přesvědčil vědeckou radu během veřejného zasedání a následné rozpravy, a to tím spíš, že o návrhu, zda má být jmenován docentem, se vědecká rada usnází v tajném hlasování. (...)

Soudy a soudci: postih jednání soudce ve výkonu funkce

k § 87 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 zákonů č. 192/2003 Sb. a č. 314/2008 Sb.

k § 49 odst. 1 písm. a) a § 68 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 82/1995 Sb., č. 115/2006 Sb., č. 215/2007 Sb. a č. 344/2007 Sb.

Aplikace zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích [v daném případě § 49 odst. 1 písm. a) a § 68 citovaného zákona], na jednání soudce, kterého se dopustil při vlastním výkonu své funkce, je vyloučena. Na tyto případy dopadá režim kárné odpovědnosti soudců (§ 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011-200)

Prejudikatura: č. 461/2005 Sb. NSS a č. 2236/2011 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 34/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 249/2000), náleží Ústavního soudu č. 397/2006 Sb., č. 324/2008 Sb., č. 211/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 310/05); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 2007, Eskelinen proti Finsku, (stížnost č. 63235/00, Reports 2007-II), a rozsudek ze dne 5. 2. 2009, Olujić proti Chorvatsku (stížnost č. 22330/05).

Věc: Mgr. Miroslav Š. proti Magistrátu hlavního města Prahy o přestupek proti občanskému soužití, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 9. 10. 2009 Úřad městské části Praha 2 (správní orgán I. stupně) zastavil řízení o přestupku proti občanskému soužití, kterého se měl dopustit JUDr. Jan Klášterka, soudce Městského soudu v Praze, tím, že měl dne 13. 5. 2009 při jednání ve věci vedené pod sp. zn. 58 Co 237/2007 urazit žalobce a vydat ho v posměch, čím mu měl ublížit na cti. Důvodem zastavení řízení bylo zjištění, že posuzovaný skutek není přestupkem.

Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 8. 1. 2010 (ve znění opravného usnesení ze dne 19. 7. 2010).

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2010, čj. Nad 21/2010-76, byla věc přikázána k rozhodnutí Krajskému soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 25. 5. 2011, čj. 44 A 47/2010-106, žalobu zamítl.

Krajský soud kromě jiného konstatoval, že zásadní otázkou je, zda se soudce může do-

pustit přestupku při vedení soudního jednání, tedy zda tato odpovědnost není vyloučena souběžně existující kárnou odpovědností. Obecně platí, že soudce není vyňat z pravomoci přestupkových orgánů, tj. není nadán přestupkovou imunitou. Kárné řízení přitom nelze považovat za řízení o trestním obvinění, které by zakládalo překážku *ne bis in idem*; jedná se o řízení disciplinární (náleží Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, č. 332/2010 Sb.). Odpovědnost soudce za přestupek a jeho kárná odpovědnost existují souběžně vedle sebe a navzájem se nevylučují. Skutečnost, že postihované jednání je zároveň kárným proviněním, nemá na existenci přestupkové odpovědnosti žádný vliv a neplatí zde zákaz dvojího postihu § 15 odst. 2 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů).

Krajský soud dále rozebral, že soudce může být stíhán i trestně; právní úprava však rozlišuje, zda jde o skutek spáchaný při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ním; v ta-

kových případech je nutné předem vyžádat souhlas prezidenta republiky se zahájením trestního stíhání (§ 76 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). Skutky, jichž se měl soudce dopustit bez souvislosti s vykonávanou funkcí, jsou pak bez dalšího trestně postižitelné. Toto rozdělení dle krajského soudu reflektuje fakt, že si je zákonodárce vědom potenciálního ohrožení nezávislosti soudního rozhodování; jde o pojistku v podobě nutnosti předchozího souhlasu jiného ústavního činitele. Ve vztahu k přestupkové odpovědnosti představovala tuto pojistku právní úprava § 90 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích a § 9a zákona o přestupcích, která však byla k 1. 10. 2008 zrušena. Tato úprava umožňovala soudcům požádat o projednání skutku, který má znaky přestupku, v kárném řízení. Zmiňovaná ustanovení byla z obou zákonů odstraněna pozměňovacím návrhem k zákonu č. 314/2008 Sb.; na vlastní odpovědnosti soudce za přestupek se však nic nezměnilo. Při zohlednění důsledků novely č. 314/2008 Sb. dospěl krajský soud k závěru, že se představitelé soudní moci dostali do značně znevýhodněné pozice. Krajský soud provedl srovnání postavení soudců s postavením ústavních a jiných veřejných činitelů, z něhož plyne, že prezident či soudci Ústavního soudu požívají úplnou přestupkovou imunitu; poslanci a senátoři mohou požádat o projednání přestupku mandátový a imunitní výbor příslušné komory Parlamentu ČR (§ 9 odst. 3 zákona o přestupcích); přestupky vojáků z povolání, policistů, hasičů, celníků, příslušníků vězeňské služby, justiční stráže i přestupky osob ve výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence se projednávají ve zvláštním kázeňském řízení (§ 10 zákona o přestupcích). U těchto osob nepřichází v úvahu dvojí postih a dvojí řízení o deliktu. Soudce však lze za jediné jednání postihnout jak v řízení přestupkovém, tak v řízení kárném. Zatímco představitelé moci zákonodárné jsou před eventuálními útoky exekutivy chráněni, reprezentanti moci soudní (s výjimkou soudců Ústavního soudu) byli možnosti ochránit se před případným excesem exekutivy zbaveni; soudce je možností dvojího postihu postaven do horší situace než například osoba odsou-

zená k výkonu trestu odnětí svobody. Krajský soud nahlédl i do důvodové zprávy k zákonu č. 314/2008 Sb., která však ke zrušení sledovaných ustanovení mlčí. Na základě předstředěných úvah dovodil, že zrušení § 90 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích a § 9a zákona o přestupcích má diskriminační povahu, přičemž jeho důvody nejsou známy. Na straně druhé důvody, proč mohl soudce požádat o projednání přestupku v kárném řízení, jsou poměrně zřejmé. V demokratickém právním státě, který je založen na dělbě státní moci, představovala tato možnost legitimní opatření, které preventivně bránilo ingerenci moci výkonné do moci soudní (například proto, že správní orgán může být podroben politické manipulaci).

Krajský soud konstatoval, že jakkoliv lze akceptovat chybějící korektiv § 9a zákona o přestupcích u obecné přestupkové agendy, postih soudce v přestupkovém řízení za jednání, které je v úzké souvislosti s rozhodovací činností soudu a průběhem soudního řízení, bez možnosti odklonu do kárného řízení, se jeví jako ústavně neakceptovatelný. Z důvodu zamezení rizika nepřípustných zásahů exekutivy do samotného jádra výkonu soudní moci se krajský soud přiklonil k závěru, že po derogaci provedené zákonem č. 314/2008 Sb., je nutno právní úpravu zákona o soudech a soudcích a zákona o přestupcích ústavně konformně vykládat tak, že v přestupkovém řízení lze projednávat pouze takové skutky soudce, které nemají úzký vztah k výkonu soudní moci. V případech, které se takto úzkým vztahem k výkonu soudní moci vyznačují (což je i nyní projednávaný případ), je třeba vycházet z toho, že ustanovení zákona o soudech a soudcích představují právní úpravu speciální, jež má vůči ustanovením zákona o přestupcích přednost. Zatímco urážlivé jednání soudce vůči jiné osobě (byť i účastníkovi řízení) na vesnické zábavě může být projednáváno jak v řízení přestupkovém, tak eventuálně i v řízení kárném, postih za takové chování soudce v průběhu soudního jednání, musí být plně podřízen odpovědností disciplinární; přestupkové řízení v takovém případě nepřichází do úvahy.

Dále krajský soud uvedl, že právo potrestat pachatele je vztahem veřejnoprávním, tedy vztahem mezi státem a pachatelem. Ustanovení § 81 odst. 4 zákona o přestupcích, které umožňuje navrhovateli přestupku dovést přezkoumání výroku o vině obviněného, je v českém právním řádu ojedinělé. Z tohoto procesního oprávnění navrhovatele však nelze dovozovat jeho hmotné subjektivní právo na potrestání pachatele. Krajský soud připodobnil pozici takové osoby, coby žalobce v soudním řízení správním, k pozici ekologických občanských sdružení ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Návrhové oprávnění postižené osoby podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích je dle krajského soudu jen projevem toho, že zájem státu na potrestání uvedených přestupků je minimální. Toto oprávnění tak neznamená, že má navrhovatel na potrestání obviněného právo a že jej může na správních orgánech vynucovat. Za případný nepovažoval krajský soud ani odkaz žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05, č. 211/2006 Sb. ÚS. V tomto nálezu sice Ústavní soud z judikatury Evropského soudu pro lidská práva dovedl, že do osobnostních práv lze zasáhnout i výkonem soudcovské činnosti (odůvodněním soudního rozhodnutí), nevyplývá z něj ale, že prostředkem ochrany by v takovém případě mělo být přestupkové řízení. Za takový prostředek je výslovně označeno podání žaloby proti státu na náhradu nemajetkové újmy způsobené zásahem do osobnosti fyzické osoby (§ 11 občanského zákoníku z roku 1964^{*)}). Navrhovateli projednání přestupku z jeho pozice přísluší podání stížnosti podle § 164 a násl. zákona o soudech a soudcích; zahájení kárného řízení proti soudci však v jeho dispozici není. Pokud žalobce nesouhlasí s vyřízením stížnosti, může se obrátit na ministerstvo spravedlnosti, případně též s podnětem na prezidenta republiky. Krajský soud dodal, že případné přehlížení poklesků soudců předsedou soudu může vést i k zahájení kárného řízení proti nim samotným. O beztrestnosti soudce tak nelze hovořit.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž kromě jiného nesouhlasil s výkladem § 68 odst. 1 zákona o přestupcích podaným krajským soudem. Tato argumentace by byla přílehavá spíše pro řízení trestní, v němž lze trestné činy vyjmenované v § 163 odst. 1 trestního řádu, spáchané vůči osobám blízkým pachateli stíhat pouze se souhlasem poškozeného; toto ustanovení dává přednost zájmům poškozeného před zájmy státu a poskytuje poškozenému výlučné právo zabránit potrestání pachatele. Ustanovení § 68 zákona o přestupcích je ale formulováno jinak, neboť vymezuje přestupky, které se projednávají jen na návrh postižené osoby. Přestupková právní úprava tedy nedává poškozenému právo zabránit potrestání pachatele, naopak vyžaduje od něj procesní aktivitu v podobě podání návrhu. K zahájení návrhového přestupkového řízení je tedy třeba návrhu poškozeného a navrhovatel je v takto zahájeném přestupkovém řízení *dominus litis*. V tom je rozdíl oproti § 163 trestního řádu, kde poškozený pouze vyjadřuje své stanovisko (nepodává návrh); i v tomto případě je trestní řízení ovládáno zásadou legality a oficiality. Krajský soud posoudil tuto otázku nesprávně, neboť § 68 zákona o přestupcích, ve spojení s § 81 odst. 4 téhož zákona (právo navrhovatele odvolat se i do výroku o vině obviněného), posunuje tzv. návrhové přestupky do kategorie tzv. soukromožalobních deliktů. V takovém případě je prolomena zásada, v níž je trestněprávní vztah vztahem mezi státem a jednotlivcem, a lze tak logicky uvažovat o tom, že právo na potrestání pachatele výjimečně nenáleží státu, ale navrhovateli (poškozenému), který jediný má právo docílit zahájení návrhového řízení, popřípadě přezkoumání výroku o vině v odvolacím řízení.

Krajský soud fakticky rozlišil občany na dvě kategorie, kdy protiprávní jednání jedné skupiny podléhá režimu návrhového přestupku, zatímco totožné jednání druhé skupiny tomuto režimu nepodléhá. Takové rozlišení ovšem vůbec nebere ohled na zrušený

^{*) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.}

§ 9a zákona o přestupcích a na to, že zákon neposkytuje soudcům přestupkovou imunitu; především je ale v rozporu s principem rovnosti v právech (čl. 1 Listiny). Pokud krajský soud dovodil, že jednání soudce v nyní projednávaném případě lze postihnout toliko v disciplinárním řízení jako kárné provinění, pak přehlíží, že kárné řízení nelze vést z vlastní iniciativy, tj. na návrh poškozeného, nýbrž že záleží zcela na úvaze vedení soudu nebo dalších oprávněných osob k podání kárného návrhu, zda takové řízení zahájí, či nikoliv. Poškozený může podat pouze podnět předsedovi soudu nebo jinému orgánu; to ostatně stěžovatel učinil, avšak zcela bezvýsledně. Krajský soud tak založil svou právní úvahou nerovnost osob před zákonem. Obava krajského soudu z toho, že by obviněný soudce mohl být potrestán dvakrát pro jedno a to samé jednání, je podle stěžovatele lichá (subjektivní lhůta pro zahájení kárného řízení proti obviněnému soudci již stejně uběhla).

Porovnáním pojmových znaků kárného provinění podle § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích lze, dle názoru stěžovatele, nalézt podstatné rozdíly. Kárným proviněním soudce je dotčen veřejný zájem, zatímco přestupkem proti občanskému soužití je dotčen zájem osobní. Pokud soudce svým neslušným chováním ublíží na cti jinému, může naplnit jak skutkovou podstatu kárného provinění (byl dotčen veřejný zájem na řádném a důvěryhodném výkonu funkce soudce), tak zároveň i přestupku proti občanskému soužití (byl dotčen osobní zájem jednotlivce na ochraně před nactiutrháním); přestupek je přitom projednatelný jen na návrh postižené osoby. Zatímco pachatelem kárného provinění může být pouze soudce, pachatelem přestupku může být kdokoliv. Z působnosti zákona o přestupcích soudce vyločen není.

Krajský soud podle stěžovatele též nedostatečně vypořádal, respektive vůbec nevypořádal, žalobní argumentaci, dle které je skutková podstata kárného provinění konstruována jinak, než skutková podstata trestného činu či přestupku. Stěžovatel odkázal

na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2008, sp. zn. 1 Skno 17/2008, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 76/2009-69, č. 2236/2011 Sb. NSS, z nichž vyplývá, že pokud je dána mnohost chráněných zájmů, ustanovení o jednotlivých deliktech proti sobě nemohou být v poměru speciality, a že pouhá skutečnost, že se jedná o veřejného činitele, sama o sobě neznamená, že nelze použít zákon o přestupcích. Ustanovení § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích vůči sobě v poměru speciality nejsou.

Stěžovatel nesouhlasil ani s názorem krajského soudu, že je nutné chránit soudce a jejich nezávislost před zásahy ze strany exekutivy. Obvinění z přestupku se jednoznačně týkalo excesu z výkonu práv a povinností obviněného soudce, tedy jednání, kterým zasáhl do práv stěžovatele chráněných zákonem o přestupcích; o nebezpečí nátlaku exekutivy vůči soudní moci nemůže být vůbec řeč. Je věcí zákonodárce, aby případnou exempci soudců ze zákona o přestupcích upravil v zákoně, avšak není možno ji dovozovat výkladem, tak jak to učinil krajský soud. Zněním zákona je soud vázán a má-li k němu výhrady, může postupovat jedinec podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tj. přerušit řízení a předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení zákona nebo jeho části.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V nyní projednávané věci je nicméně klíčové posouzení sporné právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice zda vůbec může být soudce přestupkově odpovědný za jednání, kterého se měl dopustit při výkonu své funkce; zde konkrétně v jednacím síni při jednání. Krajský soud zaujal názor, že z důvodu zamezení rizika nepřipustných zásahů moci exekutivní do samotného jádra výkonu soudní moci je i po derogaci § 9a záko-

na o přestupcích (provedené s účinností od 1. 10. 2008 zákonem č. 314/2008 Sb.) nutno právní úpravu kárné odpovědnosti soudců (zákon o soudech a soudcích) a odpovědnosti za přestupky (zákon o přestupcích) ústavně konformně vykládat tak, že v přestupkovém řízení lze projednávat pouze skutky soudce, které nemají úzký vztah k výkonu soudní moci; skutky, které jsou v úzké souvislosti s rozhodovací činností soudu a průběhem soudního řízení, lze, dle jeho názoru, projednávat pouze v kárném řízení. S tímto zásadním argumentem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, byť některé úvahy, kterými se krajský soud k tomuto závěru dobral, je třeba částečně korigovat.

K otázce ústavně konformního výkladu právních ustanovení se vyjádřil Ústavní soud například v nálezu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06, č. 324/2008 Sb., tak, že *„zásada ústavně konformního výkladu zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, resp. jiného právního předpisu má přednost před jeho zrušením a [...] je povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod. V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna z nich je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a druhá nikoliv, není dán důvod ke zrušení takového ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem všech státních orgánů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem; [...] v demokratickém právním státě, který je chápán především jako materiální právní stát, nelze připustit užití platného zákonného ustanovení způsobem, který odporuje některé z fundamentálních ústavních zásad. Povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem, i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny základních práv a svobod a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Z mnoha*

myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena (princip minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci).“

Z pohledu řešení problematiky je tedy zřejmé, že ústavně konformní výklad má místo v případech, kdy výklad konkrétních ustanovení zákona [zde § 49 odst. 1 písm. a), potažmo § 2 odst. 1 zákona o přestupcích] nabízí minimálně dvě srovnatelné (a primárně akceptovatelné) alternativy, k nimž se orgán aplikující právo mohl dobrat za použití různých výkladových metod. Pak je namísto aplikovat alternativu více respektující ústavní principy a omezení; kritériem zde jistě může být i fakt, že jedna z nabízejících se alternativ výkladu by se dostala do kolize s ústavní zásadou, vyjádřenou v jiném ustanovení zákona. Právě taková situace nastala, dle názoru krajského soudu, v posuzované věci, kdy (za použití historického výkladu, s poukazem na § 9a zákona o přestupcích a § 90 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích, derogované ke dni 1. 10. 2008) konstatoval zhoršení právního postavení soudců (ve srovnání s jinými kategoriemi osob v obdobném postavení), které bez racionálních důvodů zvyšuje možnost ingerence exekutivy do výkonu soudní moci. Tento deficit považoval krajský soud za natolik vážný, že dosahuje protiústavní intenzity.

Závěr krajského soudu (plynoucí ze srovnání postžitelnosti soudců a jiných ústavních a veřejných činitelů za porušení povinností uložených jim zákonem), že postavení soudců je (ve srovnání s jinými kategoriemi osob) srovnatelné, přičemž není podepřeno značitelnými a racionálními důvody, zdejší soud plně sdílí. Fakt, že zákon minimálně v případech, kdy by předmětem posouzení měly být skutky, kterých se měl soudce dopustit při výkonu své funkce, či v úzké souvislosti s tím, nejen nezakládá jeho přestupkovou imunitu, ale nedává ani možnost požádat o projednání jednání, které by moh-

lo být (obecně vzato) kvalifikováno jako přestupek, toliko v kárném řízení, tak vskutku navozuje otázku ústavně konformního výkladu zmínovaných ustanovení zákona o přestupcích.

Východiskem zde však nemůže být premisa o poměru speciality zákona o soudech a soudcích ve vztahu k zákonu o přestupcích. Ponechá-li Nejvyšší správní soud stranou, že v poměru speciality nemohou být zpravidla zákony jako takové, ale jen jejich konkrétní ustanovení (deklarující společensky aprobovaná pravidla chování – právní normy), nelze přehlédnout, že „[o] poměru speciality lze hovořit tam, kde se jedná o právní ochranu týchž zájmů“. Tento závěr byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 76/2009-69, č. 2236/2011 Sb. NSS, na který přílehlavě poukazuje i stěžovatel. V tomto rozsudku (jímž byla řešena otázka možné aplikace dvou sankčních ustanovení rozdílné povahy na nevhodné jednání vůči osobě v postavení veřejného činitele) zdejší soud dále uvedl, že „[z]ejména je v tomto ohledu důležité zodpovězení otázky, zda v obou případech [...] je zasažen totožný chráněný zájem (objekt), resp. je zasažen zájem pouze jediný, nebo zda je dána mnohost těchto zájmů. V případě, že by došlo k zasažení zájmu pouze jediného a současně by se nejednalo o situaci, kdy by byl tento zájem chráněný v různých směrech, proti různým aspektům téhož skutku, bylo by třeba hovořit o deliktu pouze jediném. [...] Pro posouzení existence poměru speciality v tomto případě je proto v souladu s výše uvedeným nezbytné porovnat ‚objekt‘, jenž chrání ‚skutkové podstaty‘ dle § 62 odst. 2 správního řádu a § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Pokud by byl objekt totožný, je třeba zjistit, zda všechny znaky § 62 odst. 2 správního řádu jsou obsaženy ve znacích § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a zda § 62 správního řádu konkretizuje a rozvíjí ‚obecnou skutkovou podstatu‘ uvedenou v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, popř. zda je totožný zájem chráněný v různých směrech, tj. proti různým aspektům téhož jediného skutku.“

Podle § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je kárným proviněním soudce

„zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů“. Pod takto široce a obecně koncipovanou skutkovou podstatu lze podřadit v podstatě jakékoliv zaviněné jednání soudce při výkonu jeho funkce i v občanském životě, porušili-li povinnosti uložené mu především v § 79 a § 80 zákona o soudech a soudcích. Pokud by snad (čistě hypoteticky) bylo v nyní posuzované věci zahájeno kárné řízení, šlo by pravděpodobně o posouzení, zda kárné obviněný soudce neporušil svou povinnost zdržet se projevů sympatií, náklonnosti nebo negativních postojů ve vztahu k zástupcům účastníků řízení (§ 80 odst. 6 zákona o soudech a soudcích); kárné řízení by tak sledovalo ochranu veřejného zájmu na řádném a důstojném výkonu funkce soudce.

Podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se přestupku „dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch“. Tato skutková podstata přestupku je formulována naprosto obecně s tím, že přestupku se může dopustit jakákoliv osoba při jakékoli životní situaci. V daném případě tedy přestupkový zákon sleduje ochranu jednotlivce před urážkou na cti a posměchem.

Z uvedeného srovnání § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích je zřejmé, že objektem (společensky chráněným zájmem) je v prvním případě veřejný zájem na řádném a důstojném výkonu funkce soudce, zatímco v případě druhém je to naopak čest jednotlivce napadená pachatelem přestupku. V nyní projednávaném případě je tedy dána rozdílnost chráněných zájmů, a zmínovaná ustanovení vůči sobě nejsou ve vztahu speciality.

I přesto však má Nejvyšší správní soud za to, že v nyní posuzovaném případě je použitelnost zákona o přestupcích na stěžovatelem tvrzené jednání soudce vyloučena. Krajský soud zcela správně identifikoval skutečnost, že obecná povinnost soudce zdržet se všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, ne-

stranné a spravedlivé rozhodování soudů (jak je v nejobecnější rovině zakotveno v § 80 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, a podrobněji rozvedeno v odstavci 2 až 6 tohoto ustanovení), v sobě zahrnuje prakticky veškerý život soudce odehrávající se ve veřejném prostoru, přičemž chování soudce při samotném výkonu soudcovské činnosti má zcela specifickou povahu. Vlastní výkon soudcovské činnosti, zahrnující rozhodování věcí, odůvodňování vydaných rozhodnutí, vedení soudního jednání či jiného soudního roku, komunikaci s účastníky a jejich zástupci, apod. představuje samotné jádro výkonu soudní moci. Na toto jádro navazuje činnost soudce související s výkonem jeho funkce, kdy sice vystupuje ještě jako soudce, avšak jeho samotné jednání není vlastním výkonem soudcovské činnosti. Půjde tak například o chování k ostatním soudcům a dalším pracovníkům na pracovišti (srov. § 80 odst. 6 zákona o soudech a soudcích), vystupování na veřejnosti, kdy vystupuje jako soudce (například komentář k vydanému rozhodnutí) apod. Na tuto sféru pak konečně navazuje běžný občanský život, kde (jak již bylo uvedeno) si soudce musí také též počínat v souladu s požadavky § 80 zákona o soudech a soudcích. V rámci této nejširší sféry jsou přitom na chování soudce kladeny přísnější požadavky, než jaké jsou kladeny na běžné občany; jednání, které by bylo možno ještě akceptovat v rámci běžných mezilidských vztahů, tak v konkrétním případě nemusí být akceptovatelné v případě soudce, a to právě s ohledem na jeho zcela specifické postavení i v rámci kategorie veřejných činitelů či veřejně činných osob. Z tohoto důvodu ostatně případné závadné chování soudce v rámci této sféry jeho života může být vždy postiženo cestou vyvození jeho kárné odpovědnosti; dosáhne-li potřebné intenzity společenské nebezpečnosti či škodlivosti, při současném naplnění příslušné skutkové podstaty konkrétního sankčního ustanovení, nic nebrání tomu, aby byl postižen současně v rámci soudního či správního trestání jako jakýkoli jiný občan (princip *ne bis in idem* se zde neuplatní – viz podrobněji dále).

Zatímco ve zmiňované nejširší sféře vystupuje soudce jako běžný občan (byť jsou na jeho chování kladeny vyšší nároky, pod hrozbou vyvození kárné odpovědnosti), a není tedy důvod vyjímát ho z dosahu sankční odpovědnosti (včetně správního trestání), v oblasti samotného výkonu soudcovské funkce tomu tak již není. Zde soudce vystupuje jako nositel jedné ze tří (na sobě nezávislých) mocí ve státě (viz například náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, č. 397/2006 Sb.) a realizuje tak ústavně zakotvenou funkci soudnictví (čl. 81 Ústavy). Jeho jednání je zde definováno jak příslušnými procesními předpisy, tak předpisy upravujícími postavení soudců (zákon o soudech a soudcích). V těchto předpisech jsou požadavky na nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon funkce soudce (zahrnující v to například i povinnost zachovávat náležitou úctu ke stranám sporu, nevystupovat předpojatě apod.) explicitně uvedeny (zákon o soudech a soudcích), či vyplývají z konkrétních povinností soudce při vedení řízení (procesní předpisy). Obranou proti případnému excessu z těchto povinností nabízejí jednak samotné předpisy upravující průběh řízení (například možnost vznést námitku podjatosti), tak i zákon o soudech a soudcích a na něj navazující zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. V případě, kdy by se takové jednání dostalo do roviny posouzení možné kárné odpovědnosti soudce, obsahuje posledně zmiňovaná úprava speciální mechanismus, jak takové jednání projednat a případně rozhodnout o uložení kárného opatření. Zde je třeba připomenout, že posuzování možné kárné odpovědnosti soudce se neodehrává uvnitř uzavřeného systému justice; o tom svědčí nejen okruh kárných žalobců, zahrnující též prezidenta republiky a ministra spravedlnosti (ve vztahu ke všem soudcům), případně též Veřejného ochránce práv, jde-li o některé soudní funkcionáře (viz § 8 citovaného zákona), ale i samotná kreace kárného soudu, ve kterém je paritně zastoupena nejustiční odborná veřejnost (srov. § 4 odst. 1 téhož zákona).

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy úprava právního postavení soudců a jejich kárné odpovědnosti komplexní a poskytuje dostatečné záruky řádného výkonu soudcovské činnosti, respektive efektivního a nezávislého postihu soudců, kteří svým povinnostem nedostojí. Je sice pravdou, že pozitivní právní úprava nikde explicitně nevylučuje možný souběh postihu kárného a „*trestního*“ (ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod, č. 209/1992 Sb.) i v případech, kdy jde o jednání soudce při výkonu jeho funkce; to však neznamená, že by o vyloučení exekutivy (tedy jiné moci ve státě) coby orgánu stíhajícího takové jednání nemohlo být uvažováno. Krajský soud zcela správně poukazuje na existenci pojistky proti nepřipustné ingerenci exekutivy do moci soudní, kterou je souhlas prezidenta republiky s trestním stíháním soudce pro činy spáchané při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s výkonem této funkce (§ 76 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, § 63 odst. 2 Ústavy). Jakkoli je prezident republiky v Ústavě zařazen do části třetí, nazvané moc výkonná, nelze na něj nahlížet jako na ryze exekutivní orgán, neboť jde o ústavního činitele, který v souladu s ústavou vykonává i některé pravomoci věcně náležející ostatním mocím ve státě (k tomu viz Sládeček, V.; Mikule, V.; Syllová J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 410 a násl.). Pokud tedy zákon v těchto případech podmiňuje trestní stíhání soudce ze strany státního zastupitelství a policie (tedy orgánů exekutivních) souhlasem nejvyššího ústavního orgánu, nutně se nabízí otázka, zda „*stíhání*“ soudce za jednání stejného charakteru, posuzované ovšem jako správní delikt (které leží plně v rukou orgánů moci výkonné), nepodléhá žádnému omezení, potažmo, zda je vůbec přípustné. Zde je nutno upozornit, že „*rozhraničení mezi trestními (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu*“ (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005

Sb. NSS), přičemž v praxi často na počátku trestního či správního (přestupkového) řízení není zcela zřejmé, zda na věc bude dále nahlíženo jako na trestný čin či správní delikt. Konkrétní jednání soudce tak může být, výlučně na základě rozhodnutí exekutivního orgánu, posouzeno v jednom případě jako trestný čin, zatímco v jiném případě jako správní delikt (přestupek); v prvním případě existuje proti zneužití této pravomoci pojistka ve formě souhlasu prezidenta republiky, ve druhém případě by mohl orgán moci výkonné postupovat bez jakéhokoli omezení. Pro takové rozlišení nicméně nenachází Nejvyšší správní soud rozumné důvody, neboť v obou případech má být soudce stíhán pro jednání, kterého se dopustil při výkonu své ústavní funkce, a v obou případech tak musí požívat srovnatelné míry ochrany.

Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem krajského soudu o vyloučení aplikace zákona o přestupcích na jednání soudce, kterého se měl dopustit při vlastním výkonu své funkce. Důvodem ovšem není přednostní aplikace zákona o soudech a soudcích, potažmo zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, z důvodu speciality, jak již bylo uvedeno výše, nýbrž jde o praktické provedení ústavních záruk nezávislosti soudní moci, jak jsou deklarovány v článku 81 a článku 82 Ústavy. Na tyto případy dopadá zvláštní režim kárné odpovědnosti soudců, který je ve vztahu k samotnému výkonu soudcovské činnosti konkretizací zmiňovaných ústavních záruk. Pokud by tomu tak nebylo, postrádal by systém kárné odpovědnosti soudců praktický smysl.

Je ovšem vhodné znovu zdůraznit, že tato faktická exempce se již nevztahuje na jiná jednání soudce, k nimž došlo mimo přímý výkon jeho funkce (například nevhodné chování na veřejnosti v běžném občanském životě). V těchto případech se totiž již nejedná o samotný výkon soudní moci a není tak důvod soudce za jeho jednání vyjímát z obecné odpovědnosti za deliktní jednání. V těchto případech se plně uplatní princip, že ani případná kárná odpovědnost soudce za jednání, které by mohlo být postiženo také jako správ-

ní delikt, nepřekáží vedení přestupkového řízení; to ostatně zcela jasně deklaroval i krajský soud s odkazem na závěry plynoucí z výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09. Zde Ústavní soud konstatoval, že kárné řízení není řízením o trestním obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a nemůže tedy ani potenciálně zakládat překážku *ne bis in idem*, ve smyslu čl. 4 dodatkového protokolu č. 7 citované Úmluvy. Kárné provinění soudce má povahu disciplinárního deliktu a je výrazem zvláštního vztahu mezi určitou skupinou osob a státem. Tento závěr ostatně koresponduje i s recentní rozhodovací činností Evropského soudu pro lidská práva, která sice již připouští podřazení disciplinárních rozhodnutí soudnímu přezkumu, avšak nikoli v rámci „*trestní věty*“ čl. 6 odst. 1 Úmluvy – viz například rozhodnutí ze dne 19. 4. 2007, *Eskelinen proti Finsku*, stížnost č. 63235/00, Reports 2007-II, či Ústavním soudem zmiňované rozhodnutí ze dne 5. 2. 2009, *Olujčić proti Chorvatsku*, stížnost č. 22330/05. Je tedy zřejmé, že stran téhož jednání (*idem*) vedle sebe může existovat odpovědnost kárná i přestupková. Argumentace krajského soudu tím, že jedině soudci může (obecně) za totožné jednání hrozit „*dvojitá postih*“, a to v řízení přestupkovém i kárném, není z tohoto pohledu zcela přesná, jakkoli správně poukazuje na nevyvážené postavení soudců, ve srovnání s jinými skupinami osob, podléhajícími taktéž kárné odpovědnosti. Tento „*dvojitá postih*“ nelze totiž chápat jako porušení zásady *ne bis in idem*, neboť „*trestní*“ sankce může být uložena toliko v řízení přestupkovém, zatímco v řízení kárném se jedná o disciplinární opatření pracovněprávního charakteru, které nemá povahu trestní sankce (byť jeho důsledky budou kárně postiženým soudcem pocítovány stejně). Riziko souběžného disciplinárního opatření souvisí jak se zvýšenými požadavky na osobnost soudce a výkon jeho funkce po profesní stránce, tak i s požadavky na chování soudce v jeho občanském životě.

Argumentuje-li stěžovatel ve prospěch (obecně) přestupkové postizitelnosti soudce

tím, že osoba dotčená protiprávním jednáním soudce má subjektivní právo na potrestání pachatele předmětného přestupku (bude-li jeho spáchání, pochopitelně, prokázáno), nelze s ním souhlasit. Ponechá-li Nejvyšší správní soud stranou fakt, že výše konstatovaná exempce musí logicky dopadat na všechny kategorie přestupků, mají-li být spojeny s výkonem funkce soudce, nelze přehlédnout, že stěžovatelem předestřenu myšlenku již v minulosti odmítl Ústavní soud, pokud jde o oblast soudního trestání (například usnesení ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 249/2000, č. 34/2000 Sb. ÚS); není přitom důvod, proč by tento názor neměl dopadat i na oblast trestání správního. Stěžovatel sice namítá rozdílnost mezi úpravou zákona o přestupcích (§ 68) a trestního řádu (§ 163 a § 163a), pokud jde o oprávnění postižené, respektive poškozené osoby ovlivnit zahájení či další pokračování řízení, tato argumentace však není správná. V řízení o přestupcích obecně platí, že přestupky se projednávají z důvodu veřejného zájmu a z úřední povinnosti (zásady legality a oficiality). Princip legality je prolomen v případech, kdy zákon o přestupcích předpokládá zahájení řízení pouze na návrh; u těchto „*návrhových přestupků*“ (§ 68 odst. 1 zákona o přestupcích) je oprávněna podat návrh pouze postižená osoba, případně její zákonný zástupce nebo opatrovník (princip oficiality je aktivován až v případě, kdy je řízení na návrh zahájeno). Bez návrhu takové osoby nebude jednání vykazující znaky konkrétně vyjmenovaných přestupků z úřední povinnosti zkoumáno. Je-li v posuzovaném přestupkovém řízení princip legality zcela vyloučen (princip oficiality se nicméně v případě zahájení řízení plně uplatní), zatímco v soudním řízení trestním je v těchto specifických případech uplatnění obou zmiňovaných principů vázáno na vyjádření (ne)souhlasu s jeho zahájením či dalším pokračováním, v obou případech je pro tuto osobu výsledek principiálně stejný; v obou případech totiž závisí na její vůli (projevené ve vztahu k orgánu veřejné moci), zda se povede řízení, jehož cílem má být potrestání pachatele deliktního jednání, kterým byla tato osoba postižena, respektive poškozena.

Není přitom podstatné, zda je tento projev vůle vyjádřen aktivně (návrh na zahájení řízení, souhlas se zahájením, respektive pokračováním v řízení) či pasivně (indolence poškozeného, respektive osoby blízké, ve smyslu ustanovení § 163a trestního řádu). Krajský soud správně dovodil, že zcela specifická konstrukce zahájení řízení vyplývající z § 68 odst. 1 zákona o přestupcích je v případě přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) tohoto zákona dána minimálním zájmem státu na jeho potrestání, proto i samotná iniciace případného řízení byla ponechána na osobě, která se cítí být jednáním jiné osoby postížena. Je přitom vhodné znovu zopakovat, že celá kategorie přestupků představuje zaviněná protiprávní jednání menší společenské nebezpečnosti (ve smyslu, v jakém jim je příkládána aktuální trestní politikou státu), čemuž nepochybně odpovídá i ona specifická úprava zahajování řízení posuzovaného přestupku. Lze souhlasit s krajským soudem, že ustupuje-li v některých případech přestupkového jednání veřejný zájem na jeho projednání individuálnímu zájmu poškozené (dotčené) osoby, neznamená to, že případně zahájené řízení již nemá vrchnostenskou povahu, tedy že nepůjde o řízení, kdy veřejná moc stíhá de-

liktní jednání konkrétní osoby. Správní orgán zde nevystupuje jako arbitř mezi zájmy stíhané osoby a osoby dotčené, ale je-li řízení zahájeno, plně se v něm uplatňují principy legality a oficiality. Dotčená osoba tak vskutku ani v těchto případech nemá žádné subjektivní právo na potrestání pachatele přestupku. Ke kolizi ústavně garantovaného práva na nezávislý a nestranný výkon soudní moci se (neexistujícím) subjektivním právem postížené (poškozené) osoby na potrestání původce takového jednání tedy nemůže dojít.

Sluší se konečně též uvést, že právo osoby dotčené na cti bránit se ataku na svou čest a lidskou důstojnost bez ohledu na to, kdo je jeho původcem, není shora uvedenými závěry popřeno, byť taková ochrana nebude poskytnuta v rámci sankčního řízení. Krajský soud zcela správně reflektoval fakt, že k zásahu do sféry osobnostních práv může dojít i při výkonu soudcovské činnosti (viz již citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 310/05); standardním prostředkem ochrany před takovým jednáním ovšem není sankční (zde přestupkové) řízení (jež sleduje jeho potrestání), ale žaloba před civilními soudy z titulu zásahu do osobnostních práv dle § 11 a násl. občanského zákoníku z roku 1964. (...)

2982

Pomoc v hmotné nouzi: doplatek na bydlení; odůvodněné náklady na bydlení

k § 34 a § 60 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.
k § 3 odst. 1 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 150/2009 Sb.

k Metodickému pokynu MPSV č. 4/2010, ze dne 13. 12. 2010, čj. 2010/98474-21

Pokud zákonná úprava poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi s účinností od 1. 1. 2011 nepočítala s tím, že cílové nájemné již nebude ve většině obcí a měst vyjma skupiny zákonem určených obcí stanovováno jako limit pro jednostranné zvyšování nájemného (§ 3 odst. 1 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu), pak chyběla opora v zákoně pro výklad pojmu odůvodněné náklady na bydlení (§ 34 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Jestliže Ministerstvo práce a sociálních věcí řešilo tento deficit zákonné úpravy použitím konstrukce tzv. místně obvyklého nájemného a postup pro jeho zjišťování určilo ve formě výkladového doporučení svým metodickým pokynem (č. 4/2010, ze dne

13. 12. 2010, čj. 2010/98474-21), jednalo se o přípustný postup metodického vedení orgánů pomoci v hmotné nouzi (§ 60 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ads 104/2012-40)

Prejudikatura: č. 1383/2007 Sb. NSS.

Věc: Josef Š. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o doplatek na bydlení, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 6. 4. 2011 vydal Městský úřad Aš, odbor sociálních věcí a zdravotnictví, rozhodnutí, kterým nebyla žalobci přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení s odůvodněním, že nebyly splněny podmínky pro vznik nároku na tuto dávku.

Na základě odvolání žalobce žalovaný (zde ještě Krajský úřad Karlovarského kraje, který s účinností od 1. 1. 2012 byl na základě novelizace zákona o pomoci v hmotné nouzi zákonem č. 366/2011 Sb. nahrazen Ministerstvem práce a sociálních věcí, s nímž bylo v řízení pokračováno) dne 25. 5. 2011 rozhodnutí správního orgánu I. stupně částečně změnil, ve zbytku potvrdil. V odůvodnění uvedl, že podle § 34 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění do 31. 12. 2011 platilo, že výše cílového nájemného se stanoví v období do 31. 12. 2010 jako součin cílové hodnoty měsíčního nájemného platné pro daný kalendářní rok, stanovené podle zvláštního právního předpisu (zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu) a podlahové plochy bytu. Zákon o jednostranném zvyšování nájemného z bytu byl změněn zákonem č. 150/2009 Sb. tak, že došlo k prodloužení účinnosti zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu v případě některých měst a obcí. Ve všech ostatních obcích (včetně Aše) bylo po 1. 1. 2011 možné sjednávat v nájemních bytech nájemné v souladu s občanským zákoníkem z roku 1964^{*)}. To znamená, že po uvedeném datu se museli vlastníci bytů, které již nadále nepodléhají regulaci nájemného podle zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu dohodnout s nájemci bytů o výši nájemného. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo pro místní rozvoj nemělo k dispozici objektivní údaje o výši nájemného v jednotlivých regio-

nech, městech a obcích, bylo na základě metodického vedení Ministerstva práce a sociálních věcí (Metodický pokyn MPSV č. 4/2010, ze dne 13. 12. 2010, čj. 2010/98474-21) doporučeno pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi do doby, než bude k dispozici cenová mapa, vycházet z „v místě a čase obvyklého nájemného“. Jestliže nájemné doložené žadatelem převyšovalo toto nájemné v místě a čase obvyklé, doporučovalo se započítat pro účely stanovení výše dávek pomoci v hmotné nouzi právě nájemné v místě a čase obvyklé. S ohledem na možné situace se doporučovalo porovnání výše takto stanoveného nájemného s náklady na plochu bytu připadající na jednotlivé osoby, která je používána při stanovení nákladů na bydlení v rámci státní sociální podpory. V případě, že byt obývala např. jedna osoba, doporučovalo se započítat plochu 38 m². Pro účely porovnání se nájemné tedy vypočetlo tak, že započítatelná podlahová plocha se vynásobila nájemným v místě a čase obvyklým na 1 m² podlahové plochy. V předmětné věci činilo nájemné v místě a čase obvyklém pro obec Aš pro typ bytu, který žalobce obýval, 34 Kč/m², podlahová plocha pro jednu osobu na základě doporučení metodického vedení 38 m². Nájemné v místě a čase obvyklé v případě žalobce tedy činilo 34 Kč x 38 m² = 1 292 Kč. Tato částka činila zároveň odůvodněné náklady na bydlení ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle § 35 uvedeného zákona činí výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc, a částkou, o kterou příjem osoby zvýšený

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby. Správní orgán I. stupně vycházel v době rozhodování z toho, že v měsíci březnu 2011 žalobce pobíral příspěvek na živobytí ve výši 2 020 Kč, odůvodněné náklady na bydlení činily částku 1 292 Kč a příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory 1 315 Kč. Z toho vyplývá, že doplatek na bydlení vycházel v záporné částce -23 Kč, a žalobci tak za měsíc březen 2011 nenáležel. Na základě uvedených skutečností žalovaný žalobci doplatek na bydlení ode dne 1. 3. 2011 nepřiznal.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, který jí vyhověl a rozsudkem ze dne 31. 7. 2012, čj. 17 A 41/2011-31, rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil. Uvedená rozhodnutí nebyla dle soudu v souladu s § 68 správního řádu, v němž jsou stanoveny náležitosti rozhodnutí. Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení se v odůvodnění uvedou „*důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“. Ve správním spisu však nejsou založeny žádné podklady, ze kterých by vyplývalo, na základě jakých skutečností bylo ve vztahu k typu bytu užívaného žalobcem stanoveno nájemné ve výši 34 Kč/m². Metodický pokyn je pouze interním nikoli zákonným předpisem, a proto nemůže jít k tíži občana, že příslušné ministerstvo nevydalo tzv. cenovou mapu nájemného pro jednotlivé regiony.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem soudu, že nemohl vycházet z metodického pokynu v otázce určení nájemného v místě bydliště žalobce. Metodický pokyn není podzákoným právním předpisem, nicméně jeho smyslem je sjednocení postupu správních úřadů napříč celou Českou republikou s cílem zavést rovný přístup k žadatelům z různých krajů. Není jím však vytvářen protiprávní stav. Žalobce správním

orgánu nepředložil relevantní doklad o výši a úhradě skutečného nájemného a záloh na služby spojené s užíváním skutečné rozlohy bytu, což byl hlavní důvod aplikace metodického pokynu pro účely určení nájemného v místě a čase obvyklém. Názor krajského soudu, že nemůže jít k tíži občana, že příslušné ministerstvo nevydalo tzv. cenovou mapu nájemného pro jednotlivé regiony, není podle stěžovatele přezkoumatelný, neboť krajský soud neuvedl, jakým způsobem měl být žalobce znevýhodněn a jakým způsobem by měl orgán pomoci v hmotné nouzi řešit skutečnost, že cenová mapa nájemného pro jednotlivé regiony skutečně nebyla konkrétním ministerstvem vydána. Není v kompetenci stěžovatele tuto situaci napravit. Metodický pokyn rozděluje bytové jednotky do několika kategorií a na byt žalobce se použije výpočet odpovídající bytové jednotce o rozsahu 38 m², což je hranice podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, pro jednu osobu. Přitom však bylo vycházeno ze žalobcem uváděných skutečností, zejména že žalobce obývá byt sám. Ohledně názoru krajského soudu, že ze správního spisu nevyplývá, kdy a na základě jakých rozhodných skutečností bylo ve vztahu k typu bytu užívaného žalobcem vycházeno z výše nájemného 34 Kč/m², stěžovatel uvedl, že orgán pomoci v hmotné nouzi provedl průzkum výše nájemného, které je hrazeno v místě bydliště žalobce, a na základě tohoto zjištění vyhodnotil výši nájemného v místě a čase obvyklém. Tento podklad je založen u orgánu pomoci v hmotné nouzi v listinné podobě a používán u všech žadatelů o dávky pomoci v hmotné nouzi, nikoliv však v každém spisu vedeném ve věci doplatku na bydlení. Tento postup byl v souladu s metodickým vedením stěžovatele a plně v souladu se zákonem.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se v prvé řadě věnoval závěru krajského soudu, že ve správním spisu nejsou založeny nezbytné podkla-

dy pro vydání rozhodnutí, neboť ani z žádného založeného dokladu nevyplývá, kdy a na základě jakých rozhodných skutečností bylo ve vztahu k typu bytu užívaného žalobcem vycházeno z výše nájemného 34 Kč/m² v místě a čase obvyklém, tj. v Aši. Z § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi (ve znění účinném do 31. 12. 2011) vyplývalo, že pro účely posouzení nároku a výše doplatku na bydlení se „do odůvodněných nákladů na bydlení započítává a) nájemné až do výše **cílového nájemného a pravidelné úhrady za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení; úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu, případně obdobnou vlastnickou formou bydlení, se rozumí úhrada za ústřední (dálkové) vytápění a za dodávku teple vody, za úklid společných prostor v domě, za užívání výtahu, za dodávku vody z vodovodů a vodáren, za odvádění odpadních vod kanalizacemi, za osvětlení společných prostor v domě, za odvoz tuhého komunálního odpadu, za vybavení bytu společnou televizní a rozhlasovou anténou, popřípadě další prokazatelné a nezbytné služby související s bydlením, a b) úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií; úhradou prokazatelné nezbytné spotřeby energií se rozumí úhrada dodávky a spotřeby elektrické energie, plynu, případně výdaje na další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá.“**

S účinností od 1. 1. 2012 bylo předmětné ustanovení v písm. a) novelizováno tak, že „[d]o odůvodněných nákladů na bydlení se započítává nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení, a pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu; nájemným se rozumí **nájemné hrazené v nájemních bytech, a to až do výše, která je v místě obvyklá, popřípadě nájemné až do výše cílového nájemného podle zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu**“. Podle § 34 odst. 2 téhož zákona v citovaném znění platilo, že „**výše cílového nájemného se stanoví v období do 31. 12. 2010 jako součin cí-**

lové hodnoty měsíčního nájemného platné pro daný kalendářní rok, stanovené podle zvláštního právního předpisu, a podlahové plochy bytu“. Cílovou hodnotou měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu se rozumělo takové nájemné, kterého může být dosaženo při jednostranném zvyšování nájemného nejdříve k 1. 1. 2010 (§ 2 zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu ve znění účinném do 31. 5. 2009). Ministerstvo pro místní rozvoj bylo oprávněno na základě § 4 odst. 1 zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu vydávat sdělení o výších cílové hodnoty měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu vypočtené podle vzorce uvedeného v příloze k tomuto zákonu, a to v členění podle velikostních skupin obcí za jednotlivé kraje, v případě hlavního města Prahy a Brna v členění na části města. Jak správně poukázal stěžovatel, zákonem č. 150/2009 Sb. byl s účinností od 1. 6. 2009 novelizován § 3 odst. 1 zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, čímž byla prodloužena možnost jednostranného zvyšování nájemného do 31. 12. 2012 ve vyjmenovaných městech; město Aš však mezi těmito městy uvedeno nebylo.

S účinností od 1. 1. 2011 tak musely orgány pomoci v hmotné nouzi při posuzování hranice „stropu“ započítatelného nájemného pro účely posouzení odůvodněných nákladů na bydlení pracovat s touto chybějící zákonnou úpravou cílové hodnoty měsíčního nájemného. Orgány pomoci v hmotné nouzi proto začaly vycházet z výše nájemného, která je v místě obvyklá. Postup stěžovatele, který za tímto účelem vydal Metodický pokyn MPSV č. 4/2010, čj. 2010/98474-21, ze dne 13. 12. 2010, tedy směřoval k řešení této komplikované právní situace a vymezení pojmu „**výše nájemného, která je v místě obvyklá**“. Lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že smyslem metodického pokynu je sjednocení postupu správních úřadů napříč celou ČR s cílem zavést rovný přístup k žadatelům z různých krajů. Stran aplikace uvedeného metodického pokynu stěžovatele je ovšem třeba rozlišit dvě roviny problému: a) obecnou možnost aplikace metodiky v popsané situaci, b) pře-

zkoumatelnost a správnost aplikace této metodiky v konkrétní situaci.

Stran první roviny problému má Nejvyšší správní soud za to, že v situaci, kdy vznikla v zákonné úpravě cílového nájemného ve většině obcí v České republice a zároveň v důsledku chybějícího vymezení „*místně obvyklého nájemného*“ zákonná mezera, měly orgány pomoci v hmotné nouzi řešit situaci s chybějícím klíčem pro určení maximální hranice odůvodněných nákladů na bydlení svými výkladovými prostředky, mezi něž nepochybně patří metodická činnost stěžovatele [viz § 60 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že metodické pokyny coby interní (v určitých případech též normativní) akty správních úřadů mohou být za předpokladu, že nejsou v rozporu se zákonem, pramenem uznávané správní praxe, která může poskytovat oporu pro rozhodování v jednotlivých případech, a správní soudy mohou takovou ustálenou správní praxi využít při přezkumu správních aktů (viz k tomu zejména rozsudek ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. Sb. NSS 1383/2007). Nejvyšší správní soud tedy *in abstracto* nepovažuje používání metodiky stěžovatele k určení cílového nájemného za nezákonné, byť v tomto ohledu měla metodika stěžovatele nepochybně vnější účinky a nahrazovala chybějící právní úpravu. Pokud se ale chtěl stěžovatel odvolávat na praxi zavedenou metodickým pokynem, bylo třeba jeho existenci soudu prokázat, aby krajský soud mohl vyhodnotit, zda byl tento postup zákonný. Ve správním spisu však byl obsažen pouze metodický pokyn č. 2/2006 ze dne 14. 12. 2006 k zákonu o pomoci v hmotné nouzi, který předmětná doporučení neobsahuje, přičemž ze spisu krajského soudu rovněž nevyplývá, že by stěžovatel či původní žalovaný krajskému soudu předložili Metodický pokyn MPSV č. 4/2010, čj. 2010/98474-21, ze dne 13. 12. 2010, který byl v posuzované věci správními orgány aplikován. Pokud stěžovatel krajskému soudu nepředložil metodický pokyn, na němž byla založena předmětná rozhodnutí orgánů pomoci v hmotné nouzi, nemůže se divit, že krajský soud k metodice nemohl přihlídnout a považoval jejich

rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. (...)

Krajský soud tyto a další nedostatky napadeného rozhodnutí částečně pojmenoval, ale nenabídl místo toho žádný alternativní postup, jakým by měl stěžovatel (či správní orgán I. stupně) v dalším řízení pokračovat, neboť své rozhodnutí opřel jen o výtku formálních nedostatků ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Jak Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, v této souvislosti je třeba reflektovat „*vládní povahu tohoto řízení, jakož i účel rozhodování (efektivní posouzení nároku na sociální dávku), přičemž záruku přezkoumatelnosti (a související úplnosti a přesvědčivosti odůvodnění) celého procesu posouzení nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi a správnosti její výše je třeba spatřovat především v odvolacím řízení, které s účinností od 1. 1. 2012 zajišťuje stěžovatel prostřednictvím svého odborného aparátu*“. Správním rozhodnutím I. stupně o dávkách pomoci v hmotné nouzi vydávaným do 31. 1. 2011 ještě pověřenými obecními úřady a úřady obcí s rozšířenou působností lze tedy oprávněně vytýkat tuto – v případě rozhodnutí I. stupně až formulářovou – strohost, která však v kontextu zavedené správní praxe, spisové dokumentace a odůvodnění napadeného rozhodnutí původního žalovaného nemusí mít za následek jejich nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, ani pro nedostatek důvodů (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu 19. 6. 2013, čj. 3 Ads 68/2012-23). Jakkoliv krajskému soudu je třeba dát v uvedených věcech za pravdu, napadený rozsudek krajského soudu je stran otázky určení odůvodněných nákladů na bydlení žalobce pro účely posouzení jeho nároku na doplatek na bydlení nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nedává správním orgánům dostatečnou oporu pro další postup ve věci.

Bude tedy na krajském soudu, aby dostatečně zdůvodnil svůj závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí původního žalovaného a dal stěžovateli jednoznačný a srozumitelný pokyn, jak konkrétně měly orgány pomoci v hmotné nouzi v předmětné věci (posouzení nároku žalobce na doplatek

na bydlení) postupovat a zda aplikovaly metodický pokyn stěžovatele v souladu s účelem zákonné úpravy pomoci v hmotné nouzi tak, aby vyplnil mezeru po absentující právní úpravě cílového nájemného s účinností od 1. 1. 2011 v souladu se smyslem a účelem právní úpravy odůvodněných nákladů na bydlení v rámci posuzování nároku na doplatek na bydlení. K tomuto bude třeba, aby si krajský soud opatřil předmětný Metodický pokyn č. 4/2010, který je nepochybně zásadním podkladem pro rozhodování v této věci a jenž při svém rozhodování k dispozici neměl.

Nejvyšší správní soud také poznamenává, že Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím Státního fondu rozvoje bydlení již zveřejňuje na svých internetových stránkách mapu nájemného. Jedná se o orientační nájemné pro obce, pro něž skončila účinnost zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu. Nyní již mohou orgány pomoci v hmotné nouzi z těchto orientačních údajů o nájemném v příslušných obcích vycházet, jakkoliv přímo na tento instrument rovněž právní úprava poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi přímo neodkazuje. (...)

2983

Evidence obyvatel: zrušení údaje o místě trvalého pobytu

k § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění zákona č. 53/2004 Sb.

k § 85 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině^{*)}

I. Podá-li rodič, kterému svědčí neodvozené právo užívání k bytu, v souladu s § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, žádost o zrušení údaje o místě trvalého pobytu dítěte (odvozeného uživatele bytu), prokazuje zánik užívacího práva dítěte k bytu předložením odvolání souhlasu s užíváním bytu pro tohoto odvozeného uživatele.

II. Skutečnost, že rodič má vůči dítěti vyživovací povinnost (§ 85 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině) bez dalšího neznamená překážku odvolání souhlasu tohoto rodiče s odvozeným užíváním bytu dítětem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 9 As 121/2012-47)

Prejudikatura: č. 1259/2007 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 137/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 34/98).

Věc: Ing. Nenand P. proti Magistrátu hlavního města Prahy o zrušení údaje o místě trvalého pobytu, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 16. 4. 2009 podal žalobce žádost u Úřadu městské části Praha 11, odbor vnitřních věcí (správní orgán I. stupně), dle § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evidenci obyvatel, ve které požadoval zrušení údaje o místě trvalého pobytu svého nezletilého syna z adresy bytu, ve kterém žalobce bydlel a byl jeho výlučným nájemcem. Svoji žádost žalobce odůvodnil tím, že jeho syn, který byl po rozvodu manželství svěřen do péče matky, se

kterou žil na jiné adrese, o žalobce jako o otce nejevil žádný zájem, pouze jej pomlouval a častoval neuctivými výroky. Žalobce se proto domníval, že místo trvalého pobytu syna by mělo být identické s místem trvalého pobytu jeho matky.

Správní orgán I. stupně dne 18. 9. 2009 dospěl k závěru, že nebyla splněna jedna z podmínek § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evi-

^{*) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.}

denci obyvatel spočívající v tom, že nebyl prokázán zánik práva syna k užívání předmětného bytu. Existenci užívacího práva syna žalobce k předmětnému bytu dovodil správní orgán I. stupně z vyživovací povinnosti rodiče vůči svému dítěti ve smyslu § 85 odst. 1 zákona o rodině, která trvá až do doby, dokud děti nejsou schopny samy se žít. Mezi povinnost rodičů živit své dítě patří i povinnost zajistit mu bydlení, a jelikož bylo prokázáno, že žalobce měl vůči nezletilému synovi vyživovací povinnost, trvalo jeho synovi užívací právo k předmětnému bytu odvozené od této povinnosti rodiče. Skutečnost, zda nezletilý užívací právo k předmětnému bytu využíval, či nikoliv, neměla na existenci tohoto užívacího práva žádný vliv.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 12. 2009 zamítl. Žalovaný se ve svém rozhodnutí ztotožnil s argumenty správního orgánu I. stupně.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který rozhodnutím ze dne 21. 6. 2012, čj. 10 A 3/2010-125, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud nezpochybnil konstantní výklad soudů k pojmu „*vyživné*“, které je určeno k uspokojování veškerých hmotných potřeb včetně bydlení, nicméně za zásadní považoval skutečnost, že žalobce v době rozhodování žalovaného platil na tehdy nezletilého syna výživné stanovené soudem, které bylo nezletilému soudem stanoveno dle jeho aktuálních potřeb, mimo jiné i s ohledem na náklady na jeho bydlení. Právě z toho důvodu, že výživné v sobě v souladu s judikaturou civilních soudů náklady na bydlení již obsahovalo, nebylo možné dle městského soudu na žalobci požadovat, aby synovi nad rámec výživného stanoveného soudem zabezpečoval bydlení. Městský soud dovodil, že v případě, že nezletilé dítě je svěřeno do péče jednoho z rodičů, je tento rodič povinen osobně pečovat o dítě, což předpokládá společné bydlení s dítětem, to znamená, že tento rodič naturálně realizuje svoji povinnost zabezpečit dítěti bydlení tím, že umožní dítěti bydlet v prostorách do-

mu (bytu), kde on sám bydlí také. Druhý rodič, který se osobně nepodílí na výchově, s dítětem nebydlí, ale vyživovací povinnost k dítěti realizuje prostřednictvím placení výživného, tím přispívá na náklady bydlení, kromě jiných nákladů, prostřednictvím soudem stanoveného výživného.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž poukázal na § 85 odst. 2 zákona o rodině, dle kterého svědčí vyživovací povinnost oběma rodičům. Soudní určení rodiče, kterému bylo dítě svěřeno do péče, a stanovení výše výživného druhému rodiči, kterým kompenzuje naturální péči, bylo dle stěžovatele pouze základním prvkem pro ochranu dítěte po rozvodu rodičů. Vyživovací povinnost rodičů je chápána jako uspokojování dalších potřeb dítěte a nelze ji dle názoru stěžovatele zúžit pouze na svěřeni do péče jednomu rodiči a stanovení výše výživného druhému rodiči. Dle stěžovatele nebyla splněna jedna z podmínek pro zrušení údajce o místě trvalého pobytu, a to zánik užívacího práva občana k objektu. Správní orgán I. stupně proto nemohl údaj o místě trvalého pobytu nezletilého zrušit, přičemž tento evidenční stav bude existovat do té doby, dokud vyživovací povinnost žalobce nezanimkne anebo jeho syn neohlásí změnu trvalého bydliště sám. S odkazem na zásadu legitimního očekávání odkázal stěžovatel na rozsudky městského soudu ze dne 21. 3. 2012, čj. 7 Ca 4/2009-86, a ze dne 29. 6. 2012, čj. 6 Ca 94/2009-34, které se měly týkat skutkové obdobné věci, a ve kterých městský soud dospěl k závěru, který nyní zastává stěžovatel.

Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry městského soudu a výklad zákona o rodině učiněný stěžovatelem označil za nesprávný. Povinnost hradit výživné dle jeho názoru neznamená povinnost zajistit oprávněné osobě bydlení (vyjma období, po které je upraven styk povinného s oprávněným). V opačném případě by byl žalobce kromě výživného stanoveného soudem povinen synovi nad rámec soudem stanoveného výživného hradit další náklady na uspokojování jeho potřeb. Žalobce je tak přesvědčen, že placením výživného k rukám

matky svého v té době nezletilého syna byla splněna i povinnost zabezpečit nezletilému bydlení, a právo nezletilého na užívání bytu tak netrvá.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...) Vzhledem k předmětu sporu, tj. posouzení zákonnosti rozhodnutí týkajícího se zrušení údaje o místě trvalého pobytu, Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejdříve shrnout dosavadní závěry vyplývající z jeho judikatury ohledně povahy institutu trvalého pobytu. Místem trvalého pobytu podle § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel „se rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (dále jen ‚objekt‘)“. Zákon o evidenci obyvatel výslovně stanoví (§ 10 odst. 2), že „[z] přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu uvedenému v odstavci 1 ani k vlastníkovu nemovitosti“. Znamená to, že rozhodnutí ohlašovny nemá soukromoprávní důsledky a že se nikdo pouze na základě zaevidování, nezaevidování či zrušení údaje o místě trvalého pobytu nemůže domáhat vydání objektu bydlení, užívacího práva v něm, či naopak jeho vyklizení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, čj. 2 As 64/2005-108, č. 1259/2007 Sb. NSS). Zdůrazňuje se tím evidenční (nikoli však výlučný) charakter institutu trvalého pobytu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti dále dovodil, že součástí veřejného subjektivního práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které

pro to nespĺňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky.

V projednávané věci je předmětem sporu naplnění podmínek pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu nezletilého dítěte evidovaného v místě bydliště rodiče, kterému po rozvodu manželství nebylo soudem svěřeno do péče a se kterým se nestýká.

Podmínky pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu upravuje § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evidenci obyvatel, dle kterého rozhodne ohlašovna o zrušení údaje o místě trvalého pobytu, „zaniklo-li užívací právo občana k objektu nebo vymezené části objektu, jehož adresa je v evidenci obyvatel uvedena jako místo trvalého pobytu občana a neužívá-li občan tento objekt nebo jeho vymezenou část“. Z uvedeného vyplývá, že pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu je třeba kromě návrhu podaného oprávněnou osobou (dále jen „odhlašovatel“) splnit jednak podmínku zániku užívacího práva osoby, jejíž údaj o místě trvalého pobytu má být zrušen (dále jen „odhlašovaná osoba“) k příslušnému objektu (*stav právní*) a současně podmínku neužívání tohoto objektu touto osobou (*stav faktický*). V případě, že odhlašovatel požaduje zrušení údaje o místě trvalého pobytu, je povinen podle § 12 odst. 2 citovaného zákona existenci důvodů rozhodných pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu ohlašovně prokázat. V projednávané věci je předmětem posouzení naplnění pouze první z uvedených podmínek, o naplnění druhé podmínky není mezi účastníky řízení spor.

Správní orgán je po podání žádosti o zrušení údaje o místě trvalého pobytu v souladu s § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evidenci obyvatel povinen posoudit, zda odhlašovatel prokázal kumulativní splnění dvou podmínek, a to zda zaniklo odhlašované osobě užívací právo k objektu (zde bytu), a zda byt již neužívá.

Právem užívání ve smyslu § 12 zákona o evidenci obyvatel je myšleno zejména právo vlastnické, spoluvlastnické, právo odpovídající věcnému břemeni a právo nájmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, čj. 3 As 38/2008-82). Právni

teorie i judikatura soudů potom rozlišuje tzv. neodvozený a odvozený právní titul k bydlení (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. 26 Cdo 1662/2002, nebo ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 26 Cdo 2491/2010). Ve vztahu k nájmu bytu obdobně rozlišoval povahu užívacích právních titulů k bydlení Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 34/98, č. 137/1998 Sb. ÚS. Shodně popisuje rozdíl mezi odvozeným a neodvozeným titulem k užívání bytu i odborná literatura: „*Společný nájem bytu ve smyslu § 700 až § 702 občanského zákoníku [z roku 1964^{*)}] je nutno odlišit od případů, kdy je byt užíván více osobami na základě příslušnosti k domácnosti nájemce. Pokud nedošlo platně ke vzniku právního vztahu společného nájmu bytu, je nájemcem pouze ten, jemuž svědčí některý z právních důvodů vzniku nájmu bytu, stanovený v zákoně. Právo ostatních osob v bytě bydlet je odvozeno od práva nájemce, a je na něm tudíž závislé*“ (viz Fiala, J.; Korecká, V.; Hurdík, J.; Adámková, K. *Občanské právo hmotné*. 3. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002, s. 307).

Členové rodiny, případně domácnosti, mají zpravidla odvozený titul k bydlení, založený často na rodinněprávních vztazích (u dětí jde o výkon rodičovské zodpovědnosti, u manželky o povinnost vyplývající z § 19 zákona o rodině; srov. Jehlička, O.; Švestka, J.; Škárková, M. *Občanský zákoník: komentář*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 910). Tento titul je založen na vyslovení souhlasu osoby, které svědčí neodvozený titul k užívání (dále jen „neodvozený uživatel“) s jejich spoluužíváním bytu či objektu. Osoby, kterým svědčí odvozený titul k užívání, jsou v dalším textu označovány jako „odvození uživatelé“.

Při posuzování splnění první podmínky stanovené § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evidenci obyvatel je tedy nezbytné ze strany správního orgánu nejdříve určit, zda odhlašovaná osoba má odvozený či neodvozený titul k užívání bytu (objektu či jeho části), podle tohoto závěru pak posoudit, jakým způsobem lze zánik jejího užívacího práva prokázat

a zda odhlašovatel tomuto ve smyslu § 12 odst. 2 citovaného zákona vyhověl. Je možno shrnout, že u neodvozeného titulu užívání vždy existuje zcela samostatné právo odhlašované osoby užívat objekt a odhlašovatel zánik tohoto práva musí prokázat, zpravidla doložením zániku smluvního vztahu či jiné právní skutečnosti, na základě které neodvozený titul k užívání v minulosti vznikl. V případě, že je právo užívání bytu odhlašované osoby odvozeno od souhlasu odhlašovatele (či jiné osoby), k prokázání zániku užívacího práva je nutné doložit pouze odvolání tohoto souhlasu.

V projednávané věci nebylo sporu o tom, že užívací právo syna žalobce bylo odvozeno od neodvozeného titulu otce (tj. žalobce) užívat byt na základě nájemní smlouvy. Správní orgán I. stupně je dle zákona o evidenci obyvatel oprávněn v případě žádosti o zrušení údaje o místě trvalého pobytu odvozeného uživatele k prokázání zániku užívacího práva odhlašované osoby požadovat pouze důkaz o odvolání souhlasu osoby, od jejíhož užívacího práva bylo právo odhlašované osoby odvozeno. V nyní posuzované věci žalobce souhlas s užíváním bytu pro syna jednoznačně odvolal, podmínka prokázání zániku (odvozeného) užívacího práva syna tedy byla splněna.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je tento důkaz, tj. doložení odvolání souhlasu s užíváním bytu odvozeným uživatelem, dostatečný k prokázání splnění první podmínky § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evidenci pobytu a správní orgán I. stupně je povinen ho akceptovat. Výjimkou mohou být pouze situace, kdy by v řízení byly zjištěny okolnosti, které by zpochybňovaly možnost odvolání tohoto souhlasu. Je nutno zdůraznit, že se bude jednat o zcela výjimečné případy. Jak je uvedeno výše, odvozené právo užívání bytu mají zejména rodinní příslušníci vlastníka či nájemce. Přestože podstatou vzniku odvozeného práva k užívání bytu je dobrovolné svolení neodvozeného uživatele s jejich sdílením společného bydliště, v některých krajních případech může právo strpění jejich pobytu

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

v bytě založit i zvláštní zákon. V případě vztahu rodičů a dětí je jím zákon o rodině. Zde upravené vztahy mohou v určitých situacích znemožnit rodičům odvolat souhlas s užíváním jejich bytu pro děti, které nemají možnost jinak uspokojit svoji potřebu bydlení. Tyto skutečnosti však v žádném případě nezkoumá správní orgán I. stupně v řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu z úřední povinnosti; je nutno, aby je tvrdil a prokázal účastník řízení (či jeho zástupce, pokud se jedná o nezletilé dítě), který se případně nemožnosti zrušení jeho odvozeného práva užívání bytu rodiče dovolává.

Povinnost rodičů zajistit dítěti bydlení obecně vyplývá z hmotněprávní úpravy vztahů mezi rodiči a dětmi dle zákona o rodině. Rodiče jsou povinni plnit vůči dětem vyživovací povinnost, která v sobě zahrnuje i zmíněnou povinnost zajištění odpovídajícího bydlení, a to až do doby, kdy jsou děti schopny se samy živit (§ 85 odst. 1 zákona o rodině). Vyživovací povinnost může mít mnoho podob a různý rozsah, vždy záleží na posouzení konkrétního vztahu mezi rodiči a dětmi a jejich poměrů. Stejně tak může být rozmanitý obsah úpravy vyživovací povinnosti ze strany soudu, nežijí-li rodiče nezletilého dítěte spolu. Mezi účastníky není sporu o tom, že vyživovací povinnost rodiče v sobě obecně zahrnuje i povinnost zajistit dítěti bydlení. Splnění této povinnosti je možno dosáhnout různými způsoby, záleží vždy na konkrétních poměrech rodičů. Nežijí-li rodiče nezletilého dítěte spolu, je výkon této povinnosti závislý na rozhodnutí, komu bylo dítě svěřeno do péče a jakým způsobem a mírou se podílí každý z rodičů na zajištění jeho bydlení. Cílem splnění povinnosti rodičů poskytnout dítěti bydlení je zajištění místa, ve kterém má dítě potřebné zázemí. Tato jistota je pro zdravý vývoj a plnohodnotný život dítěte zásadní, a je proto nutno na plnění uvedené povinnosti rodičů trvat. Nelze ji však rozšiřovat nad rámec jejího účelu. Je tedy možno shrnout, že rodič je povinen zajistit dítěti vždy bydlení dle svých možností a potřeb dítěte, což nemusí být nutně a ve všech případech v místě bydliště rodiče. Plnění této povinnosti nelze

zobecnit na povinnost automatického udělení souhlasu rodiče k odvozenému užívání jeho bytu dítětem za všech okolností, jak to učinily správní orgány v projednávané věci.

Pokud rodič v rámci správního řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu dítěte dříve udělený souhlas ke společnému užívání bytu odvolává, je toto odvolání nutno považovat za splnění podmínky zániku užívacího práva dítěte. Pokud by dítě či jiná zúčastněná osoba chtěla namítat nemožnost odvolání souhlasu rodiče k užívání bytu dítětem, musela by tvrdit a zároveň prokázat, z jakých důvodů dovozuje povinnost strpění užívání bytu pro dítě ze strany dotyčného rodiče. Nejdříve po unesení břemene tvrzení a důkazního břemene by se správní orgán musel těmito skutečnostmi zabývat a posoudit jejich důvodnost. Ta však jednoznačně nemůže být bez dalšího odvozována pouze na základě povinnosti jednoho z rodičů plnit výživné formou měsíčních finančních příspěvků na dítě.

Při svěřeni dítěte do výhradní péče jednoho z rodičů je obvyklé, že místo zázemí dítěte je pouze jedno, potřebu bydlení potom zajišťuje takto určený rodič na své náklady a druhý rodič se na plnění této povinnosti podílí finančním příspěvkem. Nemusí to však platit vždy. Nelze například vyloučit situace, kdy rodič, kterému bylo dítě svěřeno do výhradní péče, bydlí s dítětem v nemovitosti, která je ve vlastnictví druhého rodiče, a který ji poskytl k bydlení právě z titulu plnění povinnosti zajistit dítěti uspokojivé bydlení. I v takovém případě je rodiči vyměřeno výživné, ve kterém však není zahrnut příspěvek na bydlení dítěte. V případě svěřeni dítěte do střídavé výchovy má dítě místa bydliště obvykle (nejméně) dvě, přičemž i zde je rodičům vyměřováno výživné, v němž není zahrnut příspěvek na bydlení. Obdobně tomu bude v situaci, kdy je dítě sice svěřeno jednomu z rodičů do péče, avšak zároveň je rozhodnuto o rozšířeném pravidelném styku dítěte s druhým rodičem, například v trvání několika dnů v každém týdnu. U každého takového případu je plnění povinnosti zajistit dítěti bydlení, či na něj přispívat, odlišné, i přes shodnou povinnost platit na dítě výživné. Po-

kud by správný orgán I. stupně v rámci řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu hodnotil tvrzení a důkazy týkající se nemožnosti odvolání souhlasu s odvozeným užíváním bytu jednoho z rodičů dítětem, nemůže se omezit pouze na poukaz na svěřeni dítěte do péče jednomu z rodičů a stanovení povinnosti platit výživné druhému.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy v případě podání žádosti o zrušení údaje o místě trvalého pobytu dítěte ze strany rodiče, kterému svědčí neodvozené právo užívání k bytu, nutno považovat odvolání jeho souhlasu s užíváním bytu pro odvozeného uživatele (dítě) za udělené a platné, dokud není v řízení prokázáno, že k odvolání souhlasu nemohlo dojít. Tímto prokázáním však dle výše uvedených závěrů není v žádném případě pouze obecné zjištění, že dítě je nezletilé (případně nezaopatřené) a otec – odhlašovatel má vůči němu vyživovací povinnost. K účinnému zpochybnění odvolání souhlasu otce s odvozeným užíváním bytu jeho dítětem je třeba prokázat skutečnosti, které dle zákona o rodině brání tomuto právnímu úkonu, tedy zejména osvědčení, že dítě nemá zajištěno bydlení a dotyčný rodič je povinen mu toto zajistit, a to konkrétně formou udělení (či zachování) souhlasu k odvozenému užívání bytu, ve kterém žije.

Je nutno konstatovat, že pokud by tato situace skutečně nastala, tj. bylo by prokázáno, že potřebu bydlení dítěte je možno realizovat pouze společným bydlením v bytě rodiče, který původně žádal o zrušení údaje o místě trvalého pobytu dítěte, pak by plnění povinnosti rodiče zajistit bydlení bylo spojeno s reálným ubytováním dítěte, což by samo o sobě vylučovalo splnění druhé podmínky § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evidenci obyvatel, tj. neužívání objektu osobou, jejíž trvalý pobyt má být zrušen. Z toho je zřejmé, že práva osob užívajících předmětný objekt na základě odvozeného užívacího titulu k bydlení jsou tak pro účely evidence místa trvalého pobytu dostatečným způsobem chráněna

druhou podmínkou pro zrušení místa trvalého pobytu, a tou je fakticita užívání objektu. Jinými slovy, pokud by osoba disponující odvozeným užívacím titulem k bydlení byl fakticky užívala, například na základě práva dítěte vyplývajícího z povinnosti rodiče zajistit mu bydlení, nepřichází zrušení jejího místa trvalého pobytu v tomto bytě v úvahu.

Nejvyšší správní soud na základě uvedených závěrů nepřisvědčil stěžovateli, dle něhož údaj o místě trvalého pobytu dítěte nelze rodičem zrušit, dokud nezanikne jeho vyživovací povinnost, případně, dokud zletilé dítě neohlásí samo změnu trvalého bydliště. Dle výše uvedených východisek bylo ověřeno, že ve správním řízení nebyly žádným z účastníků tvrzeny ani správními orgány zjištěny skutečnosti, pro které by žalobce nemohl účinně odvolat svůj souhlas s odvozeným užíváním bytu, ke kterému mu svědčí právo nájmu, pro jeho syna. Matka (tehdy) nezletilého syna, které byl svěřen do péče, odvolání proti původnímu rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu syna nijak neodůvodnila, ani v průběhu dalšího řízení netvrdila, že by potřeba bydlení syna nebyla zajištěna. Lze shrnout, že v projednávané věci podal žalobce návrh na zrušení údaje o místě trvalého pobytu jeho syna, k tomu doložil, že syn předmětný byt neužívá. Z jeho návrhu bylo zcela zřejmé, že původně udělený souhlas s užíváním bytu pro syna odvolává, přičemž neúčinnost tohoto odvolání nebyla zjištěna. Odvozené právo užívání syna k bytu žalobce tedy zaniklo, čímž byly splněny všechny podmínky pro rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu.

V této souvislosti nemohl zdejší soud zohlednit ani namítané legitimní očekávání stěžovatele pramenící z odkazované judikatury městského soudu, neboť je to Nejvyšší správní soud, jehož úkolem je rozhodovací praxi správních soudů vlastní judikaturou sjednocovat (shodně viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, čj. 1 As 143/2012-38).

Veřejnoprávní smlouvy: smlouva o poskytnutí účelové dotace; spory z veřejnoprávních smluv

k § 141 a § 169 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Smlouva o poskytnutí účelové dotace uzavřená mezi regionální radou regionu soudržnosti a příjemcem dotace je veřejnoprávní smlouvou. V případě námitky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana kterékoliv smluvní strany poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu z roku 2004 ve spojení s § 141 téhož zákona, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53)

Prejudikatura: č. 1444/2008 Sb. NSS a č. 1675/2008 Sb. NSS.

Věc: Město Hluboká nad Vltavou proti Regionální radě regionu soudržnosti Jihozápad o dotaci, o kasační stížnosti žalované.

Oznámením ze dne 20. 9. 2012 žalovaná žalobce informovala o krácení finančních prostředků dotace (dále jen „oznámení o krácení dotace“), poskytnuté na základě Smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu Jihozápad (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“), uzavřené mezi žalobcem a žalovanou dne 7. 2. 2011.

Žalobce podal proti tomuto oznámení správní žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozhodnutím ze dne 11. 4. 2013, čj. 10 A 3/2013-48, odmítl jako předčasnou a věc postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj ČR k projednání v odvolacím řízení. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí zaujal názor, že žalovaná naplňuje znaky správního orgánu, jak byly definovány v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, neboť byla zřízena zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, je právnickou osobou a její činnost je financována ze státního rozpočtu a finančních prostředků Evropské unie.

Vztah vzniklý poskytnutím dotace označil krajský soud za vztah veřejnoprávní a poskytnuté dotace za dotace ze státního rozpočtu a rozpočtu krajů, které jsou dle § 3 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zá-

konů (rozpočtová pravidla), tzv. jinými prostředky státu. Rozhodování o nich proto patří do oblasti veřejné správy.

Oznámení o krácení dotace dle krajského soudu určitým způsobem negativně ovlivňuje sféru žalobce, neboť v souvislosti s krácením dotace mu vznikají další povinnosti, související se zajištěním úhrady zbývajících částí projektu, čímž dochází k negativnímu projevu v jeho právní sféře, a proto se, ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 7 As 173/2012-44, jedná o rozhodnutí způsobilé k přezkumu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., a lze na něj aplikovat obecné předpisy vztahující se ke správnímu řízení.

Krajský soud dále uvedl, že dle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu rozhoduje spory z veřejnoprávní smlouvy „*správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy*“. Dle obsahu spisu stěžovatelka vyřídila odvolání žalobce ze dne 7. 12. 2012 pouhým „*Vyrozuměním k odvolání*“ ze dne 19. 12. 2012, a proto nepostupovala v souladu se zákonem (§ 81 správního řádu), jelikož měla odvolání žalobce posoudit podle obsahu a vyřídít jej postupem podle hlavy VIII. části druhé správního řádu.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že žaloba měla být krajským

soudem odmítnuta pro nepřipustnost, neboť posuzované oznámení není rozhodnutím správního orgánu. Právní vztah mezi poskytovatelem a příjemcem dotace z veřejných rozpočtů je vztahem veřejnoprávním a poskytování dotací z veřejných rozpočtů je činností spadající do oblasti veřejné správy. Dle stěžovatelky je však nutno odlišit situaci před udělením dotace a situaci po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. K poskytování dotací žadatelům, resp. příjemcům, dochází na základě uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace, která je veřejnoprávní smlouvou *sui generis*. Ta závazně upravuje vzájemný právní vztah mezi poskytovatelem dotace a příjemcem. Orgán veřejné moci je podmínkami smlouvy a v ní stanovenými právy a povinnostmi vázán. Postup stěžovatelky, kterým žalobci oznámila krácení dotace, je postupem v souladu s ustanoveními smlouvy o krácení dotace. Pokud byl žalobce přesvědčen, že jednala v rozporu se smlouvou o poskytnutí dotace, měl postupovat výlučně dle § 141 a § 169 správního řádu a iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy. Oznámení o krácení dotace není správním rozhodnutím a postup dle § 81 správního řádu nelze uplatnit. Mělo-li být podání žalobce ze dne 7. 12. 2012 posouzeno podle obsahu a v souladu se správním řádem, mělo být posouzeno jedině jako návrh na zahájení sporného řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil s tvrzením stěžovatelky, dle kterého k poskytování dotací žadatelům dochází až na základě uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace. S odvoláním na § 16e odst. 1 písm. d) zákona o podpoře regionálního rozvoje namítal, že rozhodujícím aktem přidělení dotace je usnesení výboru regionální rady a nikoliv smlouva o poskytnutí dotace. Smlouva nemůže nahradit individuální správní akt, neboť ten byl učiněn již usnesením výboru stěžovatelky o přidělení dotace.

Pokud jde o podstatu posuzovaného právního vztahu, žalobce uvedl, že i kdyby se jednalo o vztah z veřejnoprávní smlouvy, šlo by pouze o nahrazení správního aktu a jakýkoliv další postup ze strany poskytovatele by nesl znaky správního rozhodnutí. Navíc by se

v daném případě muselo jednat o veřejnoprávní smlouvu *sui generis*, pro jejichž existenci nevytváří správní řád prostor, a spor z ní by nebyl řešitelný dle § 169 správního řádu.

Dále se žalobce ztotožnil s rozhodnutím krajského soudu, který spatřoval v krácení dotace autoritativní postup, kterým stěžovatelka jedná nad rámec veřejnoprávní smlouvy a rozhoduje jako správní orgán z vrchnostenské pozice. Proti takovému rozhodnutí je odvolání dle § 81 správního řádu přiměřeným způsobem obrany. Pokud byla stěžovatelka přesvědčena, že jde o spor z veřejnoprávní smlouvy, měla věc postoupit nadřízenému správnímu orgánu, případně vyzvat žalobce k úpravě podání. Primárně však měla, chtěla-li zkrátit částku poskytnuté dotace, sama iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy a obrátit se na nadřízený orgán.

Stěžovatelka v reakci na vyjádření žalobce popřela, že by akcentovala pouze smluvní vztah založený smlouvou o poskytnutí dotace. Dále uvedla, že rozhodnutí o přidělení dotace považuje za podmínku nutnou pro uzavření smlouvy. Na základě té je smluvně upraven vztah mezi poskytovatelem a příjemcem, oběma stranám vznikají práva a povinnosti a příjemci vzniká nárok na dotaci. Co se týká oznámení o krácení dotace, stěžovatelka vyloučila jeho vrchnostenský charakter. Práva a povinnosti žalobce byly určeny smlouvou o poskytnutí dotace, nikoli vrchnostenským aktem. K zahájení sporu z veřejnoprávní smlouvy nebyl ze strany stěžovatelky důvod, neboť oprávnění zkrátit výši dotace vyplývalo z uzavřené smlouvy. Naopak žalobce, který tvrdí, že byla zkrácením dotace jeho práva a povinnosti dotčena, je stranou příslušnou k zahájení takového sporu.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud vycházel při posouzení věci z následujícího skutkového a právního stavu.

Stěžovatelka je zřízena dle zákona o podpoře regionálního rozvoje. Jeho předmětem je právní úprava podpory regionálního rozvoje a vytvoření institucionálního rámce pro její uskutečňování, upravuje postavení organizačních složek v regionech NUTS 2 (regiony soudržnosti) potřebných pro přijímání pomoci z předvstupních a strukturálních fondů Evropské unie v rámci její hospodářské a sociální politiky. Regionální rada je právní osobou a řídicím orgánem regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti.

Podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje se na vztah státu a regionální rady při činnostech upravených zákonem (tedy včetně kontroly a dozoru nad touto činností), použijí ustanovení o přenesené působnosti krajů. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), upravuje kontrolu a dozor nad přenesenou působností v § 81 a násl., přičemž jak dozor, tak i kontrolu přenesené působnosti svěřuje věcně příslušným ministerstvům [viz § 84, § 86 odst. 1 a § 92a písm. b) krajského zřízení]. V souladu s právní úpravou obsaženou v zákoně o podpoře regionálního rozvoje je zde věcně příslušným ministerstvem Ministerstvo pro místní rozvoj.

Podle § 7 zákona o podpoře regionálního rozvoje se finanční podpora na opatření obsažená ve státním regionálním rozvoji poskytuje vedle zvýhodněných úvěrů a návratných finančních výpomocí také formou dotací.

V červnu roku 2009 žalobce požádal projektovou žádostí o poskytnutí účelové dotace na projekt s názvem: „*Cyklistická stezka Hluboká nad Vltavou Poněšice úsek II a III*“. Stěžovatelka (Výbor Regionální rady) o žádosti kladně rozhodla 8. 11. 2010 (usnesení č. 455/2010). Na základě tohoto usnesení došlo dne 7. 2. 2011 mezi žalobcem a stěžovatelkou k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. V té byla výše dotace určena procentní mírou 43,64 % způsobilých výdajů a omezena maximální částkou 14 391 793,00 Kč. V důsledku přijetí dodatku č. 1 ke smlouvě došlo ke snížení maximální částky na 13 644 328,73 Kč. Výše konečné vyplacené částky je vázána na „*způsobilost doložených výdajů*“, definova-

nou v Příručce pro příjemce ROP NUT II Jihozápad.

Dne 30. 9. 2011 požádal žalobce o vyplacení dotace na základě doložených výdajů. Stěžovatelka žalobce vyrozuměla oznámením o krácení dotace ze dne 20. 9. 2012 o snížení výše poskytnuté dotace z důvodu nezpůsobilosti části doložených výdajů, která byla zjištěna v rámci kontroly Interim. V příloze tohoto oznámení byly uvedeny konkrétní korekce způsobilých výdajů.

Z důvodu částečného nesouhlasu s krácením výše poskytnuté dotace využil žalobce širokou paletu obranných nástrojů.

V první řadě podal dne 8. 11. 2012 námitky k oznámení o krácení finančních prostředků dotace a námitky k výsledku fyzické kontroly Interim. Ty byly dle tvrzení stěžovatelky, obsaženém ve „*Vyrozumění k odvolání proti rozhodnutí správního orgánu Oznámení příjemci o krácení finančních prostředků dotace ze dne 20. 9. 2012*“, vypořádány dne 21. 11. 2012 se závěrem, že „*nepřinesly nové informace a skutečnosti, na základě kterých by bylo možné původní závěry z kontrol projektu přehodnotit*“.

Následně dne 7. 12. 2012 podal žalobce odvolání proti oznámení o krácení dotace. Toto odvolání posoudila stěžovatelka jako stížnost proti jejímu postupu a 19. 12. 2012 zaslala žalobci „*Vyrozumění k odvolání proti rozhodnutí správního orgánu*“.

Dalším zvoleným prostředkem obrany byla žaloba dle § 65 s. ř. s. proti oznámení o krácení dotace, kterou krajský soud odmítl usnesením napadeným v nyní projednávané věci.

Mimo výše uvedeného podal žalobce dne 15. 1. 2013 u Ministerstva pro místní rozvoj návrh na provedení sporného řízení ve věci rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy. Ten byl usnesením ze dne 13. 2. 2013 postoupen Ministerstvu financí.

Předmětem sporu v projednávané věci je tedy povaha oznámení o krácení dotace. Dle žalobce se jedná o rozhodnutí správního orgánu, dle stěžovatelky o postup vyplývající z uzavřené veřejnoprávní smlouvy. Nesouhla-

sil-li žalobce s takovým postupem, měl podat návrh na sporné řízení.

Těžiště činnosti stěžovatelky spočívá v koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti, mimo jiné v realizaci dotačních programů z evropských kohezních fondů a jejich administraci. S krajským soudem se lze ztotožnit v tom, že poskytování dotací z fondů regionální rady regionu soudržnosti je nutno řadit do oblasti veřejné správy, konkrétně veřejných financí.

Charakteru smluv, na základě kterých jsou přiznávány dotace, je věnována početná judikatura. K tomu, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je třeba, aby šlo o smlouvu, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Rozhodující pro pojmání určité smlouvy jako veřejnoprávní není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký je, resp. má být, její obsah. Obsahem veřejnoprávní smlouvy musí být založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného práva. Obsahem smlouvy o poskytnutí dotace je poskytnutí dotace z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy.

Na rozdíl od vztahů občanskoprávních, ve kterých jsou jejich účastníci v zásadě v rovném postavení, při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace dochází fakticky ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a veškerá smluvní volnost příjemce spočívá v možnosti tyto podmínky akceptovat, či odmítnout. Z konstantní judikatury lze odkázat například na rozsudky zdejšího soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 Afs 58/2007-58, č. 1444/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Afs 49/2007-96, případně také rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS.

Kategorizace veřejnoprávních smluv provedená v § 160 až § 162 správního řádu na smlouvy koordinační (§ 160), subordinační (§ 161) a smlouvy mezi subjekty soukromého práva, tzn. účastníky správního řízení, resp. osobami, které by byly účastníky správního

řízení, kdyby probíhalo (§ 162), není vyčerpávající, a není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v § 160 až § 162 nepočítá. To však neznamená, že by spor z takové smlouvy nemohl být řešen podle příslušných ustanovení správního řádu, jak tvrdí žalobce. V případě takových veřejnoprávních smluv by měl před správním řádem přednost zvláštní zákon, ve zbytku by se použila obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu (viz obecná subsidiarita správního řádu deklarovaná v § 1 odst. 2 správního řádu). Ustanovení § 141 správního řádu se vztahuje nejen na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až § 162 správního řádu, ale i na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, se kterými správní řád nepočítá.

Charakter smlouvy však sám o sobě neposkytuje odpověď na otázku, jakým způsobem nahlížet na povahu úkonů uskutečňovaných stěžovatelkou při realizaci dotačních programů a jejich administraci.

Činnost stěžovatelky při poskytování dotací je nutno rozdělit na dvě fáze – na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace a fázi po uzavření této smlouvy.

Fáze před uzavřením veřejnoprávní smlouvy je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním stěžovatelky, samozřejmě v mezích zákona a s vyloučením libovůle, základem diskriminace, zákazu zneužití apod. Z tohoto postavení stěžovatelky (na rozdíl od postavení účastníka v občanskoprávních vztazích) plyne, že může v mezích zákona autoritativně rozhodovat jak o administraci žádosti o dotaci, tak o podmínkách jejího poskytnutí. V této fázi proto mohou některé její úkony naplňovat znaky rozhodnutí správního orgánu, které je způsobilé soudního přezkumu ve smyslu § 65 s. ř. s. Posuzování povahy takových úkonů není předmětem sporu v projednávané věci.

Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován

jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Veřejnoprávní smlouva stejně jako smlouva soukromoprávní je primárně založena na tzv. smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 2 Afs 49/2007-96: „*Zásada ‚pacta sunt servanda‘ je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. I tyto smlouvy se musí dodržovat.*“ Výše uvedené platí jak pro žadatele o dotaci, který se uzavřením smlouvy stává jejím příjemcem, tak pro stěžovatelku, jako druhou smluvní stranu veřejnoprávní smlouvy, jakkoliv obsah smlouvy ji dává vrchnostenský ráz a stěžovatelka uzavřením smlouvy postavení správního orgánu neztrácí.

Ochrana kterékoliv smluvní strany je v případě námitky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 téhož zákona, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.

Ohledně sporů z uzavřené smlouvy jsou jak stěžovatelka, tak žalobce ve zcela rovnocenném postavení. Jakkoliv stěžovatelka hájí především veřejný zájem, není při případném sporu v postavení správního orgánu I. stupně, ale v postavení navrhovatelky nebo odpůrkyně. Oba účastníci sporného řízení mají na základě § 141 odst. 3 správního řádu postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 téhož zákona. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu (ministerstva pro místní rozvoj) ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví.

Žalobce se mylí, uvádí-li, že chtěla-li stěžovatelka krátit příslibenou výši dotace, byla povinna iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy a postupovat dle § 169 správního řádu. Zmocnění stěžovatelky posuzovat způsobilost doložených výdajů, jakož i její oprávnění krátit příslibenou částku na základě takového posouzení je obsaženo v samotné smlouvě [viz např. ustanovení I odst. (3), IV odst. (4), VI (4) a zejména XII (3): „*Poskytovatel si vyhrazuje právo nepotrdit proplacení takových výdajů, které nejsou v souladu se způsobilými výdaji definovanými v příručce pro žadatele ROP NUTS II nebo jiných materiálech závazných pro implementaci ROP NUTS II Jihozápad.*“].

Se stěžovatelkou lze tedy souhlasit v tom, že při oznámení o krácení dotace postupovala v souladu s uzavřenou smlouvou, a nesouhlasil-li žalobce s jejím postupem, pak to byl právě žalobce, kdo měl iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy návrhem dle § 169 správního řádu. Zákonnou povinností stěžovatelky postoupit písemně projevový nesouhlas žalobce s krácením dotace příslušnému orgánu, ať už jako odvolání či jako návrh na sporné řízení, dovodit nelze. Při výkladu, který zaujal žalobce i krajský soud se zcela stírá rozdíl mezi správním řízením, jehož cílem je vydání správního rozhodnutí, a postupem, jehož cílem je uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Krajský soud výrokem I. žalobu odmítl pro předčasnost a výrokem II. věc postoupil ministerstvu pro místní rozvoj k projednání věci v odvolacím řízení. Žaloba však směřovala proti úkonu, který není rozhodnutím správního orgánu, a krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou. Vzhledem ke zcela nesprávným úvahám, o které krajský soud své rozhodnutí opřel, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu sám odmítl.

Zemědělství: zařazení do programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti

k nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení ve znění nařízení Rady (ES) č. 1783/2003, č. 2223/2004 a nařízení Komise (ES) č. 567/2004 a č. 583/2004

k nařízení vlády č. 69/2005 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotace v souvislosti s předčasným ukončením provozování zemědělské činnosti zemědělského podnikatele, ve znění nařízení vlády č. 512/2006 Sb.*)

V souladu s rozsudkem Soudního dvora ze dne 11. 4. 2013, Soukupová, C-401/11, platí, že při rozhodování o nároku na zařazení do Programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti podle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu a nařízení vlády č. 69/2005 Sb. nelze činit rozdíl mezi mužem zemědělcem a ženou zemědělkyní a rovněž mezi jednotlivými ženami zemědělkyněmi v závislosti na počtu jimi vychovaných dětí. Poslední den pro podání žádosti o zařazení do programu je třeba v případě žadatelky určit tak, jako by žádost podával muž narozený ve stejném dni.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2013, čj. 8 As 8/2010-233)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 26. 1. 1999, Terhoeve (C-18/95, Recueil, s. I-345), ze dne 22. 6. 2011, Landtová (C-399/09, Sb. rozh., s. I-5573) a ze dne 11. 4. 2013, Soukupová (C-401/11).

Věc: Blanka Soukupová proti Ministerstvu zemědělství o zařazení do programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Státní zemědělský intervenční fond zamítl rozhodnutím ze dne 20. 12. 2006 žádost žalobkyně o zařazení do programu Předčasné ukončení provozování zemědělské činnosti zemědělského podnikatele (dále jen „program“) podle nařízení vlády č. 69/2005 Sb. Správní orgán žádost zamítl z důvodu, že žalobkyně ke dni jejího podání již dosáhla věku potřebného pro nárok na starobní důchod. Tímto nesplnila podmínku stanovenou v § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 69/2005 Sb.

Žalobkyně se proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 4. 2007 toto odvolání zamítl.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 30. 4. 2009, čj. 10 Ca

212/2007-62, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud v rozsudku konstatoval, že zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, přiznává nárok na starobní důchod po dosažení doby pojištění a zároveň po dosažení alespoň věku potřebného pro vznik nároku (tzv. důchodový věk). S poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04, č. 160/2007 Sb. ÚS, městský soud vyložil, že rozdíly ve stanovení důchodového věku u mužů a žen byly dány historickým a společenským sociálním vývojem v českém a československém důchodovém systému. V oblasti důchodového pojištění má toto rozlišování své opodstatnění a v jisté míře je lze považovat za odůvodněné. Městský soud ovšem dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci nejsou dány důvody pro rozlišování mezi muži zemědělci a ženami zeměděl-

*) S účinností od 15. 3. 2008 změněno nařízením vlády č. 96/2008 Sb.

kyněmi. Doba, po kterou lze žádat o zařazení do programu, se však krátí v závislosti na počtu vychovaných dětí a pohlaví žadatele. Dané omezení doby pro zařazení do programu je, na rozdíl od důvodů vedoucích k odlišnému stanovení podmínek pro odchod do důchodu, naprosto neodůvodněné a neodpovídá cíli a účelu poskytované podpory.

Nařízení č. 1257/1999 hovoří o „*obvyklém věku pro odchod do důchodu*“, nikoliv přímo o věku, který je potřeba pro vznik nároku na starobní důchod. Podle městského soudu je třeba tento pojem vyložit (s ohledem na přívlastek „*obvyklý*“) tak, aby v každé členské zemi byl upraven a nastaven způsobem, kterým by nedocházelo k neodůvodněným rozdílům mezi mužem zemědělcem a ženou zemědělkyní. To nesouvisí se skutečností, že věk odchodu do důchodu v rámci důchodového systému je upraven rozdílně pro muže a pro ženy. Při vyplácení podpory zemědělcům při předčasném ukončení jejich činnosti není podmínka pohlaví ani počtu dětí pro vyplácení podpory určující ani odůvodněná. Nařízením vlády č. 69/2005 Sb. nastavená podmínka, aby žadatel nedosahoval věku potřebného pro nárok na starobní důchod, ve svém důsledku vyřazuje část zemědělců, u nichž nárok na starobní důchod již vznikl, a to na rozdíl od jiných žadatelů (mužů či bezdětných žen), u nichž tento věk nastává později. Pokud tedy tyto rozdíly mají své opodstatnění v rámci stávajícího důchodového pojištění, pak v rámci poskytování podpory zemědělcům, bez rozdílu pohlaví či vychovaných dětí, nikoliv. Městský soud proto vyložil, že horní věkovou hranici pro možnost zařazení do programu je třeba určit jako obvyklý věk pro odchod do důchodu všem stejně. Tedy bez rozdílu, zda je zemědělcem muž či žena. Soud uzavřel, že pokud nařízení vlády č. 69/2005 Sb. bez dalšího převzalo úpravu ze zákona o důchodovém pojištění, fakticky a neodůvodněně nastolilo uvedenou nerovnost.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Uvedl v ní, že nařízení č. 1257/1999 stanovuje přesně pouze dolní hranici pro žadatele, jelikož obvyklý věk pro odchod do důchodu je sta-

noven v jednotlivých členských státech Evropské unie odlišně. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti. Český právní řád nezná termín „*obvyklý věk pro odchod do důchodu*“. Zákon o důchodovém pojištění užívá termín „*věk potřebný pro vznik nároku na starobní důchod*“ (dále jen „*důchodový věk*“). Z hlediska jazykového výkladu lze dovodit, že termín „*obvyklý věk pro odchod do důchodu*“ dle nařízení č. 1257/1999 a termín „*důchodový věk*“ dle zákona o důchodovém pojištění mají obdobný význam. Pro zachování rovnosti všech žadatelů o zařazení do předmětného programu je nutné přesně a objektivně stanovit obvyklý věk odchodu do důchodu dle nařízení č. 1257/1999. Z tohoto důvodu byl stanoven postup pro určení důchodového věku podle § 32 zákona o důchodovém pojištění. Stěžovatel doplnil, že zvolený způsob určení obvyklého věku pro odchod do důchodu byl stanoven i v Programovém dokumentu Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004–2006, konkrétně v části 3 – Popis opatření v bodě 3. 1. 2. 2. Tento horizontální plán schválila vláda České republiky usnesením č. 671 ze dne 9. 7. 2003 a Evropská komise rozhodnutím č. 2004 CZ 06 G DO 001. Horizontální plán se tak podle žalovaného stal předpisem přímo aplikovatelným ve smyslu Přístupové smlouvy. Městský soud podle stěžovatele vůbec nezohlednil jeho námitku odkazující na určení obvyklého věku pro odchod do důchodu v tomto Programovém dokumentu. Městský soud ani neupřesnil, podle jakých kritérií by měla být objektivně stanovena hranice obvyklého věku pro odchod do důchodu tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že městský soud objektivně posoudil, že se v jejím případě jedná o diskriminaci podle věku a pohlaví, což odporuje jak Ústavě, tak i samotnému nařízení č. 1257/1999. Každý stát je vázán odpovědností za vlastní zákonnou úpravu k dodržení principu rovnosti v rámci Evropské unie. V rámci Evrop-

ského zemědělského fondu pro rozvoj venkova je zohledněn a dodržen princip rovných příležitostí pro muže a ženy, a to na úrovni každého projektu.

Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o předmětné kasační stížnosti je třeba posoudit otázky týkající se výkladu nařízení č. 1257/1999, konkrétně výkladu pojmu „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ v okamžiku převodu zemědělského podniku dle čl. 11 předmětného nařízení, a dále to, zda je tento pojem možno vykládat různě, v závislosti na pohlaví a počtu dětí žadatele o poskytovanou dotaci.

Nařízení č. 1257/1999 ani dosavadní judikatura Soudního dvora Evropské unie na tyto otázky neposkytovala jednoznačnou odpověď. Jelikož Nejvyšší správní soud současně dospěl k závěru, že předmětné otázky nemůže posoudit sám, usnesením ze dne 12. 4. 2011, čj. 8 As 8/2010-94, rozhodl o položení následujících předběžných otázek:

„1. Je možno pojem ‚obvyklý věk pro odchod do důchodu‘ v okamžiku převodu zemědělského podniku dle čl. 11 nařízení č. 1257/1999 vykládat jako ‚věk potřebný pro nárok na starobní důchod‘ u konkrétního žadatele podle vnitrostátní právní úpravy?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, je v souladu s právem a obecnými zásadami práva Evropské unie přípustné, aby ‚obvyklý věk pro odchod do důchodu‘ v okamžiku převodu zemědělského podniku byl u jednotlivých žadatelů stanoven rozdílně v závislosti na jejich pohlaví a počtu vychovaných dětí?

3. V případě záporné odpovědi na první otázku, jaká kritéria by měl národní soud vzít v úvahu při výkladu pojmu ‚obvyklý věk pro odchod do důchodu‘ v okamžiku převodu zemědělského podniku dle čl. 11 nařízení č. 1257/1999?“

Soudní dvůr Evropské unie o položených otázkách rozhodl rozsudkem ze dne 11. 4. 2013, Soukupová, č. C-401/11. Na položené otázky odpověděl tak, že není v souladu s unijním

právem a jeho obecnými zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace, aby na základě ustanovení vnitrostátní právní úpravy důchodů dotyčného členského státu týkajících se věku potřebného pro nárok na starobní důchod byl „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 druhé odrážky nařízení č. 1257/1999 stanoven rozdílně v závislosti na pohlaví žadatele o podporu z titulu předčasného odchodu do důchodu v zemědělství a v případě žadatelek též v závislosti na počtu dětí, které dotyčná vyochovala.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí předsal, že podstatou podpory z titulu předčasného odchodu do důchodu v zemědělství je přispívat k poskytnutí příjmu starším zemědělcům, kteří se rozhodnou ukončit zemědělskou činnost, a podporovat nahrazování těchto starších zemědělců zemědělci schopnými. Tato podpora je ekonomickou pobídkou, jejímž účelem je usnadnit strukturální změnu v odvětví zemědělství v zájmu lepšího zajištění životaschopnosti zemědělských podniků. Soudní dvůr zdůraznil, že se jedná o nástroj společné zemědělské politiky, který je financován z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a je určen k zajištění životaschopnosti zemědělských podniků. Není dávkou sociálního zabezpečení, jež by spadala do působnosti směrnice Rady 79/7/EHS o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení.

Jakkoliv stanovení „obvyklého věku pro odchod do důchodu“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 druhé odrážky nařízení č. 1257/1999 spadá do pravomoci členských států, pro účely uplatňování tohoto nařízení se tyto státy nemohou odvolávat na rozdílné zacházení, které jsou oprávněny uplatňovat na základě čl. 7 odst. 1 směrnice 79/7 při stanovování důchodového věku v oblasti sociálního zabezpečení. Nelze mít za to, že by unijní zákonodárce použitím neharmonizovaného pojmu zmocnil uvedené státy, aby při uplatňování zmíněného nařízení přijímaly opatření, jež by byla v rozporu s obecnými zásadami unijního práva a se základními právy. Soudní dvůr s po-

ukazem na 40. bod odůvodnění a čl. 2 jednatou odrážku nařízení č. 1257/1999 konstatoval, že v rámci podpory z titulu předčasného odchodu do důchodu v zemědělství poskytované na základě uvedeného nařízení je třeba zajistit rovné zacházení se ženami a muži, a nepřipustit tak diskriminaci založenou na pohlaví.

Soudní dvůr zdůraznil, že starší muži zemědělci a starší ženy zemědělkyně se nachází ve srovnatelných situacích z hlediska účelu podpory z titulu předčasného odchodu do důchodu, jejímž cílem je přimět tyto zemědělce bez ohledu na jejich pohlaví a počet vychovaných dětí, aby s konečnou platností předčasně ukončili zemědělskou činnost v zájmu lepšího zajištění životaschopnosti zemědělských podniků. Tito zemědělci se o takovou podporu mohou ucházet, pokud v souladu s požadavky čl. 11 odst. 1 nařízení č. 1257/1999 s konečnou platností ukončili veškerou obchodní zemědělskou činnost, kterou před tímto ukončením vykonávali po dobu deseti let a pokud jsou starší 55 let, ale v okamžiku uvedeného ukončení nedosáhli obvyklého věku pro odchod do důchodu.

Podle Soudního dvora by bylo v rozporu s unijním právem i jeho zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace, kdyby bylo s žadateli o podporu předčasného odchodu do důchodu v zemědělství zacházeno odlišně jen na základě toho, že podle vnitrostátní právní úpravy je „obvyklý věk pro odchod do důchodu“ stanoven různě v závislosti na pohlaví, případně na počtu vychovaných dětí. Bez objektivního důvodu nelze připustit nepříznivé zacházení s žadateli, kteří z důvodu svého pohlaví – a v případě žadatelek též z důvodu počtu vychovaných dětí – patří do kategorie zemědělců, kteří onoho obvyklého věku stanoveného vnitrostátní právní úpravou dosáhnou dříve než ostatní žadatelé. V tomto případě by žadatelé patřící do této druhé kategorie měli delší lhůtu k podání své žádosti o podporu, protože by byli bezdůvodně upřednostněni oproti zemědělcům patřícím do první kategorie.

Žalobkyně v původním řízení svou zemědělskou činnost ukončila v okamžiku dosaže-

ní věku, který se nachází mezi obvyklým věkem pro odchod do důchodu stanoveným touto právní úpravou v závislosti na jejím pohlaví a počtu dětí, které vychovala, a obvyklým věkem pro odchod do důchodu stanoveným uvedenou právní úpravou pro muže zemědělce. Soudní dvůr neshledal žádný důvod, proč by žalobkyně nemohla získat podporu z titulu předčasného odchodu do důchodu. V důsledku toho by se její nároky po zbytek života omezily na starobní důchod, který je nižší než částka uvedené podpory, a to oproti muži zemědělci, který svou zemědělskou činnost ukončí v okamžiku, kdy dosáhne téhož věku jako žalobkyně, a který může takovou podporu pobírat po celkovou dobu 15 let nebo až do dosažení věku 75 let v souladu s čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1257/1999, po odečtení starobního důchodu vypláceného dotyčným členským státem.

Soudní dvůr uzavřel, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s unijním právem, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že se osobám patřícím do znevýhodněné kategorie přiznají stejné výhody, jakých využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie (viz rozsudky ze dne 26. 1. 1999, *Terhoeve*, C-18/95, Recueil, s. I-345 a ze dne 22. 6. 2011, *Landtová*, C-399/09, Sb. rozh., s. I-5573).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

VI.

(...) [21] Nařízení č. 1257/1999 v bodu 40 odůvodnění stanoví, že by měla být podporována opatření k odstranění nerovností a k podpoře rovných příležitostí pro ženy a muže.

[22] Článek 11 odstavec 1 uvedeného nařízení stanoví požadavky kladené na převodce zemědělského podniku, který musí s konečnou platností ukončit veškerou obchodní zemědělskou činnost; může však pokračovat v neobchodním zemědělství a nadále využívat budovy; dále musí být starší 55 let, ale nedosáhnout obvyklého věku pro odchod do

důchodu v okamžiku převodu, před převodem musí vykonávat po dobu deseti let zemědělskou činnost.

[23] V návaznosti na přímo použitelné nařízení č. 1257/1999 Česká republika vydala nařízení vlády č. 69/2005 Sb. Předmětem nařízení vlády je ve smyslu § 1 úprava poskytování dotací v rámci programu podpory předčasného ukončení zemědělské činnosti zemědělského podnikatele.

[24] Podle § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 69/2005 Sb. může žádost o zařazení do programu podat fyzická osoba, jestliže „*ke dni podání žádosti o zařazení dosahuje věku alespoň 55 let a v den podání žádosti o zařazení nedosahuje věku potřebného pro nárok na starobní důchod*“. Poznámka pod čarou č. 5, obsažená v § 3 odst. 1 písm. b), odkazuje na § 29, § 32, § 74, § 76 a § 94 zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 134/1997 Sb., zákona č. 289/1997 Sb., zákona č. 118/2000 Sb., zákona č. 188/2001 Sb. a zákona č. 425/2003 Sb.

[25] Podle § 32 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2009 „*[d]ůchodový věk činí: a) u mužů 60 let; b) u žen 53 let, pokud vychovaly alespoň pět dětí; 54 let, pokud vychovaly tři nebo čtyři děti; 55 let, pokud vychovaly dvě děti; 56 let, pokud vychovaly jedno dítě; nebo 57 let, pokud pojištěnci dosáhli tohoto věku do 31. 12. 1995*“.

[26] Podle odstavce 2 téhož ustanovení „*[u] pojištěnců, kteří dosáhnou věkových hranic uvedených v odstavci 1 v období od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2012, se důchodový věk stanoví tak, že ke kalendářnímu měsíci, ve kterém pojištěnec dosáhl této hranice, se přičítají u mužů dva kalendářní měsíce a u žen čtyři kalendářní měsíce za každý i započatý kalendářní rok z doby po 31. prosinci 1995 do dne dosažení věkových hranic uvedených v odstavci 1, a za důchodový věk se považuje věk dosažený v takto určeném kalendářním měsíci v den, který se číslem shoduje se dnem narození pojištěnce; neobsahuje-li takto určený měsíc takový den, považuje se za důchodový věk ten věk, který je*

dosažen v posledním dni takto určeného kalendářního měsíce“.

[27] Otázky, které Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru, tvořily podstatu celé kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto při posuzování důvodnosti kasační stížnosti beze zbytku aplikoval závěry obsažené v rozsudku Soudního dvora.

[28] Z nich pro nyní souzenou věc jednoznačně vyplývá, že při zkoumání toho, zda určitému žadateli svědčí nárok na zařazení do programu, nelze činit rozdíl mezi mužem zemědělcem a ženou zemědělkyní a dále ani mezi jednotlivými ženami zemědělkyněmi v závislosti na počtu jimi vychovaných dětí. Dotace vyplácená v režimu nařízení č. 1257/1999, potažmo v režimu nařízení vlády č. 69/2005 Sb., není dávkou sociálního zabezpečení, ale nástrojem společné zemědělské dotační politiky, mající za úkol zlepšit produktivitu zemědělské činnosti. Určení „*obvyklého věku pro odchod do důchodu*“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 druhé odrážky nařízení č. 1257/1999 spadá do pravomoci členských států. Jednotlivé členské státy se ovšem pro účely uplatňování tohoto nařízení nemohou odvolávat na rozdílné zacházení, kterého jsou oprávněny v oblasti sociálního zabezpečení při stanovování důchodového věku pro účely poskytování starobních důchodů.

[29] Městský soud ve svém rozsudku správně poukázal na to, že vnitrostátní úpravou stanovené podmínky pro zařazení do programu, navázané na § 32 zákona o důchodovém pojištění, mohou pro některé zemědělce znamenat faktické zkrácení doby pro zařazení do programu, neboť z hlediska pohlaví a počtu vychovaných dětí se zkracuje doba pro zařazení zemědělce do programu. Nejvyšší správní soud souhlasí, že takto nastavené podmínky jsou z hlediska čerpání zemědělských dotací neodůvodněné a neodpovídají smyslu této zemědělské podpory. Jisté není smyslem vnitrostátní právní úpravy, aby se výhoda přiznaná ženám v oblasti důchodových nároků změnila bez rozumného opodstatnění v nevýhodu, *de facto* znamenající diskriminaci zemědělce založenou pouze na tom, že se jedná o ženu, která vychovala děti.

[30] Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek Soudního dvora a unijní zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace konstatuje, že znevýhodněným osobám musí být poskytnuto stejné postavení, v jakém se nacházejí osoby, jimž svědčí daná výhoda. Znevýhodněnou skupinou osob při posuzování možnosti účasti na programu jsou ženy zemědělkyně, a to nezávisle na tom, zda vychovaly či nevychovaly děti. Zvýhodněnou skupinou jsou naopak muži zemědělci, kterým s ohledem na § 32 zákona o důchodovém pojištění vzniká možnost požádat o zařazení do programu nejpozději. V posuzované věci bylo tudíž třeba zajistit, aby žalobkyni byly přiznány stejné výhody, jakých mohou užívat muži zemědělci nacházející se ve srovnatelné situaci.

[31] Jediným možných eurokonformním výkladem pojmu „*obvyklý věk pro odchod do důchodu*“ v okamžiku převodu zemědělského podniku tedy je, že podmínka vyššího důchodového věku platná pro muže zemědělce

se uplatní také v případě ženy zemědělkyně narozené v týž den jako muž zemědělec, a to bez ohledu na počet dětí, které vychovala.

[32] Žalobkyně se narodila dne 24. 1. 1947 a vychovala 2 děti. Mimo jiné na základě jejího věku, pohlaví a počtu vychovaných dětí jí podle § 32 odst. 1 a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, vznikl nárok na starobní důchod dne 24. 5. 2004. Jak již bylo uvedeno, toto kritérium nelze pro účely možnosti zařazení do programu s ohledem na princip rovnosti aplikovat. Naopak je třeba za rozhodný, tj. poslední možný, den pro podání žádosti o zařazení do programu stanovit na základě situace, jako kdyby byla žalobkyně mužem narozeným ve stejném dni. Muži narozenému ve stejný den jako žalobkyně by vznikl nárok na starobní důchod až dne 24. 1. 2009. Žalobkyně požádala o zařazení do programu dne 3. 10. 2006. V době podání žádosti proto s ohledem na závěry Soudního dvora splňovala podmínku pro zařazení do programu stanovenou v § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 69/2005 Sb.

2986

Opatření obecné povahy: systém ekologické stability

k § 4 odst. 1 a § 59 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 289/1995 Sb.

k § 2 a § 4 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (v textu jen „prováděcí vyhláška“)

k § 39 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

I. Stanovení biokoridoru v zásadách územního rozvoje představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut. Již v této fázi územního plánování je totiž vlastník omezen v možném budoucím využití pozemku. Například musí počítat s tím, že orgány veřejné správy na předmětném pozemku nepovolí (je-li povolení vyžadováno) činnost, která se neslučuje s fungováním biokoridoru.

II. Právní úprava rozlišuje mezi vymezením (§ 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a § 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.) a vytvářením (§ 59 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb.) systému ekologické stability. Vytvářením systému ekologické stability se rozumí uskutečňování konkrétních záměrů za účelem realizace koncepčních materiálů, jimiž došlo k vymezení systému ekologické stability. Těmito koncepčními materiály jsou plány systému ekologické stability, respektive územně plánovací dokumentace.

III. Vymezení a vytváření systému ekologické stability probíhá v několika fázích. Nejprve dochází k vymezení systému ekologické stability v plánu systému ekologické stability (§ 2 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb.), který je schvalován v územně plánovací dokumentaci (zde v zásadách územního rozvoje). Poté jsou přijímány projekty k vytváření systému ekologické stability, pro něž je podkladem schválená územně plánovací dokumentace nebo plán systému ekologické stability (§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.). Ke schválení projektu dochází zpravidla v územním rozhodnutí. Na schválení projektu navazuje další fáze, kterou je již samotná realizace konkrétního projektu – provedení konkrétního opatření, jakým může být změna druhu pozemku, výsadba zeleně, založení remízu či vybudování protierozního opatření.

IV. Proces přijímání plánu systému ekologické stability není zcela odděleným procesem od procesu územního plánování. Teprve územně plánovací dokumentace (zde zásady územního rozvoje), do které je plán systému ekologické stability inkorporován, je konečným výstupem procesu vymezení systému ekologické stability. Plán systému ekologické stability tedy nelze napadnout samostatně. Případná pochybení při jeho přijímání je potřeba považovat za porušení zákonem stanoveného postupu pro přijímání územně plánovací dokumentace (zde zásad územního rozvoje – viz § 39 a násl. stavebního zákona z roku 2006).

V. Ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, upravuje kroky navazující na vymezení systému ekologické stability. Povinnost postupovat v dohodě s vlastníkem pozemku ukládá toto ustanovení až ve vztahu k samotné realizaci konkrétních kroků, například v podobě změny druhu pozemku, výsadby zeleně, založení remízu, vybudování protierozního opatření apod. Dohoda s vlastníkem pozemku není vyžadována ve fázi vymezování systému ekologické stability, tedy při pořizování plánu systému ekologické stability, popřípadě při schvalování územně plánovací dokumentace (zde zásad územního rozvoje).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 7 AOs 3/2013-30)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 1910/2009 Sb. NSS.

Věc: Ing. Ctibor F. proti Středočeskému kraji o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kašací stížnosti navrhovatele.

Krajský soud v Praze rozhodnutím ze dne 13. 5. 2013, čj. 50 A 4/2013-34, zamítl návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, které byly schváleny usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, a to v části, kterou se stanovuje Nadregionální biokoridor K 59.

Krajský soud při svém rozhodování dospěl k názoru, že dohoda s vlastníkem pozemku k zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje jeden z podstatných předpokladů, které citovaný zákon určuje pro účely za-

jišťování těchto podmínek (a tím i nepřímo ke stanovení biokoridoru). Dále krajský soud uvedl, že proces zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability je procesem od územního plánování odděleným. Úkolem pořizovatele zásad územního rozvoje podle § 40 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 v procesu přijímání zásad územního rozvoje je toliko přezkum návrhu zásad územního rozvoje s požadavky zvláštního zákona a nikoliv přezkum postupu jiných správních orgánů v rámci řízení, která přijímání zásad územního rozvoje předchází a souvisí s nimi pouze nepřímo. Vymezení systému ekologické stability stanoví orgán ochrany přírody a krajiny, tedy subjekt odliš-

ný od orgánu územního plánování. Pokud by měl pořizovatel zásad územního rozvoje přezkoumávat též zákonnost postupu jiných správních orgánů v předchozím řízení, a to navíc z moci úřední, byly by tyto požadavky fakticky nerealizovatelné a takový postup by představoval specifický dozorčí prostředek, což neodpovídá podstatě právní úpravy územního plánování a není v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. V postupu pořizovatele zásad územního rozvoje proto krajský soud žádnou nezákonnost neshledal. Dále krajský soud konstatoval, že vymezením biokoridoru na pozemku navrhovatele došlo k určitému omezení jeho možností nakládat s tímto pozemkem. Při aplikaci jednotlivých nástrojů územního plánování však z povahy věci může k omezení vlastnického práva docházet. Takové zásahy musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačně, s vyloučením libovůle a na základě zákona. K takovým zásahům procesu územního plánování v drtivé většině případů dochází bez dohody s vlastníkem pozemku. Krajský soud dospěl k závěru, že i proto není namístě v dané věci shledat nezákonnost procesu přijímání zásad územního rozvoje.

Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že Krajský úřad Středočeského kraje nepostupoval v souladu se zákonem, neboť došlo k předložení materiálu Zastupitelstvu Středočeského kraje k rozhodnutí, aniž by v rámci jeho vypracování byly dodrženy zákonem stanovené povinnosti. Krajský soud konstatoval, že dohoda s vlastníkem pozemku je jedním z podstatných předpokladů pro zajištění podmínek pro zajištění systému ekologické stability. Současně však zcela protichůdně až nelogicky zbavil odpůrce jakékoli odpovědnosti. Ustanovení § 101 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 zakotvuje možnost předkupního práva pro kraj či obec. Možnost vyvlastnit pozemky určené územním plánem jako biokoridor pak stanoví § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006. V daném případě tedy bylo zřejmé, že zmíněným

rozhodnutím by mohlo dojít k zásahu do práv stěžovatele. Pořizovatel územního plánu, odbor územního plánování Městského úřadu Černošice, požadoval omezení plynoucí z Nadregionálního biokoridoru K 59 zapracovat do územního plánu městyse Štěchovice, a tím omezit možnosti využití předmětného pozemku, což představovalo další zásah do práv stěžovatele. Odpůrce opomenul, že § 40 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 mu ukládá povinnost zajistit při tvorbě zásad územního rozvoje soulad s požadavky zvláštních právních předpisů. Stěžovatel nesouhlasil s tvrzením odpůrce, že zákon o ochraně přírody a krajiny v § 59 odst. 1 stanovuje nutnost realizace dohody pouze při případné změně druhu pozemků nebo výsadbě dřevin na dotčených pozemcích. Tato problematika je upravena v § 59 odst. 2 citovaného zákona, avšak v souvislosti s případným nesouhlasem vlastníka pozemku a následné nabídce jiného pozemku ve vlastnictví státu. Dále stěžovatel odmítl přisvědčit žalovanému, že rozlišení mapového podkladu, do kterého jsou Zásady územního rozvoje Středočeského kraje zakresleny, nemá dostatečnou podrobnost, aby z něj bylo možné specifikovat dotčené pozemky. Pokud odpůrce učinil jakýkoliv zásah do mapového podkladu v jakémkoli rozlišení, vždy se týká určitého pozemku či souboru pozemků. Pokud zákon o ochraně přírody a krajiny ukládá povinnost uzavřít dohodu s majitelem pozemku, je záležitostí odpůrce, jakým způsobem tak učiní.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval, že se cítí být stanovením Nadregionálního biokoridoru K 59 v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje dotčen na svém vlastnickém právu. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybuje. Stanovení uvedeného biokoridoru v zásadách územního rozvoje bezpochyby představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut. Ze zákona totiž vlastní-

kovi pozemku plyne povinnost tento prvek systému ekologické stability chránit (viz § 4 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny). Již v této fázi územního plánování je tak omezen v možném budoucím využití pozemku. Například musí počítat s tím, že orgány veřejné správy na předmětném pozemku nepovolí (je-li povolení vyžadováno) činnost, která se neslučuje s fungováním biokoridoru.

Ačkoliv mapová část Zásad územního rozvoje Středočeského kraje není natolik podrobná, aby bylo možné jednoznačně určit, které konkrétní pozemky jsou do daného biokoridoru zahrnuty, tato skutečnost nemůže jít k tíži stěžovatele. Není nutné, aby u všech záměrů zahrnutých do zásad územního rozvoje bylo zřejmé, jakých konkrétních pozemků se dotýkají. V důsledku nižšího rozlišení mapové části zásad územního rozvoje však bude vždy nutné určit okruh pravděpodobně dotčených pozemků co neširší. Nelze-li vyloučit, že pozemek stěžovatele je skutečně zahrnut do stanoveného biokoridoru, je nutno presumovat, že tomu tak je.

Dotčení vlastnického práva stěžovatele ovšem samo o sobě nemůže vést ke zrušení příslušné části Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Důvodem pro takový postup by mohlo být toliko: 1) absence pravomoci vydat zásady územního rozvoje, 2) překročení mezí zákonem vymezené působnosti, 3) porušení zákonem stanoveného procesního postupu, 4) rozpor obsahu zásad územního rozvoje s hmotným právem, nebo 5) neproporcionálnost zásad územního rozvoje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). V souladu s § 101d odst. 1 s. ř. s. je (s účinností od 1. 1. 2012) nutné, aby tyto důvody navrhovatel namítal. Při rozhodování je totiž soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

Stěžovatel ve svém návrhu uplatnil jako jediný důvod pro zrušení Zásad územního rozvoje Středočeského kraje skutečnost, že byl porušen zákonem stanovený procesní postup při vydávání zásad územního rozvoje. Konkrétně mělo dojít k porušení § 40 odst. 1

písm. d) stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 40 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 „[k]rajský úřad přezkoumává soulad návrhu zásad územního rozvoje zejména s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů“.

Souladem návrhu zásad územního rozvoje s požadavky zvláštních právních předpisů ve smyslu citovaného ustanovení se podle stěžovatele rozumí také soulad s § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten však podle něj odpůrce nezajistil, neboť při zapracování Nadregionálního biokoridoru K 59 do Zásad územního rozvoje Středočeského kraje nebyl vyžádán stěžovatelův souhlas.

Krajský soud této námitce nepřisvědčil s odůvodněním, že proces zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability je procesem odděleným od územního plánování. Pořizovatel zásad územního rozvoje podle krajského soudu přezkoumává pouze soulad návrhu zásad územního rozvoje s požadavky zvláštního zákona a nikoliv postup jiných správních orgánů v rámci předcházejících řízení.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zaměří na komplexní posouzení povahy procesů vymezení a vytváření systému ekologické stability a jejich vztahu k procesu územního plánování. V návaznosti na to bude dále nutné posoudit, k jakým postupům správních orgánů je potřeba souhlas vlastníka pozemku ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel totiž v kasační stížnosti rozporuje také právní názor odpůrce, že zákon o ochraně přírody a krajiny v § 59 odst. 1 stanovuje nutnost realizace dohody pouze při případné změně druhu pozemků nebo výsadbě dřevin na dotčených pozemcích.

Zákonná úprava procesů vymezení a vytváření systému ekologické stability je obsažena především v § 4 odst. 1 a dále v § 59 odst. 1 a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Její konkretizace je provedena v prováděcí vyhlášce.

Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny „[v]ymezení systému ekologické stability, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát. Podrobnosti vymezení a hodnocení systému ekologické stability a podrobnosti plánů, projektů a opatření v procesu jeho vytváření stanoví Ministerstvo životního prostředí České republiky [...] obecně závazným právním předpisem.“

Podle § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny „[k] zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability se v dohodě s vlastníkem pozemku uskuteční opatření, projekty a plány podle § 4 odst. 1“.

Podle § 59 odst. 2 téhož zákona „[v]yžaduje-li vytváření systému ekologické stability změnu v užívání pozemku, se kterou jeho vlastník nesouhlasí, nabídne mu pozemkový úřad výměnu jeho pozemku za jiný ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě, jako je původní pozemek, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemku původního“.

Prováděcí vyhláška pro své účely v § 1 vymezuje pojmy biocentrum a biokoridor. „[B]iocentrum je biotop [...] nebo soubor biotopů v krajině [...], který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přírodního či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému.“ „[B]iokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.“

Podle § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky „[v]ymezení místního, regionálního i nadre-

gionálního systému ekologické stability stanoví orgány ochrany přírody v plánu systému ekologické stability“.

Podle § 2 odst. 3 věty první prováděcí vyhlášky „[p]lán systému ekologické stability je podkladem pro projekty systému ekologické stability podle § 4, provádění pozemkových úprav, pro zpracování územně plánovací dokumentace, pro lesní hospodářské plány a pro vodohospodářské a jiné dokumenty ochrany a obnovy krajiny“.

Podle § 4 odst. 1 prováděcí vyhlášky „[p]rojekty k vytváření systému ekologické stability [...] jsou souborem přírodovědné, technické, ekonomické, organizační a majetkoprávní dokumentace; jsou nezbytným podkladem zejména k provádění pozemkových úprav“.

Podle § 4 odst. 2 prováděcí vyhlášky „[p]odkladem pro zpracování projektu je schválená územně plánovací dokumentace nebo plán systému ekologické stability“.

Podle § 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky „[p]lán systému ekologické stability a projekt systému ekologické stability schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí“.

S posledně citovaným ustanovením koresponduje i čl. I odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. b) Přílohy 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Obsahem zásad územního rozvoje je podle těchto ustanovení mimo jiné i vymezení územního systému ekologické stability.

Jak je z citovaných ustanovení patrné, právní úprava rozlišuje mezi vymezením (§ 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 2 prováděcí vyhlášky) a vytvářením (§ 59 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 4 prováděcí vyhlášky) systému ekologické stability. Vytváření systému ekologické stability probíhá uskutečňováním (tj. realizací) opatření, projektů a plánů (§ 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Vytvářením

systému ekologické stability se tedy rozumí uskutečňování konkrétních záměrů za účelem realizace koncepčních materiálů, jimiž došlo k vymezení systému ekologické stability. Těmito koncepčními materiály jsou plány systému ekologické stability, respektive územně plánovací dokumentace.

Vymezení a vytváření (realizace) systému ekologické stability probíhá v několika fázích. Nejprve dochází k vymezení systému ekologické stability v plánu systému ekologické stability (§ 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky), který je schvalován v územně plánovací dokumentaci (§ 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky). Poté jsou přijímány projekty k vytváření systému ekologické stability, pro něž je podkladem schválená územně plánovací dokumentace nebo plán systému ekologické stability (§ 4 odst. 2 prováděcí vyhlášky). Ke schválení projektu dochází zpravidla v územním rozhodnutí (§ 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky). Na schválení projektu tedy navazuje další fáze, kterou je již samotná realizace konkrétního projektu – tedy provedení konkrétního opatření, jakým může být změna druhu pozemku, výsadba zeleně, založení remízu či vybudování protierozního opatření.

Z výše uvedeného plyne, že proces přijímání plánu systému ekologické stability není zcela odděleným procesem od procesu územního plánování, jak uvedl krajský soud. Oba procesy se do značné míry překrývají, neboť plán systému ekologické stability je schvalován právě územně plánovací dokumentací, zde zásadami územního rozvoje. Teprve zásady územního rozvoje, do kterých je plán systému ekologické stability inkorporován, jsou konečným výstupem procesu vymezení systému ekologické stability. Plán systému ekologické stability tedy nelze napadnout samostatně. Případná pochybení při jeho přijímání je potřeba považovat za porušení zákonem stanoveného postupu pro přijímání zásad územního rozvoje. Zákonost procesu přijímání plánu systému ekologické stability je proto nutno posuzovat jak při schvalování zásad územního rozvoje, tak při jejich následném soudním přezkumu.

Opačný závěr krajského soudu je nesprávný a kasační stížnost je v této části důvodná. Zbývá posoudit, k jakým úkonům orgánů veřejné správy je potřeba dohody s vlastníkem pozemku ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jak je patrné z citované právní úpravy, jednotlivé fáze plánování a realizace prvků systému ekologické stability nadmístního významu jsou prakticky totožné s plánováním a realizací jiných záměrů nadmístního významu. Zde obecně platí, že je záměr nejprve zapracován do zásad územního rozvoje, poté konkretizován v územním plánu a následně jsou činy konkrétní kroky k realizaci již přesně specifikovaného záměru územním rozhodnutím a poté stavebním povolením. Souhlas vlastníka pozemku je vyžadován až v situaci, kdy má dojít k realizaci záměru, nikoliv ve fázi jeho plánování v územně plánovací dokumentaci (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

Stejně tomu musí být podle názoru Nejvyššího správního soudu také v případě prvků systému ekologické stability. Jejich povaha je totiž plně srovnatelná s povahou jiných záměrů. Bylo by nelogické vyžadovat souhlas vlastníka pozemku ve fázi, kdy ještě není zcela zřejmé, zda bude nutno provést nějaká konkrétní opatření k zajištění fungování systému ekologické stability. Velká část jeho prvků totiž bude zpravidla odpovídat skutečnému stavu ekosystému a nebude vyžadovat provedení žádných konkrétních změn. Navíc vymezení jednotlivých prvků systému ekologické stability v zásadách územního rozvoje není konečné a bude docházet k jejich upřesnění a úpravám v rámci územního plánu. Vyžadování souhlasu všech vlastníků dotčených pozemků se samotným vymezením biokoridoru či biocentra v zásadách územního rozvoje by prakticky znemožnilo přijímání této územně plánovací dokumentace. Souhlas tisíců dotčených osob s přijetím zásad územního rozvoje by bylo možné jen stěží očekávat.

Výše uvedené podporuje i samotný text § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a kraji-

ny, který hovoří o vytváření systému ekologické stability a uskutečňování opatření, projektů a plánů dle § 4 odst. 1 citovaného zákona. Upravuje tedy zjevně kroky navazující na vymezení systému ekologické stability. Povinnost postupovat v dohodě s vlastníkem pozemku ukládá až ve vztahu k samotné realizaci konkrétních kroků, například v podobě změny druhu pozemku, výsadby zeleně, založení remízu, vybudování protierozního opatření apod. Stěžovateli (a ani krajskému soudu) proto nelze přisvědčit, že měl být vyžadován souhlas stěžovatele již ve fázi vymezování systému ekologické stability, tedy při pořizování plánu systému ekologické stability, popřípadě při schvalování zásad územního rozvoje.

Nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom, že problematiku změny druhu pozemků nebo výsadby dřevin upravuje až § 59 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. V odstavci prvním i druhém § 59 je upravena problematika vytváření systému ekologické stability (tj. např. cestou změny druhu pozemku či výsadby dřevin). Odstavec první stanoví obecné pravidlo, že tyto kroky musejí být činěny v dohodě s vlastníkem. Odstavec druhý pak stanoví pravidlo pro případ, kdy dohoda není

uzavřena – tj. vlastník pozemku nevysloví souhlas s opatřením, které vyžaduje změnu v užívání pozemku.

Lze tedy uzavřít, že k vymezení Nadregionálního biokoridoru K 59 nebylo potřeba vyžadovat souhlas stěžovatele. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje proto nelze považovat za nezákonné z důvodu, že takový souhlas nebyl dán.

Jelikož však krajský soud svůj závěr o nedůvodnosti žaloby učinil na základě zcela odlišných úvah než Nejvyšší správní soud, napadený rozsudek jako celek nemůže obstát. Za dané situace nemůže Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout a část důvodů krajského soudu nahradit důvody vlastními (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Krajský soud své rozhodnutí vystavěl výlučně na závěru o nemožnosti zkoumat při přijímání zásad územního rozvoje (a tudíž i při jejich následném soudním přezkumu), zda byl proces vymezení systému ekologické stability proveden v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovatelem za to, že tento závěr je nesprávný.

2987

Pobyt cizinců: účinky rozhodnutí o správním vyhoštění

k § 114 odst. 4, § 118 odst. 1, § 124 a § 154 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 151/2002 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 170/2007 Sb., č. 379/2007 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 99 a § 100 odst. 5 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Pokud správní orgán rozhoduje v obnoveném řízení o správním vyhoštění cizince, je třeba, aby stanovil v souladu s § 100 odst. 5 správního řádu z roku 2004, od kdy nastávají účinky nového rozhodnutí ve věci (§ 99 tohoto zákona). To umožňuje lépe zohlednit konkrétní okolnosti případu. Správní orgán musí zřetelně stanovit, zda doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území (§ 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2010), začala plynout vykonatelností původního rozhodnutí o správním vyhoštění, nebo začne plynout vykonatelností nového rozhodnutí po proběhnutí obnově.

II. Plynutí doby k opuštění republiky a doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nejsou jedinými účinky rozhodnutí o správním vyhoštění. Mezi ty-

to účinky rovněž patří zejména možnost vydat cizinci cestovní průkaz totožnosti k vycestování (§ 114 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), možnost cizince zajistit (§ 124 citovaného zákona), či hrozba jeho zařazení do evidence nežádoucích osob a z toho vyplývající důsledky (§ 154 odst. 6 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 As 101/2012-68)

Prejudikatura: č. 2586/2012 Sb. NSS a č. 2935/2013 Sb. NSS.

Věc: M. L. D. proti Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný vydal dne 11. 7. 2012 rozhodnutí, kterým rozhodl o zajištění žalobce za účelem správní vyhoštění a stanovil dobu zajištění v délce 40 dnů od okamžiku omezení svobody.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalovaný dle něj mimo jiné nedostal své povinnosti zabývat se zákonností vedení žalobce v evidenci nežádoucích osob. Žalobce byl do této evidence zařazen na základě rozhodnutí o správním vyhoštění vydaného v obnoveném řízení Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Ostrava, Inspektorátem cizinecké policie Mosty u Jablunkova – detašovaným pracovištěm, skupinou povolování pobytu Frýdek-Místek, ze dne 19. 2. 2008, ve znění rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství cizinecké policie, ze dne 11. 8. 2008, podle kterého účinky rozhodnutí o správním vyhoštění nastávají od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (§ 99 odst. 2 správního řádu). Přezkoumávaným rozhodnutím v daném případě bylo rozhodnutí o správním vyhoštění, vydané Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Ostrava, oddělením cizinecké policie Frýdek-Místek ze dne 25. 5. 2004. Doba stanovená pro správní vyhoštění proto uplynula již 1. 6. 2009. V době vydání rozhodnutí o zajištění tedy neexistovalo žádné platné rozhodnutí o správním vyhoštění, které by žalobce mohl mařit, a proto bylo třeba žalobce neprodleně vyřadit ze seznamu nežádoucích osob. Pro zajištění žalobce neexistoval žádný zákonný důvod.

Krajský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 15. 8. 2012, čj. 75 A 10/2012-37. Soud

připomněl, že žalobce vstoupil na české území dne 15. 5. 2004 bez platného cestovního dokladu a bez víza. Dne 25. 5. 2004 s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutí o správním vyhoštění nabylo právní moci dne 1. 6. 2004. Žalobce však v tomto řízení uvedl cizí identitu. Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha proto dne 16. 5. 2007 rozhodlo o obnovení řízení. V obnoveném řízení vydal správní orgán dne 19. 2. 2008 rozhodnutí, kterým žalobci uložil správní vyhoštění a stanovil dobu 5 let, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, přičemž tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha potvrdilo k odvolání žalobce rozhodnutí o správním vyhoštění s tím, že účinky rozhodnutí o správním vyhoštění nastávají od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Pětiletá doba proto začala podle soudu plynout ode dne 14. 8. 2008 a neuplynula před zajištěním žalobce. Krajský soud se neztotožnil ani s názorem žalobce, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, plyne i v době, kdy není rozhodnutí vykonatelné. S poukazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 1 As 106/2010-74, kterou první senát předložil věc rozšířenému senátu, zastával žalobce názor, že odložením vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění se staví běh doby, po kterou nelze umožnit vstup na území.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel namítl nezákonnost rozsudku i napadeného rozhodnutí, neboť v době zajištění se na něj nevztahovalo žádné platné rozhodnutí o správ-

ním vyhoštění. Správní vyhoštění mu bylo uloženo na dobu 5 let již od 1. 6. 2004. V roce 2007 bylo sice řízení o správním vyhoštění obnovoeno z důvodu nesprávné identity stěžovatele, účinky rozhodnutí o správním vyhoštění v obnoveném řízení však nastaly již od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, tedy od 1. 6. 2004. Pětiletá doba stanovená v rozhodnutí o vyhoštění proto uplynula již 1. 6. 2009. Stěžovatel zdůraznil, že v době rozhodnutí krajského soudu bylo sporné, zda je vůbec možné běh doby přerušit či zastavit, např. navázáním běhu doby na vykonatelnost rozhodnutí. Stěžovatel zastává názor, že běh doby nelze přerušit či zastavit, tedy že tato doba plyne, i když je rozhodnutí nevykonatelné. Stěžovatel se nijak neskrýval, ani neměřil realizaci správního vyhoštění. Skutečnost, že nevycestoval, pramení pouze z toho, že je přesvědčen, že nemá v současné době uloženo žádné platné správní vyhoštění, které by odůvodňovalo zápis stěžovatele v evidenci nežádoucích osob.

Žalovaný ve vyjádření zrekapituloval důvody pro zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b), c) a e) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel nevycestoval v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění a je evidován v informačním systému smluvních států jako osoba, která má platný zákaz vstupu pro území členských států EU, a to na základě rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 19. 2. 2008. Žalovaný nesouhlasil s názorem, že stěžovatel neměl v době zajištění uloženo platné správní vyhoštění. Správní orgán měl právo navázat dobu vyhoštění na vykonatelnost rozhodnutí o vyhoštění. Zásada, že odklad vykonatelnosti nemá na běh doby vyhoštění vliv, se uplatní pouze v případě, kdy správní orgán ve svém rozhodnutí určil pouze celkovou délku této doby a nikoli její počátek. Pokud správní orgán určil jak počátek doby, tak její délku, není uvedenou zásadou vázán.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [26] Bylo třeba posoudit, zda k datu, ke kterému bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatele, ještě plynula doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na české území, stanovená v rozhodnutí o správním vyhoštění. Sporné bylo jak určení počátku této doby, tak její průběh. Pokud tato doba v okamžiku rozhodnutí o zajištění již uplynula, nemohla být splněna podmínka podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, a stěžovatel měl být vymazán z informačního systému smluvních států (srov. § 155 odst. 1 a odst. 3 uvedeného zákona).

[27] Situace byla komplikovaná v několika ohledech. Po dobu soudního řízení před krajským soudem byla zřetelně rozkolísaná judikatura k určení, na který časový okamžik je správní orgán oprávněn navázat počátek této doby. Rozdílné názory panovaly rovněž na to, zda se plynutí této doby může přerušit po dobu, po kterou je rozhodnutí o správním vyhoštění dočasně nevykonatelné. Rozdílné názory se nepodařilo překlenout ani usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, čj. 1 As 106/2010-83, č. 2586/2012 Sb. NSS. Nelze proto krajskému soudu vytýkat, že se při znalosti relevantní judikatury přiklonil k řešení, které považoval za správné. Rovněž mu nelze vytýkat, že rozsudek neobsahuje kategorický závěr, který okamžik považuje krajský soud za rozhodný pro počátek běhu doby. Krajský soud totiž předpokládal, že běh této doby mohou ovlivnit okolnosti, za kterých nemůže být rozhodnutí o správním vyhoštění dočasně vykonáno, zejm. probíhající řízení o mezinárodní ochraně. Tento právní názor nakonec nepřevážil. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, čj. 9 As 131/2011-63, č. 2935/2013 Sb. NSS, bezpečně plyne, že správní orgán nebyl oprávněn tuto dobu rozdělovat do více časových úseků s tím, že tato doba nebude plynout v období, kdy nelze rozhodnutí o správním vyhoštění dočasně vykonat.

[28] Věc dále komplikuje to, že správní orgán rozhodoval o správním vyhoštění po

proběhnuvším řízení o obnově, které je upraveno v § 100 a násl. správního řádu. Původní rozhodnutí bylo vydáním nového rozhodnutí ze zákona zrušeno. Vystala otázka, zda účinky resp. všechny důsledky nového rozhodnutí mají být vztaženy k právní moci původního rozhodnutí či k vykonatelnosti nového rozhodnutí.

[29] Platná právní úprava umožňuje správnímu orgánu, aby v závislosti na okolnostech konkrétního případu rozhodl jednak ve věci samé a rovněž aby určil, kdy nastanou vůči účastníku řízení rozhodnutím předpokládané účinky. To umožňuje lépe zohlednit individuální okolnosti konkrétního případu. Současně však hrozí nebezpečí, že správní orgán věc učiní nepřehlednou a bude třeba řešit, čeho chtěl vlastně svým postupem dosáhnout. Je proto nezbytné vycházet především z obsahu správního rozhodnutí, z jeho výroku i z jeho odůvodnění. Správní orgán může, byť i typově obdobnou věc, posoudit za různých okolností odlišně a stanovit nejen odlišné podmínky rozhodnutí, ale i jiný okamžik, od kterého mají tyto podmínky platit.

[30] Jak již bylo uvedeno, správní orgán uložil rozhodnutím ze dne 19. 2. 2008 žalobci v obnoveném řízení správní vyhoštění. Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, byla stanovena na 5 let „a tato doba je shodná s dobou, kdy je rozhodnutí vykonatelné“. Současně stanovil dobu k vycestování do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

[31] Policie je oprávněna stanovit dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, na základě § 118 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců. Dnes již není v důsledku výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu čj. 9 As 131/2011-63 pochyb, že správní orgán mohl počátek doby, po kterou nelze umožnit vstup na území, stanovit od vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Nebylo pochyb, že předmětná doba mohla začít plynout v důsledku nového rozhodnutí po obnově řízení až v roce 2008.

[32] Podstatné nejasnosti však nastaly vydáním rozhodnutí o odvolání ze dne 11. 8. 2008. Odvolací orgán změnil rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 90 odst. 1 písm. c)

správního řádu tak, že „podle § 99 odst. 2 správního řádu určil, že účinky rozhodnutí o správním vyhoštění nastávají od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí“. Výslovně uvedl, že ve zbylé části se odvolání zamítá.

[33] Rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 19. 2. 2008 a rozhodnutí o opravném prostředku ze dne 11. 8. 2008 byla sice přezkoumána soudy ve správním soudnictví s negativním výsledkem pro stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2012, čj. 6 As 28/2010-89), avšak soudy se při soudním přezkumu nemohly v důsledku dispoziční zásady zabývat tím, od kdy počala plynout doba, po kterou nebylo možné žalobci umožnit vstup na území.

[34] Rozhodnutí o správním vyhoštění z roku 2008 tak obsahovalo jednak pravidlo, že doba počíná plynout až vykonatelností rozhodnutí o správním vyhoštění z roku 2008, avšak současně účinky rozhodnutí o správním vyhoštění nastávají právní mocí přezkoumávaného rozhodnutí, tedy již od roku 2004.

[35] Rozhodnutí o odvolání ze dne 11. 8. 2008 se těmito okolnostmi nezaobírá. Žalovaný připustil ve vyjádření ke kasační stížnosti, že doba počala plynout i přes proběhnuvší řízení o obnově již v roce 2004. Odůvodnění rozhodnutí ze dne 19. 2. 2008 však nenásvědčuje tomuto názoru. Nelze z něj dovodit, že by si byl správní orgán vědom, že podstatná část této doby měla uplynout ještě před zahájením řízení o obnově. Naopak, odůvodnění rozhodnutí ze dne 19. 2. 2008 svědčí tomu, že správní orgán rozhodoval o vyhoštění stěžovatele, jako by dosud o jeho vyhoštění nebylo rozhodnuto. Na čtvrté straně připomíná, že rozhodnutí je podle § 74 odst. 2 správního řádu vykonatelné, pokud nabylo právní moci a uplynula lhůta ke splnění povinnosti, kterou je doba stanovená k vycestování z České republiky. Těžko si lze představit, že správní orgán cizinci stanoví lhůtu k opuštění republiky, poučí jej, že po jejím uplynutí je rozhodnutí vykonatelné, avšak současně zastává stanovisko, že účinky vykonatelnosti nastaly již v roce 2004. Správní orgán dále uvedl, že v řízení cíleně prověřoval, jaký zásah by představovalo vydání roz-

hodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatele. Zohlednil přitom i to, že je stěžovatel veden jako otec nezletilého, který se však narodil až v roce 2005, tedy až po vydání původního rozhodnutí o správním vyhoštění. Správní orgán tedy nehodlal novým rozhodnutím o správním vyhoštění pouze odstranit nedostatek spočívající v nesprávné identitě cizince, ale znovu rozhodl o správním vyhoštění stěžovatele.

[36] Bylo třeba posoudit, co žalovaný rozuměl „*přezkoumávaným rozhodnutím*“, k němuž podle § 99 odst. 2 správního řádu vztáhl účinky rozhodnutí o správním vyhoštění. Mohlo by se jevit, že „*přezkoumávaným rozhodnutím*“ je rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 19. 2. 2008, které bylo k odvolání stěžovatele přezkoumáno. Tak tomu však není.

[37] Podle § 102 odst. 9 správního řádu „*novým rozhodnutím vydaným podle § 100 nebo § 101 písm. a) se původní rozhodnutí ruší; o tomto následku budou účastníci poučeni v písemném vyhotovení rozhodnutí; ustanovení § 99 platí obdobně. V ostatních případech nové rozhodnutí brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí; nejsou-li účinky nového rozhodnutí zřejmé z jeho obsahu, určí vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí správní orgán.*“

[38] Vydáním rozhodnutí ze dne 19. 2. 2008 v obnoveném řízení došlo ze zákona ke zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 25. 5. 2004. Stěžovatel byl o tomto zákonném důsledku rovněž poučen, byť se tak stalo až v poučení o nepřípustnosti opravných prostředků proti rozhodnutí o odvolání ze dne 11. 8. 2008. Z § 102 odst. 9 správního řádu vyplývá, že je třeba určit účinky nového rozhodnutí ve vztahu k rozhodnutí původnímu. Ustanovení § 99 se užije obdobně, nikoli však doslovně, jak se stalo v této věci.

[39] Ustanovení § 99 správního řádu upravuje účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, které je upraveno v § 94 a násl. správního řádu. Zatímco v přezkumném řízení je přezkoumáváno rozhodnutí a následně je takové rozhodnutí zrušeno, změněno či pře-

zkumné řízení zastaveno (§ 97 správního řádu), v řízení o obnově se vydáním nového rozhodnutí po povolení obnovy původní rozhodnutí ze zákona ruší (§ 102 odst. 9 správního řádu). V souvislosti s řízením o obnově je proto zcela jistě nesprávné hovořit o právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Zde totiž nejde o žádné přezkoumávané rozhodnutí. Ustanovení § 99 odst. 1 správního řádu však hovoří o přezkoumávaném rozhodnutí tj. o rozhodnutí původním a o rozhodnutí v přezkumném řízení tj. o rozhodnutí novém. I přes terminologickou nesprávnost lze proto dospět k závěru, že odvolací orgán stanovil účinky rozhodnutí o správním vyhoštění od původního rozhodnutí, které nabylo právní moci 1. 6. 2004.

[40] Rozhodnutím o správním vyhoštění jsou jeho adresátu ukládány povinnosti. Je proto namístě úprava obsažená v § 99 odst. 2 správního řádu, která obecně vztahuje účinky (zde) rozhodnutí v obnoveném řízení k právní moci původního rozhodnutí, pokud okolnosti případu neodůvodňují jiné řešení.

[41] Zbývá však zodpovědět, jestli tyto účinky bez dalšího zahrnují i určení počátku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tomu tak nemusí vždy být a nebylo tomu tak v souzené věci. Již výše vysvětlil, proč odůvodnění obou správních rozhodnutí tomuto závěru nepřisvědčují. Nelze přehlédnout, že rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 19. 2. 2008 váže počátek této doby nikoli na právní moc, ale na vykonatelnost rozhodnutí. V jeho výroku se sice hovoří obecně o vykonatelnosti rozhodnutí, nikoli o vykonatelnosti tohoto rozhodnutí, současně však ukládá stěžovateli povinnost k vycestování z území ČR do 30 dnů, nepochybně od právní moci rozhodnutí ze dne 19. 2. 2008. Je velmi obtížné logicky vyložit, proč by správní orgány uložily stěžovateli novým rozhodnutím povinnost opustit území republiky ve stanovené budoucí lhůtě a současně konstatovaly, že účinky tohoto rozhodnutí nastaly již k právní moci původního rozhodnutí, tj. ke dni 1. 6. 2004.

[42] Rozhodnutí o správním vyhoštění není rozhodnutím, kterým by byla cizinci pouze stanovena povinnost – lhůta k opuštění republiky a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území. Cizinec, kterému bylo uloženo rozhodnutí o správním vyhoštění, je v podstatně jiném postavení než ostatní cizinci. Toto rozhodnutí je svojí povahou v mnohém podobné rovněž rozhodování o osobním stavu cizince.

[43] Cizinec, kterému bylo uloženo správní vyhoštění, je podle nyní platné právní úpravy zaevidován do informačního systému smluvních států (§ 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). V době vydání nového rozhodnutí o správním vyhoštění v roce 2008 se cizinec zapisoval do informačního systému pouze za podmínky, že byl nežádoucí osobou a mohl narušit bezpečnost i jiných smluvních států (§ 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců). Vykonatelností rozhodnutí o správním vyhoštění zaniká platnost dlouhodobého víza (§ 62 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a platnost povolení k trvalému pobytu § 76 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[44] Po právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění lze cizinci vydat cestovní průkaz totožnosti k vycestování (§ 114 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Cizince lze rovněž zajistit (za splnění dalších podmínek dle § 124 zákona o pobytu cizinců). Cizinci hrozí zařazení do evidence nežádoucích osob, pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy (§ 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

[45] Zákon o pobytu cizinců obsahuje i další důsledky, které zprostředkovaně vyplývají z rozhodnutí o správním vyhoštění a které lze rovněž považovat za sekundární účinky tohoto rozhodnutí. Pokud je cizinec zařazen do informačního systému smluvních států, lze mu odeprít vstup na území § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců, nelze mu udělit trvalý ani přechodný pobyt (§ 87e a § 87k zákona o pobytu cizinců) a je to důvod pro za-

jištění § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Takovému cizinci nelze vydat cizinecký pas (§ 115 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Pokud je cizinec zařazen do evidence nežádoucích osob, lze mu odeprít vstup na území § 9 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, nelze mu udělit dlouhodobé vízum (s výjimkou víza za účelem strpění pobytu nebo za účelem dočasné ochrany).

[46] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že právě shora uvedené důsledky je třeba považovat za účinky rozhodnutí o správním vyhoštění, na které se vztahovalo pravidlo obsažené v § 99 odst. 2 správního řádu. Jinými slovy, důsledky uvedené v bodech [44] až [46] skutečně nastaly již právní mocí „původního“ rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. od 1. 6. 2004. Totéž však nelze říci o určení doby, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území. Rozhodnutí ze dne 19. 2. 2008 a rozhodnutí o odvolání ze dne 11. 8. 2008 vedou k tomu, že počátek této doby byl stanoven v návaznosti na vykonatelnost těchto rozhodnutí, tedy na uplynutí doby k vycestování, která činí 30 dnů od právní moci rozhodnutí.

[47] Tento názor není v souzené věci ke stěžovateli nespravedlivý. Nelze přehlédnout, že to byl stěžovatel, kdo v roce 2004 uvedl správnímu orgánu nesprávnou identitu. V řízení rovněž netvrdil, že by v důsledku rozhodnutí z roku 2004 území České republiky dobrovolně opustil, a počala tak plynout původně stanovená doba, po kterou mu nemohl být umožněn vstup na území. Lze si představit obranu stěžovatele proti původnímu rozhodnutí s argumentem, že v něm není správně označen a rovněž tvrzení, že ještě před správním rozhodnutím o vyhoštění již uplynula podstatná část této doby, ne-li doba celá.

[48] S odkazem na konkrétní okolnosti nyní projednávané věci a na obsah rozhodnutí o správním vyhoštění lze uzavřít, že právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 19. 2. 2008 nastala dne 14. 8. 2008, lhůta k vycestování uplynula dne 13. 9. 2008 a dne 14. 9. 2008 bylo rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. Téhož dne počala plynout pětiletá doba, ve které nelze stěžovateli povolit vstup na území. Pokud byl stěžovatel

zajištěn dne 11. 7. 2012, tato doba dosud neplynula. Nebyl tedy dán důvod k výmazu cizince z informačního systému smluvních států, a byla splněna podmínka podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

[49] Co se týče běhu doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, Nejvyšší správní soud připomíná aktuální závěry rozšířeného senátu, vyjádřené ve výše uvedeném usnesení čj. 9 As 131/2011-63. Rozšířený

senát Nejvyššího správního soudu dospěl v tomto usnesení k závěru, že správní orgán nebyl ode dne 24. 11. 2005 do dne 31. 12. 2011 oprávněn rozdělovat tuto dobu do více časových úseků např. tím, že by stanovil, že je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, a tedy předpokládal, že již započatá doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, nebude plynout v období, kdy dojde v jejím průběhu k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. (...)

2988

Pobyt cizinců: povolení k přechodnému pobytu; zadržení cestovního dokladu

k § 117 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni 21. 12. 2011 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

I. Orgány České republiky nejsou oprávněny zadržet cestovní doklad cizince předložený zmocněným zástupcem cizince spolu s žádostí o povolení k pobytu, pokud nejsou splněny zákonem výslovně stanovené důvody k takovému postupu (předešlým § 117 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky).

II. Cizinec může pověřit svého zmocněnce k vyřízení žádosti o povolení k pobytu, pokud zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, výslovně nevyžaduje osobní podání takové žádosti cizincem, a za účelem obstarání této záležitosti může zmocněnci rovněž svěřit svůj cestovní doklad.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2013, čj. 4 Aps 6/2013-37)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS a č. 2724/2013 Sb. NSS.; náleží Ústavního soudu č. 240/2005 Sb.

Věc: Z. X. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce, občan Čínské lidové republiky, rodinný příslušník občana České republiky, se rozhodl podat žádost o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že nemohl svoji žádost žalovanému s cestovním dokladem předložit osobně, doručil cestovní doklad a nezbytné dokumenty prostřednictvím své manželky, která v České republice žije. Žalobce využil svého práva na právní pomoc zakotveného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a k podání uvedené žádosti a k zastupování v řízení si zvolil zástupkyni

Mgr. Ilonu Sedlákovou, advokátku. Tato zástupkyně k fyzickému podání žádosti pověřila podle § 26 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, svoji zaměstnankyni, která žádost podala dne 21. 12. 2011 na pracovišti žalovaného v Brně. Cestovní doklad žalobce jí však nebyl vrácen s odůvodněním, že není vystaven na její jméno, a proto není oprávněna jej držet. Žalovaný trval na tom, že žalobce se musí dostavit osobně, cestovní doklad si převzít, jinak bude odeslán na zastupitelský úřad Čínské lidové republiky.

Žalobce podal dne 19. 1. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti ne-

zákonnému zásahu, kterého se měl žalovaný dopustit tím, že zadržel jeho cestovní doklad. Žalobce zdůraznil, že žalovaný nesdělil žádné zákonné ustanovení, na základě kterého postupoval, když odmítl cestovní doklad vydat jeho zástupkyni. Žalovaný neuvedl ani žádné zákonné ustanovení, na základě kterého vyžadoval, aby se žalobce pro pas dostavil osobně do 29. 12. 2011 a na základě kterého v opačném případě předá jeho cestovní doklad zastupitelskému úřadu Čínské lidové republiky v České republice.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 6. 2013, čj. 11 A 10/2012-39, žalobu zamítl. Soud v prvé řadě uvedl, že z obsahu spisového materiálu je nesporné, že žádost o povolení k přechodnému pobytu podal žalobce prostřednictvím zaměstnankyně své zástupkyně na základě substituční plné moci s tím, že tato pověřená zaměstnankyně spolu s žádostí žalobce o přechodný pobyt předložila originál cestovního dokladu žalobce, který ji nebyl vrácen s odůvodněním, že cestovní doklad lze vrátit buď oprávněnému držiteli (žalobci) nebo státu, který cestovní doklad vystavil (Čínská lidová republika). Zadržetí cestovního dokladu žalobce označil městský soud za faktický úkon správního orgánu, který se dotýká právní sféry žalobce. Městský soud poukázal na skutečnost, že jde o cestovní doklad vystavený Čínskou lidovou republikou, a proto nelze přehlédnout poučení v něm obsažené, které mimo jiné uvádí, že držitel cestovního dokladu není oprávněn propůjčovat cestovní doklad jiným osobám. Městský soud dále dospěl k závěru, že lze analogicky vycházet z právní úpravy, jež je ve vztahu k cestovním dokladům provedena zákonem č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech. Poukázal na znění § 33 citovaného zákona, ze kterého vyplývá, že každý, kdo získá cestovní doklad jiného občana, je povinen odevzdat ho příslušnému orgánu a není oprávněn s ním jakýmkoliv způsobem disponovat. Podle městského soudu tak jsou příslušné orgány oprávněny zadržet cizí cestovní doklad a zaslat ho orgánu příslušnému k jeho vydání. Žalovanému proto nelze vytýkat, pokud postupoval s analogickým použi-

tím § 33 zákona o cestovních dokladech a cestovní doklad žalobce, který se sám osobně nenacházel na území České republiky a ve stanovené lhůtě si jej nevyzvedl, předal státu, který cestovní doklad vydal. Uvedený postup nelze podle názoru městského soudu považovat za nezákonný, neboť je nepochybné, že cestovní doklad je dokladem, se kterým není oprávněn disponovat nikdo jiný, než jeho držitel, popř. ten, který doklad sám vystavil.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž městskému soudu mimo jiné vytknul, že městský soud zcela odhlíží od konkrétní situace, v jaké byl jeho cestovní doklad použit v řízení před správním orgánem. Argumentaci městského soudu, v níž poukázal na poučení obsažené v cestovním dokladu a analogicky aplikoval zákon o cestovních dokladech, stěžovatel označil za nepřijatelnou. Městský soud podle stěžovatele nevzal v potaz, že cestovní doklad nebyl jeho zástupkyni půjčen, aby byl použit např. k prokázání totožnosti při hraniční kontrole, ale byl jí svěřen, aby jej v rámci zastoupení stěžovatele předložila jako jednu z příloh k žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Stěžovatel dále poukázal na § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců a uvedl, že toto ustanovení žalovaný v praxi vykládá tak, že žádost o přechodný pobyt mohou podávat i cizinci, kteří se nacházejí mimo území České republiky. Pokud se cizinec na území nenachází a nemá ani vízum nebo jiné oprávnění ke vstupu, nemůže logicky svoji žádost osobně podat na podatelně žalovaného a musí si k tomu zvolit zástupce, který s plnou mocí předloží žádost spolu s přílohami uvedenými v § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, mezi které náleží i cestovní doklad. V takovém případě není cestovní doklad použit k prokázání totožnosti nebo jinému účelu, ke kterému jej může použít výlučně držitel. Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že podání žádosti o přechodný pobyt představuje realizaci jeho práva na právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, které nemohl uplatnit jinak, než pomocí práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Postup žalovaného, který odebral cestov-

ní doklad stěžovatele jeho zástupkyni, přestože jej nezneužila a předložila v zájmu stěžovatele v souladu se zákonem, označil stěžovatel za rozporný s čl. 3 odst. 3, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 Listiny.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popřel její oprávněnost, neboť postup správního orgánu i rozsudek městského soudu jsou podle jeho názoru v souladu s právními předpisy. Vyjádřil přesvědčení, že nelze přijmout argumentaci stěžovatele, podle které jeho cestovní doklad nebyl jeho zástupkyni půjčen, aby byl použit např. k prokázání totožnosti při hraniční kontrole, ale byl jí svěřen, aby jej zástupkyně v rámci zastoupení předložila jako jednu z náležitostí k žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Nařízení prezidenta Čínské lidové republiky (tj. relevantní čínský předpis upravující nakládání s cestovními doklady) ani poučení na zadní straně předmětného cestovního dokladu podle žalovaného nerozlišuje, za jakým účelem byl doklad jiné osobě předán, tudíž i svěřen za účelem podání žádosti je podle žalovaného v rozporu s povinností občanů cestovní doklad nefalšovat, nepozměňovat, nepřenechávat, záměrně nepoškozovat a v rozporu se zákonem nezabavovat. Držitel pasu je navíc povinen jej pečlivě uschovávat, což stěžovatel nemohl dodržet, pokud jej předal do zahraničí jiné osobě. Žalovaný dále uvedl, že předáním cestovního dokladu stěžovatele cizí osobě by se dopustil porušení závazků vyplývajících České republice z mezinárodního práva a stejně jako v žalobě poukázal na zásadu nevměšování se do vnitřních záležitostí státu. Žalovaný uzavřel, že cestovní doklad předal k doručení stěžovateli, nezadržuje jej, jak bylo namítáno v žalobě.

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

Z odůvodnění:

II.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [17] Nejvyšší správní soud dále považuje za vhodné předeslat, že od 1. 1. 2012 lze

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem formulovat i deklaratorní výrok určující, že zásah, který už pominul, byl nezákonný. Tato možnost byla do soudního řádu správního včleněna novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Od 1. 1. 2012 tak § 82 s. ř. s. nevyžaduje trvání zásahu nebo jeho důsledků jako jednu z podmínek žalobní legitimace. V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 Aps 6/2012-5, č. 2724/2013 Sb. NSS, v němž vyslovil, že *„podle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb. má nová právní úprava řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu zajistit vyšší standard ochrany tím, že umožní fyzickým a právnickým osobám domáhat se deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. I pouhé konstatování nezákonnosti zásahu může být podle zákonodárce pro občany velmi důležité, neboť u veřejnosti posiluje důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy. Z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, má nová právní úprava zásahové žaloby především významný psychologický efekt pro poškozené účastníky. Podle zákona č. 82/1998 Sb., [o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem] není pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem (pod který se zařazuje i nezákonný zásah), na rozdíl od nezákonného rozhodnutí, vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti předmětného zásahu soudem. Rozhodnutí správního soudu o nezákonnosti takového zásahu nepochybně přispěje ke zrychlení rozhodování příslušných úřadů o odškodnění a v konečném důsledku i ke zrychlení řízení o nároku na náhradu škody u civilních soudů, u kterých se poškozený může domáhat náhrady škody, neuspokojí-li příslušný úřad plně nárok poškozeného (srov. sněmovní tisk č. 319/0, 6. volební období, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz).*

Prínosy nové právní úpravy v podobě usnadnění případného řízení o náhradě škody dle zákona č. 82/1998 Sb. [...] zdůrazňuje i odborná literatura (Lichnovský, O. Nezákonný zásah v daňovém řízení. Právní rozhledy, 2012, č. 10, s. 343).“

[18] Nejvyšší správní soud se při posouzení nastíněné otázky v první řadě zabýval tím, podle jaké právní normy žalovaný v posuzované věci postupoval. Podle článku 2 odst. 2 Listiny totiž „[s]tátní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“, přičemž podle odst. 3 téhož článku Listiny, „[k]aždý [včetně cizinců, poznámka Nejvyššího správního soudu] může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.

[19] Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel spatřuje nezákonný zásah žalovaného v tom, že zabavil jeho zmocněné zástupkyni stěžovatelův cestovní doklad.

[20] Zákon o pobytu cizinců definuje cestovní doklad v § 108. Podmínky, za nichž jsou české úřady oprávněny zadržet cizozemské cestovní doklady, jsou stanoveny v § 117 téhož zákona.

[21] Podle § 108 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „*Za cestovní doklad se pro účely tohoto zákona považuje: a) veřejná listina, která je jako cestovní doklad uznána Českou republikou, b) veřejná listina, která splňuje podmínky podle odstavce 2.*“ Podle odstavce 2 téhož ustanovení: „*Za cestovní doklad podle odstavce 1 písm. b) lze pro účely tohoto zákona uznat veřejnou listinu vydanou cizím státem za účelem cestování do zahraničí, pokud z hlediska jejího provedení a jazyka, v němž jsou uvedeny údaje, odpovídá mezinárodním zvyklostem, její územní platnost zahrnuje území a lze z ní zjistit a) údaje o státním občanství cizince, b) údaje o jeho totožnosti, c) fotografii držitele, d) údaje o době platnosti.*“

[22] Podle § 117 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]olicie zadrží při hraniční kontrole nebo pobytové kontrole a) cestovní doklad, pokud nebyl vydán na jméno kontrolo-

vaného cizince a 1. cizinec se tímto dokladem prokazuje jako vlastním, nebo 2. cizinec hodnověrně nezdůvodní, proč má takový cestovní doklad v držení, b) cestovní doklad podle § 108 odst. 1 písm. d), e) nebo f), pokud jej lze považovat za neplatný podle tohoto zákona, c) cestovní doklad podle § 108 odst. 1 písm. a), b), c), g) nebo h), pokud je orgánem státu, který jej vydal, prohlášen za neplatný nebo odcizený“. Odstavec 4 téhož ustanovení uvádí: „*Policie vydá držiteli cestovního dokladu podle § 108 odst. 1 písm. a), b), c), g) nebo h) potvrzení o jeho zadržení a tento doklad bez zbytečného odkladu předá Ministerstvu zahraničních věcí, pokud nejde o doklad padělaný, pozměněný nebo o doklad, který je důkazním prostředkem v trestním řízení.*“

[23] S ohledem na popsany skutkový stav a znění výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců má Nejvyšší správní soud za to, že v posuzované věci zjevně nebyly dány zákonem o pobytu cizinců stanovené podmínky k tomu, aby orgány České republiky (a tím méně žalovaný) byly oprávněny zadržet, resp. zabavit stěžovateli cestovní doklad. V posuzované věci se totiž nejedná o některý z případů vymezených v § 117 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že postup žalovaného (zadržení cestovního dokladu stěžovatele jeho zástupkyni) byl v posuzované věci nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, „[o]chrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakovaně (6. podmínka). Není-li byť jen je-

diná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ V posuzované věci městský soud tedy nesprávně došel k závěru, že nebyla naplněna třetí výše uvedená podmínka vyplývající z § 82 s. ř. s., neboť jednáním žalovaného soud shledal souladné se zákonem (poslední podmínka vytyčená v naposledy uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu se neuplatní s ohledem na již zmíněnou novelu soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.).

[24] Nejvyšší správní soud dodává, že se nejednalo ani o případ stanovený v § 137 zákona o pobytu cizinců, kdy je Policie ČR oprávněna zadržet cestovní doklad cizince při umístění zajištěného cizince do zařízení.

[25] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s argumentací žalovaného správního orgánu a městského soudu, v níž shodně poukazovaly na obsah poučení uvedeného v cestovním dokladu stěžovatele, podle kterého držitel tohoto pasu není mimo jiné oprávněn jej propůjčovat jiným osobám a z jeho obsahu poté dovozovaly oprávnění žalovaného k odnětí cestovního dokladu stěžovatele jeho zástupkyni. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že úkon stěžovatele, který z objektivního důvodu (své nepřítomnosti v České republice) svěřil cestovní doklad své zástupkyni (advokátce) pouze za účelem vyřízení žádosti o přechodný pobyt, nelze považovat za půjčení, resp. propůjčení či jinou neoprávněnou dispozici s tímto cestovním dokladem. Je nepochybné, že v případě cestovních dokladů, které jsou zpravidla ve vlastnictví států, které tyto doklady vydaly, jsou tyto doklady pouze zapůjčeny osobám, kterým byly v souladu se správním řádem příslušného státu vydány (držitelům cestovních dokladů). Je proto nepřipustné, aby držitel cestovního dokladu s dokladem majetkově nakládal (např. jej prodal, zastavil apod.). Na druhou stranu toto pravidlo nemůže bránit držiteli cestovního dokladu, aby s dokladem zacházel způsobem, k němuž je tento doklad určen, např. jej předal („propůjčil“) státním orgánům jiného státu za účelem ověření své totožnosti, případně vyřízení jiných úředních úkonů. Výklad zastá-

vaný žalovaným a městským soudem by *ad absurdum* vylučoval např. právě zákonem vyžadované předložení cestovního dokladu při podání žádosti o povolení k pobytu, respektive při vyřizování vízových záležitostí, přičemž takové „propůjčení“ cestovních dokladů často trvá i několik týdnů či měsíců. Přitom je běžnou praxí, že státy s takovým postupem počítají, dokonce umožňují vydání druhého pasu (včetně České republiky, srov. § 17 odst. 1 zákona o cestovních dokladech).

[26] Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný ani závěr městského soudu, že žalovanému nelze vytykat, pokud analogicky postupoval podle § 33 odst. 1 věty první zákona o cestovních dokladech, podle které „[k]do získá cestovní doklad jiného občana, je povinen jej neprodleně odevzdat orgánu příslušnému k jeho vydání, popřípadě matričnímu úřadu, nejbližšímu útvaru policie nebo zastupitelskému úřadu“. V prvé řadě je třeba uvést, že citovaná právní úprava se týká výlučně cestovních dokladů vydávaných českými orgány. Pokud by zástupkyně stěžovatele skutečně neoprávněně nakládala s cestovním dokladem stěžovatele, byl by namísto nikoli postup podle § 33 odst. 1 zákona o cestovních dokladech, ale postup podle § 107 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého, „[k]do nalezne či jinak získá cestovní doklad uvedený v § 108 odst. 1, průkaz o povolení k pobytu, potvrzení o přechodném pobytu na území, průkaz o povolení k trvalému pobytu, pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo průkaz o povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie, je povinen je neprodleně odevzdat policii“.

[27] Analogická aplikace zákona o cestovních dokladech zjevně není namíste, neboť se nejednalo o situaci, kdy právo neřeší určitý právní problém, a je tudíž nutné užít analogii zákona, tj. aplikovat svou povahou a účelem nejbližší zákonné ustanovení. V oblasti veřejného práva, pak s ohledem na zásady uvedené v již zmíněném čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny jsou navíc meze analogie zúženy, tj. není přípustná analogie jdoucí k tíži účastníka správního řízení (respektive jednotlivce ve vztahu k orgánům veřejné moci). V této sou-

vislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb., který poté, co poukázal na řadu pramenů odborné literatury, uvedl, že „i z takto nastíněného přehledu názorů doktrinárních, ve vší jejich mnohoznačnosti, lze dovodit závěr, dle něhož připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení“. K obdobným závěrům ve své judikatuře dospěl také Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[28] Nejvyšší správní soud má dále za to, že analogická aplikace § 33 odst. 1 zákona o cestovních dokladech, stejně jako aplikace § 107 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepřichází v úvahu také proto, že tato ustanovení zavazují toho, kdo získá cestovní doklad jiné osoby (občana, resp. cizince). S ohledem na použití výrazu „získá“, který obecně znamená něco nabýt (ať již v materiální či nemateriální oblasti), je podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedená ustanovení třeba vykládat tak, že dopadají na situace, kdy osoba, která získá cizí cestovní doklad, s ním disponuje nezávisle na jeho držiteli a má jej plně ve své moci (např. jej nalezne na ulici a není možné jej bezprostředně vrátit jeho oprávněnému držiteli). V posuzované věci se však o takový případ nejedná, neboť stěžovatel v rámci realizace svého práva na právní zastoupení zakotveného v čl. 37 odst. 2 Listiny, podle kterého „[k]aždý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení“, svůj cestovní doklad zástupkyni svěřil za přesně vymezeným účelem – podání žádosti o povolení k pobytu. Zástupkyně stěžovatele tak byla s jeho cestovním dokladem oprávněna nakládat pouze v souvislosti s podáním uvedené žádosti, což ostatně fakticky také činila. Stěžovatel tak v podstatě měl stále svůj cestovní doklad ve své moci a disponoval s ním, neboť ho své zástupkyni pou-

ze svěřil a ta byla oprávněna s ním nakládat pouze stěžovatelem stanoveným způsobem. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil námitce stěžovatele, že argumentace městského soudu, v níž poukázal na poučení obsažené v cestovním dokladu a analogicky aplikoval zákon o cestovních dokladech, je nepřijatelná. Nejvyšší správní soud dodává, že z § 87b zákona o pobytu cizinců, podle kterého stěžovatel podal žádost o povolení k přechodnému pobytu, nevyplývá, že by cizinec (rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie) byl povinen tuto žádost podat osobně. Pakliže cizinec nemusí být při podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu osobně přítomen, je zřejmé, že žádost o přechodný pobyt podle § 87b zákona o pobytu cizinců mohou v zastoupení podávat i cizinci, kteří se nacházejí mimo území České republiky, tak jak to učinil stěžovatel.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný by mohl zástupkyni stěžovatele zadržet, respektive zabavit cestovní doklad stěžovatele pouze tehdy, pokud by zákon o pobytu cizinců (respektive jiný zákonný předpis) k takovému postupu žalovaného opravňoval. V posuzované věci však takovéto zákonné oprávnění žalovaného dáno nebylo. Žalovaný tudíž měl s cestovním dokladem stěžovatele zacházet pouze jako s přílohou jeho žádosti o přechodný pobyt a poté jej zástupkyni stěžovatele vrátit, byla-li k tomu oprávněna na základě plné moci udělené stěžovatelem. S ohledem na podstatu institutu zastoupení spočívající v tom, že za splnění zákonných podmínek jsou úkony zástupce přičítány zastoupenému, má Nejvyšší správní soud na rozdíl od žalovaného za to, že vrácení cestovního dokladu stěžovatele jeho zmocněné zástupkyni nepředstavuje porušení závazků České republiky vyplývajících z mezinárodního práva. Je tomu tak proto, že převzetí cestovního dokladu zástupkyní stěžovatele od žalovaného po podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu je (stejně jako samotné podání této žádosti a předložení cestovního dokladu stěžovatele v této souvislosti) jednáním, ke kterému byla zástupkyně stěžovatele v souvislosti s podáním předmětné žádosti oprávněna na základě generální plné moci

udělené jí stěžovatelem. Toto jednání je proto třeba přičítat samotnému stěžovateli, který byl v posuzované věci oprávněn vyřídít (a také tak učinil, jak již bylo uvedeno výše) veškeré záležitosti spojené s podáním své žádosti (tedy i předložení svého cestovního dokladu) prostřednictvím své zástupkyně. Převzetí cestovního dokladu prostřednictvím zástupkyně stěžovatele tak podle názoru Nejvyššího správního soudu spadá pod zacházení s cestovním dokladem podle zákona o pobytu cizinců, ke kterému je stěžovatel oprávněn, a toto jednání tudíž nemůže být protiprávní.

[30] K poukazu žalovaného na nařízení prezidenta Čínské lidové republiky Nejvyšší

správní soud uvádí, že správní orgány jsou podle § 2 odst. 1 správního řádu povinny v řízení postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (České republiky). Nařízení prezidenta Čínské lidové republiky pod uvedený výčet norem, podle kterých jsou správní orgány povinny postupovat, nespadá, a proto podle tohoto nařízení nelze v posuzované věci postupovat ani se jej jakkoliv dovolávat, jak to činí žalovaný ve vyjádření v žalobě, na které odkázal ve vyjádření ke kasační stížnosti. Obsah tohoto cizozemského předpisu ostatně nebyl soudu ani nijak doložen.

2989

Volby do Poslanecké sněmovny: neplatnost volby kandidáta

k čl. 19 odst. 1 Ústavy

k čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k § 2 a § 25 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 204/2000 Sb. a č. 37/2002 Sb.

Skutečnost, že na někoho bylo podáno trestní oznámení, není a s ohledem na zásadu presumpce nevinny (čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) ani nemůže být podmínkou pasivního volebního práva, a ani překážkou jeho výkonu. Ba co víc, platná Ústava, ani zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, nebrání kandidatuře a zvolení ani osobě, která již byla pravomocně odsouzena za trestný čin, a to dokonce i kdyby jí byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody a nacházela se v době voleb ve výkonu tohoto trestu (srov. § 2 ve spojení s § 25 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, čl. 19 odst. 1 Ústavy).

(Podle usnesení volebního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. Vol 155/2013-11)

Prejudikatura: č. 354/2004 Sb. NSS.

Věc: Zdeněk H. proti 1) Státní volební komisi a 2) Ing. Petrovi Bendlovi o návrh na neplatnost volby kandidáta.

Navrhovatel se svým návrhem domáhal vyslovení neplatnosti volby odpůrce 2), který byl zvolen poslancem za Občanskou demokratickou stranu ve volebním kraji Středočeský kraj. Důvodem neplatnosti volby odpůrce 2) měla být skutečnost, že na něj bylo v červenci roku 2013 podáno trestní oznámení v souvislosti s prodejem nemocnice v Nové Vsi pod Pleší, což voliči zřejmě nevěděli.

Nejvyšší správní soud návrh na vyslovení neplatnosti volby odpůrce 2) poslancem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných 25. 10. 2013 a 26. 10. 2013 zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [3] Pro přezkum voleb používá Nejvyšší správní soud třístupňový algoritmus:

v prvním kroku zjišťuje, zda došlo k porušení zákona o volbách do Parlamentu České republiky, ve druhém kroku analyzuje, zda toto porušení mělo vztah k celkovým výsledkům voleb v napadeném obvodu, a ve třetím závěrečném kroku posuzuje, zda je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen (více viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS). Tři popsané kroky tohoto algoritmu musí být splněny kumulativně.

[4] Navrhovatel za jediný důvod pro vyslovení neplatnosti volby kandidáta – odpůrce 2) označil skutečnost, že na něj bylo podáno trestní oznámení. Aniž by Nejvyšší správní soud toto tvrzení ověřoval, nutno konstatovat, že se nijak, ani vzdáleně, netýká jakéhokoliv možného porušení zákona o volbách do Parlamentu České republiky, jež je posuzováno v rámci prvního kroku výše uvedeného algoritmu. Skutečnost, že na někoho bylo podáno trestní oznámení, není a s ohledem na zásadu presumpce nevinu (čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) ani nemůže být podmínkou pasivního volebního práva a ani překážkou

jeho výkonu. Ba co víc, platná Ústava ani zákon o volbách do Parlamentu České republiky nebrání kandidatuře a zvolení osobě, která již byla pravomocně odsouzena za trestný čin, a to dokonce i kdyby jí byl udělen nepodmíněný trest odnětí svobody a nacházela se v době voleb ve výkonu tohoto trestu (srov. § 2 ve spojení s § 25 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, čl. 19 odst. 1 Ústavy).

[5] Vzhledem k tomu, že žádné porušení zákona o volbách do Parlamentu České republiky či jiného relevantního právního předpisu navrhovatel ani netvrdil, nebylo namístě jej vyzývat k odstranění vad návrhu, neboť nebylo co blíže skutkově a právně konkretizovat. Jakékoliv doplnění návrhu o námitku nějakého porušení zákona o volbách do Parlamentu České republiky by totiž bylo obsahově návrhem zcela novým.

[6] Protože navrhovatel netvrdil žádné porušení zákona o volbách do Parlamentu České republiky, konstatuje Nejvyšší správní soud již v prvním kroku přezkumného algoritmu, že k žádnému porušení zákona o volbách do Parlamentu České republiky nedošlo, a návrh na vyslovení neplatnosti volby odpůrce 2) poslancem Poslanecké sněmovny zamítá. Jednání s ohledem na § 90 odst. 3 s. ř. s. nebylo třeba nařizovat.

2990

Shromáždovací právo: lhůta pro podání námitek proti rozpuštění shromáždění

k § 40 odst. 3 soudního řádu správního

k § 13 a § 17 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromáždovacím, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

Na lhůtu pro podání námitek proti rozpuštění shromáždění dle § 13 ve spojení s § 17 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromáždovacím, je třeba pohlížet jako na lhůtu určenou podle hodin. Skončí-li takto určená lhůta v sobotu, neděli nebo svátek, neprodlužuje se do nejbližšího pracovního dne (§ 40 odst. 3 s. ř. s.).

(Podle usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 10. 2013, čj. 22 A 122/2013-8)

Prejudikatura: č. 2920/2013 Sb. NSS.

Věc: Ondřej M. proti Úřadu městského obvodu Ostrava-Jih o rozpuštění shromáždění.

Žalobce se podanými námitkami domáhal vyslovení nezákonnosti rozpuštění shromáždění

konaného 27. 9. 2013 na ulici Čujkovově v Ostravě. Toto shromáždění bylo dle žalobních

tvrzení rozpuštěno místostarostou žalovaného uvedeného dne navečer (někdy po 17:00).

Námítky byly dle presenčního razítka doručeny soudu poštou dne 15. 10. 2013; k poštovní přepravě byly odevzdány dle připojené obálky předchozího dne.

Krajský soud v Ostravě námítky odmítl.

Z odůvodnění:

Dle § 13 zákona o právu shromažďovacím „[p]roti rozpuštění shromáždění může svolavatel nebo účastník shromáždění do 15 dnů podat námítky u soudu. Soud rozhodne, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Pro řízení se jinak přiměřeně použijí ustanovení soudního řádu správního.“

Dle § 17 citovaného zákona „[j]e-li v tomto zákonu lhůta určena počtem dnů, rozumí se jedním dnem doba 24 hodin od události, k níž se lhůta váže“.

Ze systematického výkladu obou citovaných ustanovení zákona o právu shromažďovacím vyplývá závěr, který již byl podepsaným soudem judikován, že námítky dle § 13 citovaného zákona je třeba podat ve lhůtě 360 hodin od okamžiku rozpuštění shromáždění (srov. usnesení podepsaného soudem ze dne 23. 5. 2013, čj. 22 A 48/2013-16, č. 2920/2013 Sb. NSS).

Dle § 40 odst. 1 s. ř. s. „[l]hůta stanovená tímto zákonem, výzvou nebo rozhodnutím soudu počíná běžet počátkem dne následující-

cího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin.“ Dle § 40 odst. 3 s. ř. s. „[p]řípadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin.“ Dle § 40 odst. 4 s. ř. s. „[l]hůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak“.

V posuzované věci je vzhledem ke zvláštní právní úpravě obsažené v § 17 zákona o právu shromažďovacím třeba počítat lhůty podle pravidel stanovených pro lhůty určené podle hodin, tedy *a momento ad momentum* s vyloučením prolongace lhůty, jejíž konec připadá na sobotu, neděli nebo svátek.

Bylo-li tedy předmětné shromáždění rozpuštěno 27. 9. 2013 navečer (po 17:00), počala podle § 17 citovaného zákona tímto okamžikem běžet lhůta 360 hodin pro podání námitek proti rozpuštění shromáždění, přičemž běh této lhůty skončil dne 12. 10. 2013 navečer. Byly-li námítky podány k poštovní přepravě až 14. 10. 2013, může soud i bez znalosti přesného okamžiku, kdy bylo shromáždění dne 27. 9. 2013 rozpuštěno, uzavřít, že námítky jsou opožděné.

Námítky tak byly podány až po uplynutí lhůty k jejich podání. Proto je soud jako opožděné podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

2991

Státní sociální podpora: zjišťování příjmů společně posuzovaných osob

k § 6 a § 14 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění účinném k 31. 12. 2007^{*)}

Správní orgány při zjišťování příjmů společně posuzovaných osob v rámci své rozhodovací činnosti o nárocích na výplatu dávek státní sociální podpory v případě fyzických osob, na jejichž majetek byl prohlášen konkurs, nemohou bez dalšího vycházet z údajů ohledně výše dosažených příjmů, které jim poskytnou příslušné finanční úřady. Tyto příjmy v plné výši spadají do konkursní podstaty jako její příjem a z hlediska dávek státní sociální podpory nemohou být započteny do příjmů úpadce jakožto společně posuzované osoby, neboť se nejedná o úpadcův příjem,

^{*)} S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

nýbrž toliko o příjem do jeho majetkové podstaty, s nímž úpadce nemůže jakkoliv disponovat.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 6. 2013, čj. 78 Ad 12/2011-30)

Věc: Monika R. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o přidavek na dítě.

Úřad práce v Mostě (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 4. 1. 2011 odňal žalobkyni ode dne 1. 10. 2009 dávku státní sociální podpory, a to přidavek na dítě, pro oprávněnou nezletilou s tím, že měsíční průměr příjmů rodiny žalobkyně za rozhodné období kalendářního roku 2008 převyšoval součin zákonného koeficientu 2,5 a částky životního minima.

Krajský úřad Ústeckého kraje (původní žalovaný) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2011 odvolání žalobkyně proti rozhodnutí I. stupně zamítl.

Žalobkyně v žalobě proti tomuto rozhodnutí sice označila za žalovaného Krajský úřad Ústeckého kraje, avšak žalovaným správním orgánem v dané věci se stal žalovaný, neboť na něj z krajských úřadů přešla pravomoc k rozhodování o dávkách státní sociální podpory, a to od 1. 1. 2012 podle čl. VIII. bodu 10 zákona č. 366/2011 Sb.

V žalobě proti rozhodnutí původního žalovaného žalobkyně namítala, že správní orgán I. stupně v dané věci vydal již tři rozhodnutí, přičemž předchozí dvě rozhodnutí, jimiž bylo taktéž rozhodnuto o odnětí dávky sociální podpory, původní žalovaný zrušil a vrátil k dalšímu řízení pro nedostatečně zjištěný skutkový stav. Správní orgán I. stupně své třetí rozhodnutí odůvodnil tím, že doložený měsíční průměr příjmů rodiny v rozhodném období za rok 2008 převyšuje součin koeficientu 2,5 a částky životního minima rodiny, přičemž pro účely výpočtu průměrného měsíčního příjmu a životního minima rodiny byly společně posuzovány osoby: nezletilá, jejíž životní minimum činilo 1 600 Kč a příjem činil 0 Kč, dále žalobkyně, jejíž životní minimum činilo 2 600 Kč a příjem činil 91 656 Kč, a V. B., jehož životní minimum činilo 2 880 Kč a příjem činil 189 057 Kč. Doložený měsíční průměr příjmů rodiny v rozhodném období za rok 2008 tak činil dle správního or-

gánu I. stupně 23 392,75 Kč, a tedy převyšoval součin zákonného koeficientu 2,5 a částky životního minima rodiny, která činila 7 080 Kč, tj. 17 700 Kč. Do rozhodného období roku 2008 v případě V. B. byly správním orgánem I. stupně na základě podkladů získaných od Finančního úřadu v Litvínově a dále zjištěných skutečností započítány příjmy za dotyčné zdaňovací období vyčíslené Finančnímu úřadu v Litvínově ve výši 183 284 Kč a také příjmy ze závislé činnosti a funkčních požitků, které nebyly zahrnuty do daňového priznání za rok 2008 ve výši 5 773 Kč. S tímto postupem správního orgánu I. stupně žalobkyně nesouhlasila, což podrobně vylíčila ve svém odvolání. Především důrazně poukázala na skutečnost, že deklarovaný příjem V. B. ve výši 189 057 Kč je nesprávný a nezakládá se na skutečnosti, jelikož V. B. je od 20. 10. 2003 v konkursním řízení a od prohlášení konkursu nepřevzal žádnou částku, která by nebyla uvedena v jeho prohlášení pro úřad práce.

Žalobkyně dále namítala, že správní orgány obou stupňů se v rámci správního řízení nevypořádaly zejména se skutečností, že V. B. byl v konkursním řízení, a jeho případné příjmy bylo proto nutné posuzovat odlišně.

Dále žalobkyně uvedla, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů bylo nezákonné a nesprávné, neboť dnem prohlášení konkursu na V. B. přešla veškerá oprávnění nakládat s konkursní podstatou na správkyni konkursní podstaty. Spolu s těmito oprávněními přešel na správkyni konkursní podstaty rovněž veškerý výkon práv a povinností, který příslušel V. B., pokud tyto souvisí s konkursní podstatou. V. B. za rozhodné období kalendářního roku 2008 priznání k dani z příjmů fyzických osob nepodával, jelikož tak učinila příslušná správkyně konkursní podstaty. Pro daný případ pak bylo podstatné to, že pokud byla na základě dotyčného priznání k dani z příjmů fyzických osob stanovena vý-

še příjmu od finančního úřadu ve výši 183 284 Kč, tak tato částka byla v plné části faktickým příjmem konkursní podstaty. V. B. uvedené příjmy nikdy neobdržel, nijak s nimi nenakládal a na základě příslušných ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání tak činit ani nemohl. Správní orgány obou stupňů dle žalobkyně nesprávně posoudily skutečnosti rozhodné pro určení výše příjmů V. B. za rozhodné období roku 2008, čímž došlo prokazatelně ke zkrácení práv žalobkyně jakožto zákonné zástupkyně nezletilé, neboť bylo rozhodnuto o odnětí dávky státní sociální podpory v podobě přídatku na dítě této nezletilé.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí původního žalovaného a správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl soud k závěru, že předmětná žaloba byla podána důvodně.

Předně se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti pro nedostatečné zdůvodnění rozhodnutí původního žalovaného ze dne 9. 3. 2011 i jemu předcházejícího rozhodnutí I. stupně ze dne 4. 1. 2011 ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobkyně namítala, že správní orgány obou stupňů se v rámci správního řízení nevypořádaly zejména se skutečností, že V. B. je v konkursním řízení, a jeho případné příjmy je proto nutné posuzovat odlišně. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů přítom soud zjistil, že námitka žalobkyně v tomto směru je naprosto opodstatněná.

V této souvislosti nelze nezmínit, že žalobkyně po celou dobu správního řízení, a to od okamžiku, kdy byla srozuměna s předběžným stanoviskem správního orgánu I. stupně o tom, že by jí měl zaniknout nárok na dávku státní sociální podpory v podobě přídatku na dítě s ohledem na výši příjmu společně posuzované osoby V. B., u něhož byl dle správního orgánu I. stupně zjištěn za rozhodné období příjem ve výši 183 284 Kč, opakovaně důrazně poukazovala na to, že tento příjem V. B. je vykázaný pouze v rámci konkursního

řízení, které je s ním vedeno, a že správním orgánem uvažovaný čistý příjem rodiny se nezakládá na skutečnosti. Námitky žalobkyně v tomto směru jsou první zachyceny v protokole o ústním jednání ze dne 16. 11. 2009, jak prokazatelně vyplývá z obsahu správního spisu, který k výzvě soudu předložil původní žalovaný. Vedle toho jsou ve správním spise náležitě zachycena i opakovaná prohlášení samotného V. B. o tom, že příjmy deklarované správním orgánem ve shora uvedené výši nikdy neobdržel z konkursního řízení, jelikož od prohlášení konkursu pobírá dávky v hmotné nouzi, příspěvek na bydlení, a sociální příplatek. Odůvodnění rozhodnutí I. stupně ze dne 4. 1. 2011 na to ovšem naprosto vůbec nereaguje a nevypořádává se s námitkami žalobkyně ohledně faktického příjmu V. B., a naprosto pomíjí jakkoliv se vypořádat s tím, proč námitky žalobkyně vyhodnotil jako nesprávné. Taktéž v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 9. 3. 2011 zcela absentuje sebemenší náznak původního žalovaného jakožto odvolacího orgánu vypořádat se s námitkami žalobkyně ohledně faktického příjmu V. B., třebaže její odvolání vůči rozhodnutí I. stupně bylo vystavěno právě na tom, že správní orgán I. stupně mylně vychází v případě V. B. ze skutečnosti, že v rozhodném období měl mít příjem ve výši 183 284 Kč, třebaže je od 20. 10. 2003 v konkursu. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že původní žalovaný v této části pouze velmi obsáhle zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení, dále předestřel odvolací námitky žalobkyně vůči rozhodnutí I. stupně ze dne 4. 1. 2011 a následně učinil stručné odkazy na zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, podle něhož údajně bylo postupováno při zjišťování výše příjmů V. B. a příjmu rodiny nezletilé jako takového. Na základě tohoto zjištěného skutkového stavu soud nemohl dospět k jinému závěru než k tomu, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou zatížena vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro svoji nepřezkoumatelnost pro nedostatečné zdůvodnění, a proto ve výroku rozsudku přikročil k jejich zrušení.

Pro úplnost soud dodává, že původní žalovaný sice v písemném vyjádření k žalobě

vyjádřil názor, že správním orgánům obou stupňů nepřísluší posouzení, zda výše příjmu V. B., která byla stanovena finančním úřadem ve výši 183 284 Kč, je v plné části příjmem konkursní podstaty, či nikoliv, nicméně tento jeho názor nebyl zahrnut do odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, a jedná se tak o opožděnou reakci na námítky žalobkyně ohledně faktických příjmů V. B., která není způsobilá zhojit soudem zjištěnou nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatečné zdůvodnění. Navíc dotyčný názor původního žalovaného soud hodnotí jako zjevně nesprávný. V předmětném správním řízení dotyčné posouzení výše příjmu V. B., a to z toho pohledu, zda výše příjmu, která byla stanovena finančním úřadem ve výši 183 284 Kč, je v plné části příjmem konkursní podstaty, či nikoliv, bylo pro rozhodnutí ve věci samé klíčové.

Správní orgány obou stupňů by přitom v dalším řízení při zodpovězení otázky, zda výše příjmu, která byla stanovena finančním úřadem ve výši 183 284 Kč, je v plné části příjmem konkursní podstaty, či nikoliv, měly vzít v potaz účel konkursního řízení, které je počínaje dnem 20. 10. 2003 stále vedeno s V. B., a to u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 27 K 1019/2000. Tímto účelem nepochybně je řešení krizového stavu v majetkové oblasti V. B. jako dlužníka. Ostatně skutečnosti, že v majetkové oblasti V. B. je situace krizová, svědčí i fakt, který nijak nezpochybňovaly správní orgány obou stupňů a který prokazatelně vyplývá z předloženého správního spisu, že V. B. je počínaje dne 20. 10. 2003 v konkursu a že byl v rozhodném období kalendářního roku 2008 minimálně poživitelem dávek státní sociální podpory v podobě příspěvku na bydlení. Správní orgány obou stupňů při zjišťování příjmů společně posuzovaných osob v rámci své rozhodovací činnosti o nárocích na výplatu dávek státní sociální podpory v případě fyzických osob, na jejichž majetek byl prohlášen konkurs, nemohou bez dalšího vycházet z údajů ohledně výše dosažených příjmů, které jim poskytnou příslušné finanční úřady. Je tomu tak proto, že podle § 6 zákona o konkursu

a vyrovnání se konkurs „týká majetku, který patřil dlužníkovi v den prohlášení konkursu a kterého nabyl za konkursu; tímto majetkem se rozumí také mzda nebo jiné podobné příjmy. Do podstaty nenáleží majetek, jehož se nemůže týkat výkon rozhodnutí; majetek sloužící podnikatelské činnosti z podstaty vyloučen není“. Dále je nutno vzít v potaz i § 14 odst. 1 písm. a) téhož zákona, dle kterého platí, že prohlášením konkursu přechází oprávnění nakládat s majetkem podstaty na konkursního správce. A také je třeba vycházet i z § 14a stejného zákona, který zakotvuje, že „[p]rohlášením konkursu přechází na správce oprávnění vykonávat práva a plnit povinnosti, které podle zákona a jiných právních předpisů přísluší úpadci, jestliže souvisí s nakládáním s majetkem patřícím do konkursní podstaty“.

Na základě právě předestřené skutkového stavu a relevantní právní úpravy obsažené v zákoně o konkursu a vyrovnání by správní orgány obou stupňů v dalším řízení měly vycházet ze skutečnosti, že dnem prohlášení konkursu na V. B. přešla veškerá oprávnění nakládat s konkursní podstatou na ustanovenou správkyň konkursní podstaty tohoto úpadce. Spolu s těmito oprávněními přešel na dotyčnou správkyň konkursní podstaty taktéž veškerý výkon práv a povinností, který příslušel V. B., jestliže tyto souvisí s konkursní podstatou. V daném případě za osobu V. B. podala dle svých povinností daňové příznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2008 jeho správkyň konkursní podstaty, přičemž pokud byla na základě příznání k dotyčné dani příslušným finančním úřadem stanovena výše příjmu ve výši 183 284 Kč, tak tato částka v plné výši spadá ve smyslu § 6 zákona o konkursu a vyrovnání do konkursní podstaty jako její příjem. Dotyčná částka z hlediska daňového práva je tedy příjmem majetkové podstaty V. B., avšak z hlediska dávek státní sociální podpory nemůže být započtena do příjmů V. B. jakožto společně posuzované osoby, neboť se nejedná o jeho příjem, nýbrž toliko o příjem do jeho majetkové podstaty, s nímž nemůže jakkoliv disponovat. (...)