

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5 2016 / XIV. ročník / 31. 5. 2016

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3379.** Správní řízení: zápis změn údajů v registru silničních vozidel; nicotnost rozhodnutí o obnově řízení. 425
- 3380.** Řízení před soudem: rozhodnutí bez jednání; návrh na provedení důkazů 430
- 3381.** Řízení před soudem: přípustnost žaloby proti exekučnímu příkazu správce daně
Daňové řízení: námitka; řádný opravný prostředek 435
- 3382.** Zájmová samospráva:
Komora veterinárních lékařů; disciplinární řízení; vázaná reklama. 438
- 3383.** Služební poměr: výplata služebního příjmu; úrok z prodlení. 444
- 3384.** Služební poměr:
odnětí služební hodnosti. 453
- 3385.** Vězeňská služba a justiční stráž:
pravomoc ministra spravedlnosti odvolat generálního ředitele Vězeňské služby České republiky... 461
- 3386.** Vyvlastnění: rozdíl mezi žádostí podle § 24 odst. 1 a § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění. 472
- 3387.** Mimosoudní rehabilitace: příplatek k důchodu. 477
- 3388.** Kompetenční spory: kárné žaloby proti exekutorskému kandidátovi, který se v mezidobí stal soudním exekutorem. 482
- 3389.** Zemědělství: poskytování dotací z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova; směnný kurs 486
- 3390.** Veřejné zakázky: zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění; ochrana výhradních práv; změna smlouvy na plnění veřejné zakázky. 492
- 3391.** Územní plánování: etapizace 503
- 3392.** Policie České republiky:
prokázání totožnosti. 512
- 3393.** Pobyt cizinců: správní vyhoštění; závazné stanovisko 522

I. JUDIKÁTY

3379

Správní řízení: zápis změn údajů v registru silničních vozidel; nicotnost rozhodnutí o obnově řízení

k § 77 odst. 2 a § 100 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Provedení zápisu změn údajů v registru silničních vozidel o vlastníku vozidla neprobíhá ve správním řízení dle části druhé a třetí správního řádu z roku 2004, jehož výsledkem by bylo správní rozhodnutí.

II. Rozhodnutí, kterým se povoluje podle § 100 a násl. správního řádu z roku 2004 obnova postupu, jenž není správním řízením ukončeným pravomocným rozhodnutím, je právně neuskutečnitelné, a proto nicotné dle § 77 odst. 2 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2016, čj. 9 As 281/2015-57)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS, č. 793/2006 Sb. NSS, č. 1427/2008 Sb. NSS, č. 1629/2008 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

Věc: Sandra B. proti Ministerstvu dopravy, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným L support a 2) společnosti s ručením omezeným FIDENTIA, o obnovu řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (správní orgán I. stupně) ze dne 9. 7. 2015 bylo dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu obnoveno řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení 1) o zápis změny vlastníka a provozovatele vozidla BMW a vozidla Bombardier. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 30. 9. 2015 zamítl a rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně následně podala žalobu u Městského soudu v Praze, kterou soud usnesením ze dne 13. 11. 2015, čj. 10 A 168/2015-28, odmítl.

Osoba zúčastněná na řízení 1) jako původní vlastník obou vozidel původně ve své žádosti o zápis změn údajů žádala o to, aby jako vlastník vozidla BMW byla evidována osoba zúčastněná na řízení 2) a aby jako vlastník vozidla Bombardier byla evidována žalobkyně.

Městský soud při posouzení věci vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS, ve věci *EBECO CZ*, podle kterého i v řízení, kterým je

povolena nebo nařízena obnova řízení, může pojmově dojít k zásahu do práva fyzických nebo právnických osob. Je však třeba zkoumat, kdy takový zásah skutečně nastává, a zda se tedy jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž je podle daného ustanovení žaloba přípustná.

Následně se městský soud zabýval tím, jaký vliv na veřejná subjektivní práva může mít povolení obnovy řízení o žádosti o zápis změny do registru silničních vozidel. Ze znění zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, a § 3 odst. 1 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, dovodil, že registr silničních vozidel je informačním nástrojem, jehož zápisy mají pouze povahu evidenční. Zápis v takovém registru proto nese informaci o skutečnosti, která ke dni zápisu již nastala. Řízení o žádosti o změnu údajů v registru silničních vozidel v případě vyhovení této žádosti není ukončeno vydáním rozhodnutí, ale je fakticky proveden požadovaný úkon. Zápisem samotným se nekonstituuje žádné právo, které by bylo možné dále vykonávat. Jedná se o informaci, která bude dále

využívána k výkonu veřejné správy. Je proto pojmově vyloučeno, aby tento výsledek řízení o žádosti měl vlastnost vykonatelnosti, která by mohla být dotčena účinky předvídanými v § 100 odst. 6 větě druhé správního řádu. K případné změně zápisu, resp. k obnovení původního zápisu by mohlo dojít pouze v důsledku nového rozhodnutí vydaného v obnoveném řízení. Městský soud tak dovodil, že rozhodnutí o povolení obnovy nevyvolává žádné účinky v právní sféře stěžovatelky, a proto žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. není přípustná.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které připustila, že řízení o změnu údajů v registru silničních vozidel v případě vyhovění žádosti není ukončeno vydáním rozhodnutí. Zápisem samotným se nekonstituuje žádné právo, neboť zápis v registru silničních vozidel má povahu informace využívané pro výkon veřejné správy. Tímto úkonem žalovaný deklaroval vlastnické právo stěžovatelky k vozidlu Bombardier.

Stěžovatelka dále namítala, že proti zásahu do svých subjektivních práv se může bránit pouze opravnými prostředky proti rozhodnutí o obnově řízení. V obnoveném řízení se dle § 102 odst. 2 správního řádu otázka, kdo je účastníkem řízení, posuzuje podle právního a skutkového stavu v době nového řízení. Může se stát, že správnímu orgánu I. stupně bude předložen nový nabývací titul, který nebude svědčit stěžovatelce, nebo nabývací titul nebude předložen vůbec. Stěžovatelka nebude účastníkem obnoveného řízení a nebude mít žádné právní prostředky, jak zabránit formálnímu převodu vozidla, příp. jak zabránit zastavení obnoveného řízení.

Zásah do svých subjektivních práv spatřuje stěžovatelka v tom, že bude popřeno její dříve deklarované vlastnické právo k vozu, resp. zapříčiněn nesoulad faktického stavu se stavem evidovaným v registru silničních vozidel.

Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Městského soudu v Praze a současně vyslovil nicotnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že s ohledem na odmítnutí žaloby městským soudem je možné uplatnit pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Soud proto přezkoumal napadené usnesení krajského soudu podle tohoto ustanovení, tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné.

[15] Městský soud opřel svou úvahu o odmítnutí stěžovatelčiny žaloby o shora uvedené usnesení ve věci *EBECO CZ*. V něm se rozšířený senát zabýval tím, zda může být již samotným rozhodnutím o nařízení či povolení obnovy řízení dle § 100 a násl. správního řádu naplněna podmínka zásahu do subjektivních hmotných a procesních práv ve smyslu § 65 s. ř. s., a zda se tedy jedná o rozhodnutí ve smyslu uvedeného ustanovení, proti němuž je přípustná žaloba. Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má ze zákona odkladný účinek, pokud příslušné rozhodnutí vydané v obnovovaném řízení nebylo dříve vykonáno (§ 100 odst. 6 věta druhá správního řádu). Rozšířený senát v usnesení uvedl příklady správních rozhodnutí, kdy k odkladnému účinku dochází, a příklady výjimek, kdy je odkladný účinek správního rozhodnutí vzhledem k jeho povaze naopak pojmově vyloučen. V této souvislosti dospěl k závěru, že *žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek.*

[16] Pro další posouzení je tak nezbytné se nejprve zaměřit na to, jaké účinky by mohlo mít rozhodnutí o povolení obnovy řízení, což je třeba odvodit z toho, jakého řízení se obnova týká a jaké rozhodnutí v něm bylo vydáno.

[17] Žádost o zápis změn údajů v registru silničních vozidel týkající se vozidla Bombardier byla podána a zápis proveden ve znění zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích účinného do 30. 9. 2013. Podle jeho § 4 je registr silničních vozidel „*evidencí silničních motorových vozidel, přípojných vozidel a provozovatelů těchto vozidel*“ (odstavec 1). Jedná o „*seznam, který vedou obecní úřady obcí s rozšířenou působností*“ (odstavec 2), do kterého je „*oprávněn nahlížet [...] ten, kdo prokáže právní zájem*“ (odstavec 3). Do registru se mimo jiné zapisuje vlastník a provozovatel vozidla, není-li současně jeho vlastníkem (odstavec 4).

[18] Podle § 11 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích platí, že: „*Vlastník registrovaného silničního motorového vozidla a přípojného vozidla, zástavní věřitel a další osoby, jichž se zápis v registru silničních vozidel týká, jsou povinni požádat příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností o provedení zápisu změn údajů zapisovaných v registru silničních vozidel.*“ Podle § 12 odst. 1 téhož zákona „*[ž]ádost o zápis změn údajů zapisovaných do registru silničních vozidel jsou osoby uvedené v § 11 povinny podat do 10 pracovních dnů od vzniku skutečnosti, která zakládá změnu zapisovaného údaje.*“

[19] Ačkoliv je nutné posuzovat úkony správních orgánů především podle jejich obsahu, nikoli podle pouhého označení, je vymezení registru silničních vozidel jako *evidence* prvním poznatkem pro další rozbor povahy změny údaje o vlastníku registrovaného vozidla v registru. Toto označení nasvědčuje tomu, že se v něm pouze zachycují vymezené právní skutečnosti a stavy, které již nastaly.

[20] Uvedenému závěru zcela odpovídá, že zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích nedefinuje, kdo je vlastníkem vozidla. Otázka vzniku a zániku vlastnického práva k němu je tak ponechána právní úpravě soukromého práva. V případě, že ke změně vlastnictví dojde, obecní úřad obce s rozšířenou působností na základě podané žádosti a připojených dokumentů pro-

vede evidenční úkon v registru silničních vozidel, aniž by ve věci sám rozhodoval. Jinými slovy řečeno, provedení tohoto úkonu nemá vliv na vznik vlastnického práva.

[21] Z textu zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích neplyne, že by měl obecní úřad obce s rozšířenou působností o žádosti dle § 11 citovaného zákona rozhodovat, neboť zákon pouze hovoří o *provedení zápisu změn údajů*, tedy faktického zanesení určitých údajů do vedené evidence. Mimo to se zákonná úprava týkající se změn údajů v registru v zásadě omezuje jen na výčet dokladů, které je žadatel povinen přiložit ke své žádosti a na základě kterých bude následně změna provedena (§ 12 odst. 2 téhož zákona). Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích neobsahuje v souvislosti s prováděním změn v registru odkaz na správní řád, ani nestanoví, že by v případě, že změnu není možné provést, mělo být zahájeno formální správní řízení (podle části druhé a třetí správního řádu) o zamítnutí žádosti. Ze zákona tak vyplývá, že zákonodárce neměl v úmyslu podrobit provádění změn údajů v registru správnímu řízení dle části druhé a části třetí správního řádu, jehož výsledkem by bylo správní rozhodnutí. Tento závěr odpovídá též důvodové zprávě k zákonu o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, která se ani v obecné, ani ve zvláštní části procesním postupem při změně zapisovaných údajů nezabývá. Oproti tomu tentýž zákon například výslovně předpokládá v § 17 a násl. vydání správního rozhodnutí o schválení technické způsobilosti typu silničního vozidla.

[22] Je zjevné, že změny v registru mají být prováděny jednoduše a rychle, tak aby stav zapsaný v registru pružně reagoval na změnu stavu skutečného. Tomu ostatně odpovídá i relativně krátká lhůta deseti pracovních dnů od vzniku skutečnosti zakládajících změnu zapisovaných údajů, ve které jsou osoby, jichž se zápis v registru týká, povinny podat žádost o zápis změn (§ 12 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích). Rozhodování ve správním řízení by v tomto případě bylo

nedůvodné, resp. nadbytečné, a to mimo jiné i s ohledem na skutečnost, že správní orgán na základě podané žádosti a k ní připojených dokladů pouze provádí změnu zápisu údajů na základě skutečnosti již dříve nastalých.

[23] Provedení zápisu změn údajů v registru silničních vozidel tak patří podle § 158 odst. 1 správního řádu do kategorie tzv. *jiných úkonů* dle části čtvrté správního řádu. Nejedná se tedy o správní rozhodnutí vydané v rámci správního řízení. Nepřichází proto pojmově v úvahu obnova řízení dle § 100 a násl. správního řádu, neboť zde není žádné správní řízení zakončené pravomocným meritorním rozhodnutím, které by bylo možné obnovovat.

[24] Na uvedeném závěru nic nemění skutečnost, že zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích byl významně novelizován zákonem č. 239/2013 Sb. Podle jeho přechodných ustanovení obsažených v čl. II bodu 1 platí, že: *„Řízení o zápisu silničního vozidla do registru silničních vozidel a zápisu změny údaje zapisovaného do registru silničních vozidel zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona [o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích] ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Ačkoliv přechodné ustanovení hovoří o řízení, ze shora uvedeného je zřejmé, že se nejedná o správní řízení, ale pouze o zákonem upravený postup, který správním řízením není. Postup vedoucí k zápisu změny údaje zapisovaného do registru silničních vozidel zahájený před účinností této novely (tj. ve vztahu k posuzovaným ustanovením přede dnem 1. 1. 2015) proto podléhá režimu zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích ve znění účinném před touto novelou. Mimo to shora uvedené závěry stran změny údaje o vlastníkovi vozidla lze v zásadě obdobně vztáhnout i na podmínky nové úpravy.

[25] Podle § 100 odst. 1 správního řádu platí: *„Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže“.* Obnovit řízení tedy lze pouze tehdy, pokud se

obnovuje dříve proběhlé správní řízení, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím. Obnova řízení však díky tomu v souzené věci vůbec nepřichází v úvahu. Ačkoliv tedy městský soud dospěl ke správnému závěru, že původně žádné řízení neprobíhalo a rozhodnutí vydáno nebylo, učinil následně logicky nesprávný závěr, že ke změně zápisu v registru silničních vozidel by mohlo dojít až v důsledku nového rozhodnutí vydaného v obnoveném řízení. Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, jaké jsou důsledky rozhodnutí o povolení obnovy řízení v situaci, kdy žádné řízení být obnoveno nemohlo. Nabízí se přitom zejména nicotnost takového rozhodnutí, ke které je třeba přihlídnout i bez námítky stěžovatelky, neboť podle § 109 odst. 4 s. ř. s. jde o vadu, ke které soud přihlíží z úřední povinnosti.

[26] Povahou této vady se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS., podle kterého je *„[n]icotnost [někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprotá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat] představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není ‚běžným‘ rozhodnutím nezákonným, nýbrž ‚rozhodnutím‘, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě ‚běžných‘ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní*

následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.“

[27] Teorie správního práva a judikatura správních soudů za vady způsobující nicotnost považuje např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS).

[28] Nicotnost rozhodnutí je normativně upravena v § 77 správního řádu. Podle jeho odstavce 2 je mimo jiné nicotné rozhodnutí, které „*trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“.*

[29] V nynější věci správní orgán I. stupně povolil obnovu řízení v případě postupu, který nebyl správním řízením. Obnova řízení podle § 100 a násl. správního řádu však v takových situacích nepřichází pojmově vůbec v úvahu. Za této situace je nutné vyhodnotit rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako rozhodnutí, které je vzhledem k platné právní úpravě právně neuskutečnitelné, neboť zde neexistuje správní řízení ukončené vydáním pravomocného rozhodnutí ve věci, které by bylo možné obnovit a následně v něm případně vydat nové rozhodnutí, což je smysl obnovy řízení. Jedná se tak o rozhodnutí nicotné dle § 77 odst. 2 správního řádu.

[30] Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tvoří s rozhodnutím žalovaného, kterým bylo toto rozhodnutí potvrzeno, jeden celek. Nicotné je z této příčiny také rozhodnutí žalovaného (srov. shora citovaný

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 78/2006-74 či rozsudek ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 As 25/2013-46).

[31] Nejvyšší správní soud se následně zabýval tím, zda v uvedené situaci rozhodnutí správního orgánu I. stupně splňující formální definiční znaky správního rozhodnutí zasahuje do subjektivních práv stěžovatelky, a zda se tedy jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž je přípustná žaloba ve správním soudnictví.

[32] Jak bylo rozvedeno shora k usnesení ve věci *EBECO CZ*, rozšířený senát posuzoval věc zejména z hlediska toho, zda v případě nařízení (či povolení) obnovy řízení nastupuje ze zákona odkladný účinek ve vztahu k meritornímu rozhodnutí vydanému v obnovovaném správním řízení, nicméně nevyloučil i možné jiné zásahy do práv účastníků. Posouzení toho, zda může dojít k zásahu do práv, je zejména složité v situaci, kdy nicotné rozhodnutí žádné účinky zakládat nemůže, což by ale vedlo k tomu, že by nikdy nebylo možné žalovat vyslovení nicotnosti rozhodnutí, ačkoli to soudní řád správní výslovně předpokládá.

[33] Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. staví přípustnost žaloby proti rozhodnutí na tvrzeném negativním zásahu do právní sféry žalobce. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je tak dána vždy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[34] V souzené věci stěžovatelka v řízení před městským soudem mimo jiné poukázala na to, že v důsledku vad rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo popřeno, že je vlastníkem registrovaného vozidla. V řízení o kasační stížnosti dále rozvedla, že zásah do jejích subjektivních práv spatřuje v tom, že bude popřeno její vlastnické právo k vozu tím, že stav evidovaný v registru silničních vozidel bude v rozporu se stavem

skutečným. V obnoveném řízení může ztratit postavení účastníka řízení či osoba zúčastněná na řízení 1) jako žadatelka může vzít svoji žádost zpět.

[35] Stěžovatelce lze přisvědčit, že neuvedení jí, jako vlastníka vozidla, v registru silničních vozidel se může negativně dotýkat její právní sféry, neboť jí případně může svědčit veřejné subjektivní právo, aby její soukromá práva či soukromé povinnosti vztahující se k silničnímu vozidlu byly předepsaným způsobem za splnění předepsaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci. Při této úvaze vyšel zdejší soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, které se týkalo záznamů do katastru nemovitostí, ale tyto závěry lze vztáhnout i na provedení zápisu změn údajů o vlastníku vozidla v registru silničních vozidel. Registr silničních vozidel je totiž, stejně jako katastr nemovitostí, veřejnoprávní evidencí, která plní funkce v oblasti zajištění veřejného zájmu (např. zajištění přehledu veřejné moci o vlastnických a jiných právech k silničním vozidlům a zajištění jisté míry právní jistoty o těchto vztazích subjektům, kterým jsou z něj poskytovány údaje). Stav zápisu v této evidenci má pak dopady i do oblasti práva soukromého (zejména ztížení možnosti převodu vlastnického práva k vozidlu v případě, že evidovaný stav neodpovídá stavu skutečnému).

[36] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vzhledem ke stěžovatelčíným tvrzením není možné zcela vyloučit, že účinky napadeného rozhodnutí posoudí správní orgán I. stupně tak, že nebude nadále vedena jako vlastník vozidla v registru silničních vozidel, tedy že dojde k zásahu do jejího veřejného subjektivního práva. K tomu závěru ho především vedou specifické okolnosti nynější věci, kdy byla povolena obnova řízení, která, jak již bylo výše uvedeno, nepřichází pojmově v úvahu, a jde proto o rozhodnutí nicotné. Za této situace proto není možné jednoznačně konstatovat, zda vydáním tohoto (nicotného) rozhodnutí došlo k negativnímu zásahu do její právní sféry, či nikoliv. Nicméně z jejich tvrzení jednoznačně plyne, že toto rozhodnutí samo o sobě vyvolalo stav (obnovení „řízení“), ve kterém může být dotčen údaj o vlastnictví stěžovatelky k silničnímu vozidlu. Předpoklad obsažený v § 65 s. ř. s. spočívající v tvrzeném zásahu do její právní sféry byl tedy naplněn. Tento přístup zároveň vzhledem ke shora vymezeným specifickým okolnostem nynější věci respektuje co nejširší přístup stěžovatelky k soudní ochraně.

[37] Lze tak shrnout, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla přípustná, neboť se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Městský soud proto pochybil, pokud tuto žalobu odmítl. (...)

3380

Řízení před soudem: rozhodnutí bez jednání; návrh na provedení důkazů

k § 51 odst. 1 a § 71 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního

Navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014-48)

Věc: Mgr. Martin D. proti Univerzitě Karlově o přijetí ke studiu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se ucházel o přijetí k prezenčnímu studiu v akademickém roce 2008/2009 v magisterském programu na právnické fakultě žalované – studijní program Právo, obor Právo a právní věda. Děkan fakulty rozhodl dne 23. 6. 2008, že žalobce ke studiu nepřijímá. Žádost o přezkum rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 9. 2008 zamítla.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud nejprve rozsudkem ze dne 11. 12. 2009, čj. 7 Ca 269/2008-74, rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Žalovaná dne 12. 2. 2010 vydala nové rozhodnutí, kterým zrušila rozhodnutí děkana ze dne 23. 6. 2008 a věc mu vrátila k novému projednání. Děkan fakulty dne 19. 3. 2010 vydal nové rozhodnutí, kterým rozhodl, že žalobce nebyl v akademickém roce 2008/2009 ke studiu přijat. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal novou žádost o přezkum rozhodnutí děkana. Dne 23. 4. 2010 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým žádost zamítla.

Žalobu proti poslední uvedenému rozhodnutí žalované městský soud zamítl rozsudkem ze dne 14. 5. 2014, čj. 5 A 180/2010-49. Rozhodl ve věci ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaná k výzvě soudu nevyjádřila s takovýmto postupem nesouhlas. Dospěl k závěru, že žádná z žalobních námitek není důvodná. Dále uvedl, že neprovedl žalobcem navržené důkazy výsledkem administrátorky přítomné během písemné části přijímací zkoušky a všech účastníků, kteří se spolu s žalobcem této písemné přijímací zkoušky účastnili, protože podle jeho názoru je vyloučeno, aby po šesti letech od konání přijímací zkoušky měl některý z účastníků v paměti, zda a v jaké intenzitě pronikala do místnosti hudba. Výslech svědků městský soud nepovažoval za nutný především z toho důvodu, že na základě písemných důkazů dospěl k závěru, že do místnosti sice mohl doléhat zvuk reprodukované hudby, ale není možno hovořit o neregulárním průběhu zkoušky.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v tom smyslu, že soud vyhodnotil, že prokázané porušení řádu přijímacího řízení Univerzity Karlovy není důvodem pro to, aby se ke zkoušce v řízení o přijetí stěžovatele nepřihlíželo. Napadený rozsudek považoval stěžovatel za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, jestliže soud neprovedl stěžovatelem navržené důkazy (výslech svědků, protokoly o průběhu zkoušky z ostatních učeben, fotodokumentace ze zkušební místnosti), nevedl, proč je neprovedl, a o některých důkazních návrzích zcela pomlčel.

Spornou právní otázkou v projednávání věci je, zda lze rozhodnout o věci bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., v případě, byli v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu sice účastníky učiněn souhlas s rozhodnutím bez jednání, ale některý z účastníků navrhl provedení důkazů.

V judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dvě linie posuzování této otázky. Sedmý senát v rozsudku ze dne 28. 6. 2007, čj. 7 Afs 128/2006-67, konstatoval, že § 51 odst. 1 s. ř. s. dává soudu možnost, nikoliv však povinnost, rozhodnout bez nařízení jednání za splnění podmínky souhlasu účastníků řízení s tímto postupem, ale nelze takto postupovat, existuje-li důvod, pro který je soud povinen jednání nařídit. Tím je i to, že je zde návrh na provedení dokazování. V takovém případě zákon neponechává na úvaze soudu, zda jednání nařídí, či nikoliv, protože dle § 77 odst. 1 s. ř. s. provádí soud dokazování při jednání. Shodně se senát vyjádřil také v rozsudcích ze dne 17. 4. 2008, čj. 7 As 70/2006-195, a ze dne 28. 4. 2011, čj. 7 As 25/2011-82. V této souvislosti sedmý senát v rozsudku ze dne 21. 8. 2014, čj. 7 As 156/2014-43, uvedl, že pokud soud přes výše uvedené závěr rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, zatížil svůj postup jinou vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]: „*Zvoleným procesním postupem totiž znemožnil stěžovatelce při jednání dále kon-*

kretizovat důvody a nezbytnost provedení navrženého důkazu, předložit ke svým tvrzením další relevantní důkazní prostředky nebo rozvést argumentaci k žalobním bodům v dané věci. Tím městský soud ve svém důsledku zasáhl do ústavně zaručených práv stěžovatelky garantovaných již uvedenými čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy.“

Naproti tomu druhá názorová linie je prezentována čtvrtým senátem v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, čj. 4 Afs 142/2014-22, který v odůvodnění vyslovil mimo jiné názor, že „[n]ávrh na provedení dokazování učiněný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nelze považovat za vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání. Jestliže tedy správní soud na základě svého uvážení rozhodne, že navržený důkaz neprovede, může o věci rozhodnout bez nařízení jednání, pokud jsou splněny všechny podmínky pro takový postup uvedené v § 51 odst. 1 s. ř. s.“

S ohledem na výše uvedené judikatorní rozdíly sedmý senát usnesením ze dne 2. 4. 2015, čj. 7 As 93/2014-29, postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., a věc vrátil k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Pravomoc rozšířeného senátu a posouzení věci

[9] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,

postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu“.

[10] Na základě výše uvedeného je zřejmé, že jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu došly k různým právním závěrům stran sporné právní otázky. Rozšířený senát tak uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. a je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat.

[11] Otázka, kterou se rozšířený senát zabýval, je tedy povaha návrhu na provedení důkazu, který činí typicky žalobce v podané žalobě, neboť mezi její náležitosti mimo jiné patří i to, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení navrhuje provést [srov. § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Problém není jistě omezen jen na žalobce. I žalovaný může v rámci svého vyjádření k věci k výzvě soudu rovněž označit možné důkazy polemizující s žalobními body a vyvracející v nich uvedené důvody, pro které považuje žalobce napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné či nicotné. Stejně tak mohou být důkazní návrhy obsaženy v replice, kterou žalobce či osoby zúčastněné na řízení reagují na vyjádření žalovaného, ať už z vlastní iniciativy nebo k výzvě soudu (srov. § 74 odst. 1 větu druhou a třetí s. ř. s.).

[12] V praxi mohou nastat různé situace v procesní aktivitě účastníků co do požadavku na provedení navrhovaných důkazů a požadavku na konání soudního jednání. Účastník řízení může navrhnout provedení důkazů již v žalobě, bez souvislosti nebo v souvislosti s vyjádřením souhlasu či nesouhlasu s rozhodnutím soudu bez konání jednání. Jakkoliv tedy může jít o vyjádření k obojímu i v rámci jednoho procesního úkonu, je třeba posuzovat každé z nich samostatně, neboť má každé odlišný smysl a účel a nelze říci, že by jedno bylo podmínkou či předpokladem pro druhé.

[13] Dokazování provádí soud při jednání (srov. § 77 s. ř. s.). V jeho rámci může především zopakovat důkazy již provedené v řízení před správním orgánem. Důvodem zde může být celková nedostatečnost provedení důkazu (např. neúplný výslech svědka, nejednoznačnost jeho výpovědi, nereagování

na jiné dříve nebo později provedené důkazy, procesní vadnost provádění výsledku apod.). Soud ovšem může dokazování doplnit i důkazy v předešlém řízení neprovedenými (opět z různých důvodů), přestože byly pro zjištění skutkového stavu věci a její právní posouzení podstatné. K potřebnosti, či dokonce nutnosti provádění dokazování může soud dospět vlastní úvahou, byť častěji se tak děje k návrhu některého z účastníků či osoby zúčastněné na řízení.

[14] Je-li soud v řízení konfrontován s takovými návrhy, buďto jim vyhoví, důkazy při jednání provede a posléze zhodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného (srov. § 77 odst. 2 větu druhou s. ř. s.). Jestliže jim vyhovět nehodlá, nečiní o tom mimo jednání zpravidla žádné samostatné procesní rozhodnutí, ale v rozhodnutí meritorním je povinen vysvětlit a odůvodnit, proč důkazním návrhům nevyhověl.

[15] Konání soudního jednání, které ústí do rozhodnutí o věci samé, je všeobecným pravidlem soudních řízení a základní součástí práva na spravedlivý proces. Rozhodnutí soudu bez předchozího jednání a přístupu účastníků k němu je pak výjimkou, která je odůvodněna zpravidla zájmy procesní ekonomie. Bývá vyhrazena případům, kdy je rozhodnutí soudu v dané situaci jediné možné a přítomnost účastníků a jejich případná procesní aktivita na tom nemůže nic změnit. Nejen to, výsledným rozhodnutím nedojde ke zhoršení situace zejména žalobce, neboť je jím vysloveno, že napadené rozhodnutí je procesně vadné pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ, je v rozporu se spisy, případně v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé či zásadní doplnění a konečně případně i pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [srov. § 76 odst. 1 písm. a) až c) s. ř. s.].

[16] Obdobným důvodem umožňujícím soudu rozhodnout bez jednání je zjištění nicotnosti přezkoumávaného rozhodnutí (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Rozhodování soudu o věci samé bez jednání, bez potřeby je nařizovat, předvídá soudní řád správní i v dalších případech (srov. § 51 odst. 2 s. ř. s.). Tak je tomu tam, kde povaha řízení nepředpokládá, že konání soudního jednání by mělo význam pro spravedlivý výsledek řízení (srov. např. řízení o kasační stížnosti – § 109 odst. 2 s. ř. s.) či je z legitimních důvodů zvláště akcentována rychlost řízení (srov. rozhodování věcí volebního soudnictví – § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3 s. ř. s., případně věci místního nebo krajského referenda – § 91a odst. 3, § 91b odst. 3 s. ř. s.).

[18] Ani jeden z podaného přehledu typů řízení ve správním soudnictví neobsahuje zákaz soudního jednání či povinnost je nekonat, jde vždy toliko o možnost, která musí být poměřována zájmem na spravedlivém průběhu a výsledku soudního řízení (srov. § 109 odst. 2 větu druhou s. ř. s., která zmiňuje kritérium vhodnosti nebo právě nutnost provádění dokazování). Jinak řečeno, existuje-li nějaká okolnost, která by nepříznivě ovlivnila tento základní postulát soudního rozhodování, mělo by soudní jednání proběhnout a účastníkům řízení by měla být dána možnost se jej účastnit a uplatnit prostředky, které jim zákon přiznává k ochraně jejich práv.

[19] Konečně, nenastane-li objektivně některý z případů shora vypočtených a popsaných, měl by soud k projednání věci samé jednání konat (srov. § 49 a § 76 odst. 3 s. ř. s.). Důležitou a v praxi zřejmě nejfrekventovanější výjimkou je úprava rozhodování soudu bez nařízení jednání v závislosti na postoji účastníků řízení, jimž právě právo na konání soudního jednání a účast na něm zákon přiznává. Formální podmínkou pro takový postup soudu je buďto shodný návrh účastníků, nebo jejich souhlas. Předpoklad souhlasu je dán i tehdy, jestliže účastník řízení po poučení soudem nevyjádří do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovým projednáním věci (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Zákon zde vychází z toho, že účastníci řízení jsou ti, kterým je garantován spravedlivý proces, jehož důležitou součástí je právo na konání soudního jednání a přístup k němu. Jestliže oni sami se naplnění tohoto práva nedožadují, není zpravidla úkolem soudu jim toto právo „*vnucovat*“. Orientace účastníků řízení v soudním řízení správním o žalobách není složitá. Toto řízení je ostatně koncipováno na zásadě dispoziční, která vychází z odpovědnosti účastníků za úkony, které činí. Není zatíženo zbytečným formalismem, nepředpokládá povinné právní či jiné odborné zastoupení, i když jej plnohodnotně umožňuje. Zejména však ukládá soudu poučovací povinnost vůči účastníkům, kteří se sami výslovně (např. v žalobě) nevyjádří ke konání soudního jednání, aby tak k výzvě soudu ve stanovené dvoutýdenní lhůtě učinili s tím, jaké důsledky bude mít jejich případné „*mlčení*“. Účastníci řízení mohou vcelku jednoduše dosáhnout konání soudního jednání, svůj souhlas či nesouhlas s rozhodnutím bez jednání nemusí nikterak odůvodňovat.

[21] Naproti tomu možnost dosáhnout provedení navrhovaných důkazů (ať už nových, nebo opakovaných) je vázána na komplexní posouzení všech žalobních bodů odůvodňujících žalobcovu tvrzení, že u něj došlo ke zkrácení veřejných subjektivních práv přímo nebo v důsledku porušení jeho práv v předchozím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (zpravidla rozhodnutím – srov. § 65 s. ř. s.), a jejich důvodnosti. Rozšířený senát v této souvislosti podotýká, že stejný přístup se uplatní i v případě, došlo-li k tvrzenému zásahu do práv nečinnosti správního orgánu či zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (srov. § 79, resp. § 82 s. ř. s.).

[22] Zjistí-li soud při přezkumu správního rozhodnutí, že skutkový stav byl správním orgánem správně a úplně zjištěn a po právní stránce správně posouzen, a to po bezvadném řízení, dojde zpravidla k závěru, že žaloba není důvodná. Stejně tak soud postupuje,

zjistí-li, že správní orgán není nečinný nebo že k tvrzenému zásahu nedošlo nebo nebyl nezákonný. Nutnost provádění důkazů je zde samozřejmě modifikována skutečností, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

[23] Případný požadavek na provedení důkazů není ani v podmínkách tzv. plné soudní jurisdikce „*automatickým*“ nárokem na jakousi revizi předešlého správního řízení, protože soudní řízení není jeho pokračováním, nýbrž samostatným a nezávislým přezkumem. Úvahu o (ne)provedení důkazů tedy soud činí samostatně a nezávisle na otázce, zda bude rozhodovat s jednáním ve věci samé, či bez jeho konání. Pochopitelně, dojde-li k závěru o nutnosti provádět dokazování, jednání ve věci nařídít musí, bez ohledu na případný postoj účastníků řízení, protože důkazy se provádějí při jednání.

[24] Přisuzovat účastníku řízení vůli konat jednání v situaci, kdy sice v žalobě navrhl provedení důkazů, ale k otázce konání soudního jednání se vůbec nevyjádřil, by znamenalo konstruovat postoj, který, ač tak mohl učinit, sám nebo po poučení na výzvu soudu, ne učinil. Konání soudního jednání, které nikdo z účastníků nepožadoval a které ani soud konat nehodlal, neboť dospěl k závěru o neprovádění důkazů, by bylo proti smyslu a účelu soudního řízení, které nemá nad nutnou míru jeho účastníky zbytečně zatěžovat, není-li to potřebné. Soudu jistě zůstává povinnost vypořádat v rozhodnutí o věci samé všechny žalobní body a námítky, tedy i rádně odůvodnit, proč navrhované důkazy považoval za nadbytečné.

[25] V posuzovaném případě žalobce uplatnil v podané žalobě řadu skutkových, hmotněprávních i procesních námitek vůči napadenému rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo. Svě námítky doprovodil na více místech přehledem navrhovaných důkazů. Vedle toho (a nezávisle na tom) ovšem výslovně navrhl, aby „*soud i bez nařízeného jednání vydal rozsudek*“ (srov. bod 30 žaloby). Z toho je patrné, že obě otázky (provádění dokazování a rozhodnutí bez jednání) nastolil samostatně při vědomí odlišnosti jejich podmínek.

Řízení před soudem: přípustnost žaloby proti exekučnímu příkazu správce daně

Daňové řízení: námitka; řádný opravný prostředek

k § 108 odst. 1 písm. a), § 159 a § 178 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 344/2013 Sb. (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

k § 5 soudního řádu správního

I. Námitka podle § 159 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2014, není řádným opravným prostředkem ve smyslu § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Proto je žaloba ve správním soudnictví proti exekučnímu příkazu správce daně vydanému podle § 178 odst. 1 daňového řádu ve smyslu § 5 s. ř. s. přípustná, i když daňový subjekt námitku proti exekučnímu příkazu správce daně před podáním správní žaloby neuplatnil.

II. Správce daně není povinen daňový subjekt v exekučním příkazu podle § 178 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, poučit o možnosti uplatnit proti němu námitku podle § 159 daňového řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 Afs 131/2015-32)

Prejudikatura: č. 454/2005 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným QANTO CZ, s. r. o., proti Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu o daňových nedoplatek, o kasační stížnosti žalobkyně.

K vymožení daňového nedoplatku žalobkyně v celkové výši 164 364 473 Kč vydal Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) dne 3. 12. 2014 exekuční příkaz. Proti exekučnímu příkazu podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze.

Městský soud v Praze žalobu odmítl usnesením ze dne 29. 4. 2015, čj. 9 Af 82/2014-43. V odůvodnění usnesení městský soud za zásadní označil otázku, zda existuje opravný prostředek proti exekučnímu příkazu vydanému správcem daně podle § 178 daňového řádu z roku 2009 ve znění účinném od 1. 1. 2014, a pokud ano, zda je třeba jej vyčerpat před podáním žaloby. Vzhledem ke změně § 178 odst. 4 daňového řádu z roku 2009 s účinností od 1. 1. 2014, která vylučuje možnost podat proti exekučnímu příkazu opravné prostředky, se podle městského soudu stala prostředkem ochrany proti němu námitka podle § 159 daňového řádu z roku 2009. Tento závěr odůvodnil poukazem na důvodovou zprávu k zákonnému opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových

zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, které nabylo účinnosti dne 1. 1. 2014, v níž je uvedeno, že prostředkem ochrany proti exekučnímu příkazu je místo odvolání právě námitka. Městský soud poukázal i na skutečnost, že mechanismus rozhodování i náležitosti námitek jsou vzhledem k dikci § 159 odst. 3 a 4 daňového řádu z roku 2009 obdobné jako u odvolání. Proto městský soud dovodil, že námitky jsou ve fázi placení daní opravným prostředkem *sui generis* proti těm úkonům správce daně, tedy i jeho rozhodnutím, proti nimž nelze podat odvolání. Tento opravný prostředek (námitky) je tedy třeba vyčerpat dříve, než účastník řízení podá žalobu ve správním soudnictví. V opačném případě je žaloba podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná. Protože žalobkyně námitky proti exekučnímu příkazu nepodala, neboť v něm nebyla o možnosti jejich podání správcem daně ve smyslu § 102 odst. 1 písm. f) daňového řádu z roku 2009 poučena, městský soud žalobu jako nepřípustnou odmítl a s poukazem na

§ 46 odst. 5 s. ř. s. rozhodl o postoupení věci k vyřízení správci daně.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Nezákonost usnesení městského soudu spočívala podle stěžovatelky v nesprávném závěru městského soudu o povaze námitky jako řádného opravného prostředku, který je třeba ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpat před podáním žaloby. Podle § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 2009 je řádným opravným prostředkem odvolání nebo rozklad. Pokud jde o vymezení opravných prostředků, výklad městského soudu nepřipustně rozšiřuje zákonnou úpravu, a tím zasahuje do právní jistoty daňových subjektů. Stěžovatelka poukázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, č. 868/2006 Sb. NSS, z něhož vyplývá požadavek přiklonit se při posouzení podmínek přípustnosti žaloby k výkladu doslovnému, což městský soud nerespektoval. Stěžovatelka zdůraznila, že ani důvodová zpráva k zákonnému opatření Senátu č. 344/2013 Sb. neřadí námitku mezi řádné opravné prostředky, nýbrž mezi „jiné prostředky ochrany“. Námitka ostatně není jako řádný opravný prostředek uvedena ani v taxativním výčtu opravných prostředků v § 108 odst. 1 daňového řádu z roku 2009. To, že námitka podle § 159 daňového řádu z roku 2009 není řádným opravným prostředkem, nelze dovodit ani z § 112 daňového řádu z roku 2009, jak argumentuje městský soud, jelikož v tomto ustanovení jsou stanoveny obsahové náležitosti odvolání. Z toho však nelze usuzovat, zda se jedná o řádný nebo mimořádný opravný prostředek. Podle stěžovatelky nebylo úmyslem zákonodárce námitku, obdobně jako stížnost na postup správce daně, zahrnout mezi řádné opravné prostředky, jak vyplývá nejen z důvodové zprávy k daňovému řádu z roku 2009, ale i ze srovnání stávající právní úpravy v daňovém řádu z roku 2009 a v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)} (dále jen „daňový řád z roku 1992“), kde námitka i stížnost byly naopak mezi řádné opravné prostředky výslovně zahrnuty.

Stěžovatelka dále poukázala i na účinky, které jsou spojeny s podáním odvolání podle § 103 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, tedy že nenastává právní moc napadeného rozhodnutí, naopak obdobné účinky v případě podání námítky daňový řád z roku 2009 nestanoví. Konečně odlišnosti v povaze námitek a odvolání spatřovala stěžovatelka i v odlišném řízení o nich. O odvolání rozhoduje nadřízený orgán správce daně, pokud mu postupem podle § 113 daňového řádu z roku 2009 správce daně sám nevyhoví, naproti tomu u námítky takový „instanční“ přezkum není garantován. Stěžovatelka tedy uzavřela, že námitky nejsou řádným opravným prostředkem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.

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

Z odůvodnění:

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu lze kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). V takovém případě jsou pak vyloučeny důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí žaloby i tehdy, byla-li nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, čj. 4 As 57/2012-13). Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze tím, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu odmítl jako nepřípustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků.

Podle § 178 odst. 4 daňového řádu z roku 2009 se „[e]xečuční příkaz [...] doručuje dlužníkovi a dalším příjemcům tohoto rozhodnutí a nelze proti němu uplatnit opravné prostředky“.

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

Druhy opravných prostředků, které lze proti rozhodnutí při správě daní uplatnit, vymezuje daňový řád z roku 2009 v § 108 odst. 1 a rozděluje je na řádné opravné prostředky, kterými jsou odvolání nebo rozklad, a na mimořádné opravné prostředky, kterým je návrh na povolení obnovy řízení. Tento výčet opravných prostředků je taxativní, jelikož daňový řád z roku 2009 nepřipouští možnost rozšíření jejich výčtu například uvozením slovy „zejména“, „příkladem“ apod. Na rozdíl od předchozí právní úpravy v § 52 daňového řádu z roku 1992, který námitku mezi řádné opravné prostředky řadil, daňový řád z roku 2009 v § 108 odst. 1 námitku jako řádný opravný prostředek neuvádí.

Podle § 178 odst. 4 daňového řádu z roku 2009 nelze proti exekučnímu příkazu uplatnit řádné ani mimořádné opravné prostředky, byť je nesporné, že proti němu lze podat námitky podle § 159 daňového řádu z roku 2009, jak správně dovodil i městský soud s poukazem na důvodovou zprávu k zákonnému opatření Senátu č. 344/2013 Sb. V této důvodové zprávě je výslovně uvedeno, že „[n]ově by již odvolání proti exekučnímu příkazu nebylo možné. Stejně tak nebude možné uplatnit jiný opravný prostředek, kterým je v souladu s § 108 návrh na povolení obnovy řízení. To ovšem neznamená, že by dlužník neměl jiný prostředek ochrany, kterým by mohl brojit proti případným nedostatkům exekučního příkazu, resp. zahájeného exekučního řízení. Tímto prostředkem je námitka podle § 159. Důvodem pro tuto změnu je zejména odstranění zatěžujícího formalismu [...]. Rozdíl mezi námitkou a odvoláním tkví zejména v tom, že o námitce rozhoduje prvostupňový správce daně. V praxi se proti exekučnímu příkazu brojí především z důvodu nespokojenosti s tím, jak byla daň stanovena v nalézacím řízení, což ovšem není relevantní námitka, neboť o stanovení daně je nutno rozhodovat v nalézacím řízení, nikoli řízení exekučním. Odvolání, které musí posoudit orgán prvního i druhého stupně, je pak zbytečně zatěžujícím a neefektivním nástrojem. Za legitimní tak lze považovat pouze námitky, že vymáhaná daň již byla

zaplacená nebo že neexistuje vykonatelný exekuční titul. I v těchto případech je však efektivnější, aby je posuzoval správce daně prvního stupně, neboť to je orgán, který může rychle, efektivně a relevantně tyto skutečnosti přezkoumat s ohledem na to, že vede evidenci daní a současně disponuje exekučními tituly. [...] V rámci obecnějšího srovnání lze uvést, že nejčastějším způsobem vymáhání soukromoprávních (ale i některých veřejnoprávních) pohledávek je vymáhání prostřednictvím soudního exekutora, vůči jehož exekučnímu příkazu zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) [...], rovněž nepřipouští opravné prostředky.“

Mezi námitkami jako prostředkem ochrany proti úkonům správce daně při placení daní (nejedná-li se o rozhodnutí, proti němuž se lze odvolat) a odvoláním sice existuje určitá paralela, jelikož daňový řád z roku 2009 v § 159 odst. 4 stanoví, že v řízení o námitce se použije obdobně § 112, který upravuje náležitosti odvolání, a také způsob rozhodnutí o námitkách, upravený v § 159 odst. 3 daňového řádu z roku 2009, je obdobný tomu, jak je rozhodováno o odvolání. Přesto z uvedeného nelze bez dalšího dovodit, že by bylo možno námitky považovat za řádný opravný prostředek.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 11. 2004, čj. 1 As 28/2004-106, č. 454/2005 Sb. NSS, uvedl, že „[o]becnou podmínkou ochrany práv před správním soudem je vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští (§ 5 s. ř. s.). Taková úprava není samoučelná a má zásadní důvody. [...] Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc in foro, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění. Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které – jsou-li podány řádně a včas – dávají účastníkům řízení procesní oprávnění („právo“) iniciovat

přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve než nabude právní moci. Řádné, tj. přípustné a u příslušného správního orgánu včas podané odvolání tedy s sebou pravidelně přináší suspenzivní (odkladný) účinek. Účinky právní moci, a tedy i vykonatelnosti, se přitom odkládají až do vyřízení opravného prostředku (zde: odvolání).“

S ohledem na citovanou judikaturu je třeba zdůraznit, že daňový řád z roku 2009 suspenzivní účinky podle § 103 odst. 1 spojené s podáním řádného opravného prostředku u námitek nepředpokládá. Jelikož proti exekučnímu příkazu nelze opravný prostředek podat (§ 178 odst. 4 daňového řádu z roku 2009), okamžikem jeho doručení dlužníkovi a dalším příjemcům nabývá právní moci bez ohledu na skutečnost, zda proti němu byly námitky podle § 159 daňového řádu z roku 2009 uplatněny, či nikoliv.

Námitka je sice prostředkem ochrany mimo jiné i proti exekučnímu příkazu, který je rozhodnutím, u kterého zákon nepřipouští odvolání (§ 159 odst. 1 daňového řádu z roku 2009), ale není řádným opravným prostředkem ve smyslu § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 2009, jelikož není v tomto ustanovení jako řádný opravný prostředek uvedena. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že se ve vztahu k námitce obdobně aplikuje § 112 daňového řádu z roku 2009 o náležitostech odvolání, ani že existuje obdobný mechanismus rozhodování v případě jak námitek, tak i odvolání.

Závěr městského soudu, že námitky jsou opravným prostředkem *sui generis*, které je třeba vyčerpát před podáním žaloby, nemá oporu v platné právní úpravě. Podle § 102 odst. 1 písm. f) daňového řádu z roku 2009

je nezbytnou náležitostí rozhodnutí správce daně „poučení, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je tak možno učinit, u kterého správce daně se odvolání podává, spolu s upozorněním na případné vyloučení odkladného účinku“. Poučovací povinnost správce daně se tedy vztahuje podle citovaného ustanovení pouze na odvolání, a nikoliv na jiné opravné prostředky. Výklad § 102 odst. 1 písm. f) daňového řádu z roku 2009 provedený městským soudem je tak nepřipustně extenzivní.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že může nastat situace, kdy daňový subjekt uplatní nejen námitky proti daňovému exekučnímu příkazu podle § 159 daňového řádu z roku 2009, ale také, bez ohledu na jejich podání, žalobu. Právní úprava účinná od 1. 1. 2014, kterou došlo k novelizaci § 178 odst. 4 daňového řádu z roku 2009, sice již neumožňuje podat proti exekučnímu příkazu opravný prostředek, avšak tato změna nebyla současně promítnuta do příslušných ustanovení daňového řádu z roku 2009 o námitkách nebo obecně o opravných prostředcích tak, aby byl tento případný dvojí „přezkumný“ režim vedle sebe vyloučen. Proto jsou podle názoru Nejvyššího správního soudu výše uvedené závěry i v souladu s ústavním požadavkem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Naopak opačný výklad by mohl v krajním případě vést k odmítnutí spravedlnosti, což považuje Nejvyšší správní soud za nepřipustné.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že podání námitky proti exekučnímu příkazu není podmínkou ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. v návaznosti na § 5 s. ř. s., jak nesprávně dovodil městský soud.

3382

Zájmová samospráva: Komora veterinárních lékařů; disciplinární řízení; vázaná reklama

k § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění zákona č. 318/2004 Sb. (v textu jen „zákon o KVL“)

I. Předmět řízení o tzv. jiném správním deliktu, tedy skutek (z jehož spáchání je viněna určitá osoba), je třeba náležitě vymezit; neznamená to ovšem, že v dalším průběhu řízení nemůže dojít ke změně vymezení skutku a jeho bližší specifikaci, aniž by bylo vydáno nové oznámení o zahájení řízení.

II. Skutečnost, že žalobce jako veterinární lékař využil v rámci své praxe tzv. vázané nabídky (reklamy), sama o sobě ještě nemusí znamenat, že nevykonával své povolání v souladu s jeho etikou a byla naplněna skutková podstata disciplinárního provinění podle § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2015, čj. 30 A 106/2013-43)

Prejudikatura: č. 1338/2007 Sb. NSS a č. 1546/2008 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 2009, VTB-VAB a Galatea (C-261/07 a C-299/07, Sb. rozh., s. I-2949).

Věc: MVDr. Michal N. proti Komoře veterinárních lékařů České republiky o uložení disciplinárního opatření - napomenutí.

Žalovaná dne 3. 8. 2013 rozhodla, že žalobce (veterinární lékař a člen žalované) je vinen, neboť závažným způsobem porušil povinnost vykonávat své povolání v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným obecně závaznými předpisy stanovenou v § 6 odst. 2 písm. a) zákona o KVL a povinnost nenabízet provedení veterinárních úkonů v návaznosti na jiné nabízené úkony (vázaná reklama) stanovenou v § 4 odst. 2 písm. c) profesního řádu; za toto jednání právně kvalifikované jako disciplinární provinění bylo žalobci uloženo napomenutí, tj. disciplinární opatření podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o KVL.

Podstatou předmětného disciplinárního provinění byla skutečnost, že žalobce „*nepřípustně nabízel provedení veterinárních úkonů v návaznosti na jiné nabízené úkony*“ (právní věta), a to konkrétně tím, že „*prostřednictvím obrazové a psané inzerce vytištěné na s. 3 měsíčníku Radnice vydaného pro město Břeclav v měsíci září 2012 nabízel provedení veterinárního zákroku - odstranění zubního kamene se slevou 10 % + provedení inhalační narkózy zdarma a nabízel tak provedení veterinárního úkonu zdarma a tento vázal na poskytnutí dalšího úkonu již placeného*“ (skutková věta).

V odůvodnění rozhodnutí žalované se pak mj. podávalo, že žalobce nabízel provedení veterinárního úkonu - odstranění zubního kamene, jehož provedení podmiňoval pro-

vedením dalšího úkonu - inhalační narkózy deklarované jako úkon prováděný zdarma. Z veterinární praxe je známo, že běžná cena za provedení veterinárního úkonu - odstranění zubního kamene činí cca 500 až 800 Kč; rovněž tak je známo, že běžná cena inhalační narkózy činí cca 500 až 2 000 Kč. Čestná rada žalované proto považovala nabídku provedení veterinárního úkonu - odstranění zubního kamene, jehož cena je řádově poloviční vůči ceně za provedení veterinárního úkonu - inhalační narkózy, za nepřípustné navázání veterinárního úkonu deklarovaného jako úkon prováděný zdarma na úkon placený, kdy v daném případě se jedná o navázání cenové.

Vzhledem k tomu, že proti rozhodnutí žalované nebylo lze podat odvolání, žalobce proti němu podal žalobu u Krajského soudu v Brně.

V prvním žalobním bodě napadl žalobce průběh řízení a jeho vady spočívající v postupu předsedy revizní komise žalované, na jehož návrh bylo disciplinární řízení zahájeno. V tomto návrhu na zahájení disciplinárního řízení ze dne 7. 2. 2013 totiž nebyl obsažen úplný a určitý popis skutku, včetně toho, o jakou konkrétní inzerci se jedná, neboť dle daného návrhu se disciplinárního provinění měl žalobce dopustit tím, že: „*nabízel veterinární služby prostřednictvím obrazové a psané inzerce vytištěné v měsíčníku Radnice/2 a Radnice/3, přičemž ve zveřejněných*

inzerátech nabízel provedení některých veterinárních úkonů zdarma a tyto vázal na poskytnutí dalších úkonů již placených“.

Na uvedené žalobce reagoval ve svém vyjádření ze dne 21. 6. 2013, v němž mj. dovozoval, že by se mohlo jednat o inzerci ve zpravodaji (města Břeclav) Radnice v měsíci únoru a březnu roku 2012, k čemuž také upěl svoji další právní argumentaci s návrhem, aby byl zproštěn obvinění. Navrhovatel – předseda revizní komise žalované – pak tedy v doplnění návrhu na zahájení disciplinárního řízení ze dne 15. 7. 2013 shora citované slovní vyjádření projednávaného skutku specifikoval tak, jak bylo následně převzato do napadeného rozhodnutí žalované. Podle žalobce se ovšem jedná o úplně jiný skutek, než pro který byl původní návrh podán a takové „doplnění“ nemůže být podkladem pro pokračování v řízení nejen proto, že žádným způsobem neodstranilo vady původního návrhu, ale hlavně z toho důvodu, že ani disciplinární řád, ani správní řád tuto možnost nepřipouští. Dle názoru žalobce nelze po podání návrhu na zahájení disciplinárního řízení měnit popis skutku (skutkovou větu) tak, že změna představuje popis zcela jiného skutku (jistě je však možné podat jiný návrh na zahájení nového disciplinárního řízení). I přesto čestná rada žalované v dané věci rozhodla a rozhodla tak podle přesvědčení žalobce o věci, která nebyla obsahem návrhu.

Ve druhém žalobním bodě již žalobce brojil proti samotnému skutku, resp. jeho hodnocení jako disciplinárního provinění. Nesouhlasil s tím, že by svým inzerátem nabízel provedení úkonu zdarma a vázal jej na provedení placeného úkonu. Žalobce inzeroval provedení odstranění zubního kamene, tedy zákrok, který se bez narkózy neprovádí [v opačném případě by se jednalo o porušení profesního řádu – § 1 odst. 2 písm. a), § 3 odst. 2 – a zákrok neprovedený *lege artis*]. Připustil sice, že úkony v podobě odstranění zubního kamene a narkózy jsou z pohledu ceníku úkony oddělitelnými, kdy se však první uvedený bez druhého neprovádí. Jedná se tak zcela jistě o komplexní službu, kdy nelze úkon provedení narkózy

při provádění odstranění zubního kamene považovat za podmíněný zvěrolékařem, nýbrž za zákonem mu uloženou povinností. V posuzovaném případě tedy musí zvěrolékař provést zákrok tak jako tak a je jen na jeho uvážení, zda zahrne narkózu do ceny zákroku, nebo zda nabídne tuto část zdarma – honorář zvěrolékařův je ze zákona smluvní. Nelze proto uvažovat o „cenovém navázání“, jak je konstatováno v napadeném rozhodnutí. Z hlediska etiky zvěrolékaře, který má v první řadě pečovat o blaho svých pacientů, pak žalobce doplnil, že se snažil o zpřístupnění poskytované služby co největšímu počtu svých pacientů.

Současně k otázce vázané reklamy – zmíněné v § 4 odst. 2 písm. c) profesního řádu žalované – poznamenal, že jde o tzv. neurčitý právní pojem, který dává prostor pro výklad, avšak výklad přijatý žalovanou naprosto odporuje výkladu logickému. Vysvětlil přitom, že zákaz vázané reklamy míří na případy, kdy zvěrolékař nabízí nějaký úkon zdarma, např. odstranění zubního kamene, ale jeho provedení podmíní zaplacením jiného úkonu, který by s tímto úkonem poskytnout nemusel, např. odčervení. Smyslem zákazu vázané reklamy je pak podle žalobce také zabránit podmiňování provedení akutního úkonu preventivními úkony, o což ovšem v daném případě nešlo. Žalobce měl proto za to, že se svojí inzercí nedopustil jednání ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) profesního řádu, k němuž jakožto stavovskému předpisu (vydanému profesní samosprávou) navíc poukázal, že nemůže omezit své adresáty tak, aby nemohli svobodně vstupovat do hospodářské soutěže. Z tohoto pohledu – poskytnutím slevy na narkózu – žalobce pouze použil nástroj ke zlepšení své konkurenceschopnosti oproti ostatním soutěžitelům na trhu zvěrolékařství. A tomu podle žalobce napovídá také stížnost k žalované, která předcházela napadenému rozhodnutí a o které je přesvědčen, že je důsledkem konkurenčního boje.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci soudem

(...) Podstatou věci je posouzení postupu žalované, která vůči žalobci jako veterinárnímu lékaři a svému členovi uplatnila disciplinární pravomoc a uložila mu disciplinární opatření ve formě napomenutí s odkazem na závažné porušení povinností podle § 6 odst. 2 písm. a) zákona o KVL, jenž stanoví následující: „Člen [žalované], který je podnikatelem, je povinen vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a **způsobem stanoveným obecně závaznými právními předpisy**“ (pozn. zvýraznění doplněno krajským soudem).

O uložení disciplinárního opatření rozhoduje dle § 17 odst. 2 zákona o KVL čestná rada žalované v disciplinárním řízení na návrh předsedy revizní komise nebo předsedy revizní komise okresního sdružení. V daném případě bylo disciplinární řízení se žalobcem zahájeno na návrh předsedy revizní komise ze dne 7. 2. 2013, přičemž vymezení skutku obsažené v tomto návrhu bylo posléze změněno v doplnění návrhu ze dne 15. 7. 2013. Podle žalobce ovšem taková změna nebyla možná, neboť zcela změnila původní popis skutku a ve výsledku se tak jednalo o jiný, další skutek, k němuž bylo nutno vydat další návrh na zahájení disciplinárního řízení. S tímto závěrem žalobce soud nesouhlasí a konstatuje, že takto formálně přísně není nutno postupovat ani v oblasti soudního trestání, jehož principy se – s ohledem na systémové vnímání trestání jako určitého jednotného veřejnoprávního mechanismu – uplatní i pro oblast správních deliktů, tedy správní trestání; k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS.

V rámci veřejnoprávní odpovědnosti teorie rozeznává trestné činy, přestupky a tzv. jiné správní delikty, kam lze zařadit mj. i delikty disciplinární jakožto zvláštní porušení služebních nebo stavovských povinností a kam patří i právě posuzovaný případ žalobce. V tomto kontextu lze tedy poukázat *per*

analogiam na usnesení o zahájení trestního stíhání, jehož těžiště spočívá v popisu skutku; trestní stíhání se vede pro konkrétně vymezený skutek a je samozřejmě třeba vydat nové usnesení o zahájení trestního stíhání, vyjde-li během vyšetřování najevo, že se obviněný dopustil dalšího skutku, který v původním usnesení o zahájení trestního stíhání není uveden – viz § 160 odst. 5 trestního řádu. V případě správních deliktů, včetně deliktů disciplinárních, žádná taková úprava v příslušných procesních předpisech není; daná situace není vysloveně řešena ani správním řádem, ani zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích – zde je pouze v § 77 normován obsah výroku rozhodnutí, který musí obsahovat též popis skutku.

V souzené věci se ovšem námitka žalobce netýká výroku rozhodnutí (o uložení disciplinárního deliktu), nýbrž návrhu na zahájení disciplinárního řízení, jehož náležitosti zákon o KVL nestanoví. Nelze tedy jinak než vyjít ze subsidiární aplikace správního řádu, který v § 46 odst. 1 stanoví, že oznámení o zahájení správního řízení musí obsahovat mj. i předmět řízení, přičemž předmětem správního řízení trestního je zjednodušeně řečeno právě určitý skutek (z jehož spáchání je obviněna určitá osoba). Vymezení skutku provedené při zahájení řízení je nepochybně velmi důležité pro celé další sankční řízení; neznamena to však, že by ho nebylo možno v průběhu řízení vůbec změnit tak, jako se to stalo v souzené věci, v níž předseda revizní komise původní návrh na zahájení disciplinárního řízení doplnil a náležitým způsobem specifikoval skutek, který byl předmětem daného řízení.

Podle názoru zdejšího soudu se přitom nejednalo o zcela jiný, další skutek, jak tvrdí žalobce, ale jednalo se o přesnější, podrobnější popis – původně příliš obecného vymezení – skutku, včetně jeho ukotvení v konkrétním čase. Zůstala tak zachována podstata skutku, u něhož byla použita právní věta i právní kvalifikace shodná s obsahem původního návrhu. Opačný závěr zastávaný žalobcem by představoval přepjatý formalismus popírající samotný smysl popisu skutku, kterým je

především jeho nezaměnitelnost. Nezaměnitelnost popisu skutku hraje významnou roli zejména z pohledu dodržení zásady *ne bis in idem* (nikdo nesmí být stíhán opětovně pro tžž skutek), ale i z pohledu práva na obhajobu. Je třeba, aby obviněný věděl, co je mu kladeno za vinu, a aby se tak mohl dostatečně bránit, což bylo v případě žalobce nepochybně naplněno.

Ostatně žalobce v tomto ohledu ani ničeho netvrdí, nijak nezpochybnuje možnost své obhajoby a ani nedovozuje jiný dopad do svých práv v důsledku provedené změny vymezení skutku v návrhu ze dne 15. 7. 2013. Navíc nelze nepřipomenout usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, v němž byla sice primárně řešena otázka popisu skutku ve výroku rozhodnutí, avšak současně bylo výslovně připuštěno, že „[v] průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. [...] Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá.“

Lze tedy učinit závěr, dle kterého doplnění návrhu na zahájení disciplinárního řízení v podobě změny původně vymezeného skutku nepředstavuje v daném případě vadu řízení, pro kterou by napadené rozhodnutí bylo nezákonné. První žalobní bod je proto nedůvodný.

Pokud jde o druhý žalobní bod, v něm žalobce napadl posouzení samotného skutku, kterého se sice dopustil, ale u kterého jde o komplexní službu, a nelze tak dle jeho názoru uvažovat o cenovém navázání, jak konstatovala žalovaná.

Dle názoru soudu je nepochybné, že narkóza a odstranění zubního kamene představují fakticky dva úkony, které jsou navíc separátně účtované, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí i ze správního spisu. Současně je však třeba připustit, že provedení obou úkonů je vzájemně provázané, neboť samotná narkóza bez dalšího zákroku (zde odstraně-

ní zubního kamene) nedává smysl a opačně odstranění zubního kamene mimo narkózu se neprovádí, resp. by bylo či mohlo by být považováno za zákrok provedený *non lege artis*. Touto optikou je tedy nutno vnímat celou věc, v níž je jako hlavním, určujícím úkonem odstranění zubního kamene, přičemž narkóza je úkonem souvisejícím, navázaným právě na odstranění zubního kamene. V tomto ohledu lze tedy souhlasit se žalovanou, že žalobce nabízel provedení veterinárního úkonu (zde narkózy) zdarma, a to ve vazbě na jiný veterinární úkon (zde odstranění zubního kamene), který byl zpoplatněn.

Je ovšem otázkou, a tu považuje zdejší soud za zcela zásadní, v čem je shora popsaná vázaná nabídka neetická, či jinak rozporná s povinnostmi žalobce jako veterinárního lékaře. Žalovaná se s touto otázkou vůbec nevyvořovala. Neuvedla, v čem by mělo být jednání žalobce neetické, a pouze paušálně poukázala na § 6 odst. 2 písm. a) zákona o KVL s tím, že žalobce porušil povinnost vykonávat své povolání v souladu s jeho etikou (jakou?) a způsobem stanoveným obecně závaznými předpisy (jakými?). Bez dalšího pak navázala odkazem na profesní řád, podle jehož § 4 (označeného jako „*propagace*“) odst. 2 písm. c) platí, že je nepřipustné „[p]odmíněné vykonání objednaného úkonu úkonem jiným, nebo nabídka veterinárních úkonů v návaznosti na jiný nabízený úkon – vázaná reklama“.

Citovaný profesní řád zapovídající vázanou reklamu či vázané nabídky *en bloc* ovšem není oním obecně závazným právním předpisem, na který poukazuje § 6 odst. 2 písm. a) zákona o KVL. Profesní řád je typickým „*stavovským předpisem*“, který zákon o KVL výslovně odlišuje od „*obecně závazných právních předpisů*“ – viz § 2 odst. 1 písm. a) zákona o KVL, v němž se stanoví, že komora dbá, aby členové vykonávali své povolání mj. způsobem stanoveným obecně závaznými předpisy a stavovskými předpisy nebo § 15 odst. 3 písm. c) zákona o KVL, v němž je zakotveno právo revizní komise pozastavit rozhodnutí orgánů žalované, pokud jsou v rozporu s obecně závaznými práv-

ními předpisy a se schválenými stavovskými předpisy.

Již jen z toho je zřejmé, že pokud § 6 odst. 2 písm. a) zákona o KVL blanketně odkazuje jen na „*obecně závazné právní předpisy*“, nejedná se též o „*stavovské předpisy*“, nýbrž o klasické prameny formálního práva – zejm. zákony (zde v případě veterinárního lékaře, který je podnikatelem, se nabízí např. povinnost dodržovat živnostenský zákon). Žalovaná však na žádné konkrétní zákonné či jiné ustanovení obecně závazného předpisu nepoukázala a je otázkou, zda vůbec v českém právním řádu nějaké takové ustanovení, které by žalobce svým jednáním porušil, existuje. Tuto skutečnost žalovaná naprosto pominula a při právní kvalifikaci jednání žalobce odkázala bez dalšího pouze na zákon o KVL, potažmo profesní řád, který v daném kontextu rozhodně nelze vnímat tak, že se jedná „*obecně závazný právní předpis*“. To potvrzuje i doktrína, která – i když ve věci právní povahy stavovských předpisů není úplná shoda – říká k tomu, že předmětné předpisy zařazuje mezi tzv. vnitřní předpisy, normativní instrukce či statutární předpisy a nepovažuje je za právní předpisy především z důvodu, že neexistuje ústavní zmocnění k tvorbě právních norem subjekty, které tyto předpisy vydávají (k tomu srov. Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4, s. 130–137, či Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 189 a 658).

Za dané situace tedy jedinou relevantní povinností, kterou teoreticky žalobce mohl svým jednáním porušit, byla povinnost dodržovat profesní etiku – slovy zákona o KVL „*povinnost vykonávat své povolání v souladu s jeho etikou*“; § 4 odst. 2 písm. c) profesního řádu, na který žalovaná v napadeném rozhodnutí odkazuje, totiž není ničím jiným než určitým profesně-etickým pravidlem chování. V čem konkrétně je, resp. byla netická nabídka žalobce na odstranění zubního kamene, včetně narkózy zdarma, uveřejněná v místním měsíčníku (pro město Břeclav), ovšem není z napadeného rozhodnutí žalované vůbec jasné. V odůvodnění žalovaná odka-

zuje na to, že se jednalo o cenové navázání. Jednalo se tedy o tzv. vázanou nabídku, což ve své podstatě není nic jiného než obchodní jednání, jehož hlavním cílem je ovlivnit spotřebitele. Pro spotřebitele bývají vázané nabídky velmi atraktivní, a proto představují důležitý marketingový prvek či určitou formu propagace a reklamy v rámci zvolené obchodní strategie. Z pohledu spotřebitele se tak jedná o obchodní praktiku, což v nedávné době potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku ze dne 23. 4. 2009, ve spojených věcech *VTB-VAB*, C-261/07, a *Galatea*, C-299/07, Sb. rozh., s. I-2949; v něm připustil též, že daná obchodní praktika může být obchodní praktikou nekalou, vždy však záleží na individuálním posouzení každého případu. Nelze tedy ve vnitrostátní právní úpravě zakázat jakoukoli vázanou nabídku učiněnou spotřebiteli, aniž by byly zohledněny konkrétní okolnosti projednávané věci.

V nyní souzené věci však k žádnému takovému posouzení nedošlo. Žalovaná odkázala toliko na profesní řád, avšak z hlediska profesní etiky (či morálky) se jednáním žalobce blíže nezabývala a pominula, zda vůbec vyžaduje alespoň minimální míru společenské škodlivosti (a může tak být pokládáno nejen z formálního, ale i materiálního hlediska za disciplinární opatření). Samotná skutečnost, že žalobce jako veterinární lékař využil v rámci své praxe tzv. vázané nabídky (reklamy), totiž ještě sama o sobě nemusí znamenat, že nevykonával své povolání v souladu s jeho etikou a došlo k naplnění skutkové podstaty disciplinárního provinění podle § 6 odst. 2 písm. a) zákona o KVL.

V.

Závěr a obiter dictum

(...) To znamená, že napříště, aby rozhodnutí z hlediska přezkoumatelnosti obstálo, bude nutno nikoli paušálně, ale přísně individuálně dovést porušení profesní etiky (příp. konkrétního obecně závazného právního předpisu). Aniž by přitom soud jakkoli předjímal další postup žalované, považuje za vhodné – nad rámec výše uvedeného jako *obiter dictum* – poznamenat, že příslušné ustanove-

ní profesního řádu ohledně zákazu tzv. vázané reklamy je možno vnímat jako určité cechovní omezení svobody podnikání za účelem korekce tržních pravidel a zachování vnitřní profesní solidarity na straně jedné; na straně druhé, zejména z pohledu vnějšího (spotřebitelského), ovšem nelze nevidět, že v případě tzv. vázané reklamy či nabídky se také může jednat

o standardní obchodní strategii za účelem zvýšení konkurenceschopnosti, která odpovídá tržnímu prostředí (a smluvním cenám) a na kterou nemusí být nutně pohlíženo nijak kriticky, ale právě naopak, např. vede-li ve výsledku k širší dostupnosti zvěrolékařských služeb, z něhož profitují především zvířata, potažmo jejich majitelé.

3383

Služební poměr: výplata služebního příjmu; úrok z prodlení

k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném do 30. 9. 2016^{*)} (v textu jen „služební zákon z roku 2003“) k § 1968 a § 1970 občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.)

Pokud zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, neupravuje institut prodlení a úroků z prodlení s výplatou služebního příjmu, jedná se o nevědomou mezeru v zákoně, již je potřeba zaplnit za pomoci analogické aplikace § 1968 a § 1970 občanského zákoníku z roku 2012. Pokud tedy bezpečnostní sbor nevyplatí služební příjem včas, ocitá se v prodlení. Příslušník bezpečnostního sboru má nárok na úroky z takového prodlení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17)

Prejudikatura: č. 415/2004 Sb. NSS, č. 1392/2007 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS, č. 2900/2013 Sb. NSS a č. 3158/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 116/2008 Sb., č. 123/2014 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2428/13) a usnesení Ústavního soudu č. 47/2014 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2264/13).

Věc: Vlastimil M. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Jihočeského kraje o úrok z prodlení, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ředitele ředitelství pro řízení lidských zdrojů Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 3. 1. 2011 (rozhodnutí I. stupně) bylo žalobci přiznáno odchodné ve výši 283 200 Kč. Rozhodnutím žalované ze dne 22. 7. 2014 bylo rozhodnutí I. stupně změněno, když namísto odchodného v uvedené výši bylo žalobci přiznáno odchodné ve výši 301 596 Kč; žalobci bylo dále vyhověno v jeho žádosti o přiznání nároku na doplatek služebního příjmu za výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, a to za období roku 2008, 2009 a 2010,

který byl původně rozhodnutím I. stupně zamítnut. Druhým výrokem rozhodnutí byla zamítnuta žádost žalobce o úrok z prodlení z přiznaných částek.

Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (krajský soud) domáhal zrušení právě druhého výroku napadeného rozhodnutí. Krajský soud žalobě vyhověl. V odůvodnění svého rozsudku ze dne 16. 3. 2015, čj. 10 A 91/2014-33 (dále jen „napadený rozsudek“), krajský soud shrnul, že žalovaná žalobci nepřiznala úroky z prodlení ve vztahu k částkám představujícím doplatek přesčasových služeb, jež musela žalobci pro-

^{*) S účinností od 1. 10. 2016 bude zákon změněn zákonem č. 204/2015 Sb. a s účinností od 1. 1. 2017 zákonem č. 377/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ukončení důchodového spoření.}

platit. Důvodem pro nepřiznání úroků z prodlení byla podle žalované jednak absence hlavního závazkového vztahu, který do této doby nebyl založen pravomocným rozhodnutím, a jednak nemožnost analogické aplikace soukromoprávní úpravy úroků z prodlení. Krajský soud se však se závěry žalované neztotožnil. Namísto toho uvedl, že v daném případě nelze aplikovat závěry týkající se výsluhového příspěvku, který je charakterizován jako sociální dávka. Dopltek služebního příjmu v podobě odměny za nezákonně nařízenou službu přesčas totiž představuje zcela jinou formu příjmu, než je výsluhový příspěvek. K tomu krajský soud odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013-37. Z celkového kontextu tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze podle krajského soudu dovodit, že soukromoprávní úpravu úroků z prodlení nelze užít v případě výsluhového příspěvku z důvodu jeho charakteru sociální dávky, avšak v případě prodlení s výplatou služebního příjmu tuto úpravu užít lze.

Krajský soud dospěl k závěru, že tento doplatek za přesčasové služby je nutné považovat za součást služebního příjmu, přičemž z § 112 odst. 1 služebního zákona z roku 2003 vyplývá, že nárok na služební příjem vzniká již výkonem služby. Krajský soud tedy nesohlasil se závěry žalované, která tvrdila, že „hlavní závazkový vztah“, tedy nárok na výplatu služebního příjmu, vzniká až pravomocným rozhodnutím, které v nyní projednávané věci dříve neexistovalo. Podle krajského soudu měl žalobce nárok na služební příjem za výkon služby přesčas již jejím vykonáním. Rozhodnutí žalované je toliko deklaratorním rozhodnutím, jímž žalovaná reflektuje skutečnost, že došlo k neoprávněnému nařízení služby přesčas.

Krajský soud se neztotožnil ani se závěry žalované, že žalobci nelze přiznat nárok na úroky z prodlení z opožděně vyplaceného služebního příjmu za výkon služby přesčas, neboť zde nelze analogicky použít soukromoprávní úpravu úroků z prodlení, když tyto úroky nejsou v služebním zákoně z roku 2003 obsaženy a užití zákona č. 262/2006 Sb.,

zákoníku práce, tato právní úprava vylučuje. Podle krajského soudu je třeba, s ohledem na to, že služební zákon z roku 2003 ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí neobsahoval výslovnou úpravu následků prodlení s výplatou služebního příjmu, postupovat v souladu se zásadou *analogie iuris* a použít tak úpravu soukromoprávní. Dle § 1968 občanského zákoníku z roku 2012 platí, že „[d]lužník, který svůj dluh řádně a včas neplní, je v prodlení. Dlužník není za prodlení odpovědný, nemůže-li plnit v důsledku prodlení věřitele.“ Ustanovení § 1970 občanského zákoníku z roku 2012 uvádí, že „[p]o dlužníkovi, který je v prodlení se splácením peněžitého dluhu, může věřitel, který řádně splnil své smluvní a zákonné povinnosti, požadovat zaplacení úroku z prodlení, ledaže dlužník není za prodlení odpovědný. Výši úroku z prodlení stanoví vláda nařízením; neujedná-li strany výši úroku z prodlení, považuje se za ujednanou výše takto stanovená.“

Krajský soud shrnul, že žalovaná byla povinna žalobci uhradit služební příjem za výkon služby přesčas, který mu byl nezákonně nařizován v letech 2008, 2009 a 2010. Nárok na tento příjem žalobci vznikl v souladu s § 112 odst. 1 služebního zákona z roku 2003 výkonem této nezákonně nařízené práce přesčas. Žalovaná mu však tento příjem v zákonem stanovené lhůtě neproplatila, čímž se dostala do prodlení s výplatou této části služebního příjmu. V důsledku tohoto postupu tak žalobci vznikl nárok na úrok z prodlení s úhradou této částky, který je žalovaná povinna žalobci vyplatit, přičemž na úhradu těchto úroků je žalovaná povinna analogicky užít obecné zásady soukromého práva vztahující se k prodlení dlužníka. Závěrem krajský soud poukázal na rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 6. 3. 2006, kterým byl v jiné věci žadateli přiznán doplatek za službu konanou nad základní dobu služby a zároveň i úroky z dlužné částky.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž uvedla, že krajský soud nesprávně posoudil otázku možnosti použití *analogie*

iuris ve věcech služebního poměru. Dále stěžovatelka nesouhlasila s tím, že nárok na úrok z prodlení vznikl žalobci již samotným výkonem přesčasové služby. Služební poměr policisty vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a je svou povahou právním poměrem státně zaměstnaneckým (veřejnoprávním) a po celou dobu svého průběhu se značně odlišuje od soukromoprávního pracovního vztahu. Zatímco předchozí právní úprava služebního zákona z roku 2003 obsahovala odkaz na úpravu zákoníku práce, ta současná žádný odkaz na zákoník práce či předpis, jenž by upravoval vznik práva na zákonné úroky z prodlení v případě prodlení s výplatou služebního příjmu, neobsahuje. Nynější úprava služebního poměru je úpravou komplexní, jež zcela vylučuje použití zákoníku práce. Služební poměr je charakteristický nerovností subjektů tohoto poměru.

Odlišnost služebního poměru od soukromoprávní úpravy je mj. vyjádřena v § 112 odst. 2 služebního zákona z roku 2003, podle kterého je příslušníkovi „*stanoven služební příjem s přihlednutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce*“. Tímto ustanovením byl služební funkcionář při rozhodování vázán. Toto ustanovení nepamatuje na případy neoprávněného nařízení služby přesčas do limitu 150 hodin a v důsledku toho ani neupravuje nárok příslušníků vyplývající z takového nezákonného opatření. Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, č. 36/2012 Sb., konstatoval, že tarifní plat příslušníka jako základní složka jeho služebního příjmu v sobě zahrnuje odměnu za případnou službu přesčas v maximálním rozsahu 150 hodin za kalendářní rok. Ani nařízení vlády č. 180/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle občanského zákoníku, nemohlo být v tomto případě aplikováno, jelikož vztahy vzniklé ze služebního poměru nejsou vztahy občanskoprávními.

Vzhledem k platné právní úpravě (§ 112 odst. 2 služebního zákona z roku 2003) nemohl při původním rozhodování služební funkcionář přiznat žalobci nárok na poměrnou

část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu konal do limitu 150 hodin v kalendářním roce, neboť až Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Ads 9/2013-31, vyložil pojem důležitý zájem služby, na jehož základě je možné nařizovat službu přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Vyložil také, že na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona z roku 2003 lze učinit závěr, že příslušník má nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, kterou vykonal v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že se jedná o mezeru v zákoně, kterou je zapotřebí uzavřít právě na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona z roku 2003. V další části rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že v dalším řízení žalovaná v přiměřeném rozsahu vymezí konkrétní důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období. Jestliže takové konkrétní důvody nedohledá, nebo zjistí, že ve světle judikatury správních soudů nepostačovaly pro nařízení služby přesčas, přízná žalobci za každou neoprávněnou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce plnění uvedené v § 125 odst. 1 větě druhé služebního zákona z roku 2003 a následně ho zohlední i při stanovení výše odchodného.

Úrok z prodlení není ve služebním zákoně z roku 2003 upraven, neboť se jedná o typický soukromoprávní institut. Úrokový závazek je podmíněn hlavním závazkem existujícím mezi stranami. Jak již bylo uvedeno, vzhledem ke zcela specifické právní úpravě zákona je eliminován smluvní charakter pracovněprávního vztahu. Vzhledem k „*mezeře v zákoně*“ uvedené Nejvyšším správním soudem vznikl žalobci nárok na proplacení služebního příjmu až rozhodnutím služebního funkcionáře.

Služební zákon z roku 2003 upravuje splatnost zákonem určeného plnění (§ 128 – splatnost služebního příjmu), tudíž také institut prodlení, avšak nijak nestanoví, že v případě prodlení účastníkovi náleží úrok z prodlení při výplatě služebního příjmu. Dle názoru stěžovatelky se (vzhledem k veřejnoprávnímu charakteru služby příslušníků bezpečnostních sborů) jedná o zřejmý úmysl zákonodárce, nikoliv o nedostatek platné právní úpravy. Jak stěžovatelka uvedla, současná právní úprava neobsahuje odkaz na zvláštní předpis a nepřipouští ani aplikaci zákoníku práce. Tento názor lze dovodit i z textu předmluvy služebního zákona z roku 2003 (viz Tomek, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012*, Olomouc : ANAG, 2012, s. 12).

Stěžovatelka byla tedy přesvědčena, že nelze připustit analogii akcesority úroku z prodlení. Uvedla, že bezpečnostní sbor nebyl v prodlení se splatností nároků vyplývajících ze služebního příjmu, resp. jeho jednotlivých složek. Stěžovatelka také odkázala na stanovisko Ministerstva vnitra, odbor personální, ze dne 26. 5. 2014, jež bylo vydáno ve skutkově obdobné věci. Podle tohoto stanoviska ze služebního zákona z roku 2003 nevyplývá, že u nároků, které na jeho základě vzniknou v případech, kdy k přiznání nároku dochází zpětně a vznikne doplatek, vzniká oprávněnému ode dne vzniku nároku na doplatek i nárok na úrok z prodlení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

II.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti zůstaly rozhodné dvě otázky. Nejprve musel Nejvyšší správní soud zvažovat, zdali žalobci vůbec u služebního poměru svědčí nárok na úroky z prodlení s vyplacením doplatku služebního příjmu za výkon služby přesčas. Když dospěl ke kladnému závěru,

musel dále posoudit, kdy je tento doplatek splatný, resp. od jakého okamžiku se úroky počítají.

II.1 Existence nároku na úroky z prodlení

Podle § 112 odst. 1 věty třetí služebního zákona z roku 2003 se „[z]a služební příjem [...] považují peněžitá plnění poskytovaná příslušníkovi bezpečnostním sborem ve výši a za podmínek stanovených tímto zákonem“. Podle § 113 služebního zákona z roku 2003 tvoří služební příjem tyto složky: „a) základní tarif, b) příplatek za vedení, c) příplatek za službu v zahraničí, d) zvláštní příplatek, e) osobní příplatek a f) odměna“. Ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona z roku 2003 zní: „Příslušník má nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41, č. 2900/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že příslušník má nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, kterou vykonal v rozporu se zákonem (analogická aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona z roku 2003).

Z uvedeného vyplývá, že doplatek za službu konanou přesčas (poměrná část přiznaného základního tarifu, osobní příplatek a zvláštní příplatek) je také služebním příjmem, resp. jeho složkou, nehledě na to, zdali tato přesčasová služba byla vykonána nad limit 150 hodin v kalendářním roce, nebo v jeho rámci (nezákonně nařízená). Proto je nutné posoudit, zdali v případě prodlení s výplatou služebního příjmu obecně může jeho příjemci vzniknout nárok na úroky z prodlení.

Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13, č. 123/2014 Sb. ÚS, služební poměr policisty je svojí povahou poměrem veřejnoprávním, a výrazně se tak odlišuje od poměru pracovního, který je naopak charakteru soukromoprávního. I Nejvyšší správní soud se opakovaně vyjadřuje k povaze služební poměru policisty. Vychází při tom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS. Byť se závěry v něm vyslovené vztahují k předcházející úpravě provedené zákonem č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky^{*)} (dále jen „služební zákon z roku 1992“), lze tyto obecné teze využít i při výkladu současné právní úpravy. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že „věci vyplývající ze služební poměru příslušníků Policie České republiky upraveného [služebním zákonem z roku 1992] nejsou věcmi pracovními, ani je nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr byl charakterizován jako institut veřejného práva, byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Důvody byly spatřovány v tom, že vzniká mocenským aktem služební funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propuštění, úpravě služební volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služební poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služební poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu ‚zaměstnavatele‘ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko,

že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva.“

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom ohledu, že žádné ustanovení služební poměru z roku 2003 výslovně neupravuje, že by příslušníkovi v případě prodlení s výplatou služební příjmu, tedy i doplatku za službu přesčas, náležely úroky z prodlení. Institut úroků z prodlení upravuje především občanský zákoník z roku 2012 v § 1968, podle kterého „[d]lužník, který svůj dluh řádně a včas neplní, je v prodlení“. „Výši úroku z prodlení stanoví vláda nařízením; neujedná-li strany výši úroku z prodlení, považuje se za ujednanou výše takto stanovená“ (§ 1970 téhož zákona). Toto pravidlo se uplatňuje i v pracovněprávních vztazích na základě § 4 zákoníku práce, který zní: „Pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem [z roku 2012], a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.“ Je třeba posoudit, zdali lze uvedená ustanovení aplikovat i v případě služební poměru příslušníků policie.

Podle dřívější úpravy služební poměru příslušníků policie obsažené v služebním zákoně z roku 1992 byl vztah mezi tímto zákonem a zákoníkem práce založen na principu delegace, kdy se uplatnila jen ta ustanovení zákoníku práce, na která služební zákon z roku 1992 odkazoval (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 3 Ads 91/2007-65). Aktuálně účinný služební zákon z roku 2003 však od tohoto principu upustil a na zákoník práce neodkazuje. Absence tohoto odkazu svědčí o tom, že služební poměr je koncipován jako vztah státně zaměstnanecký (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, čj. 4 Ads 19/2010-51). S ohledem na uvedený veřejnoprávní charakter služební poměru a poměrně komplexní a kodexovou

^{*)} S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

úpravu služebního zákona z roku 2003 nemá zákoník práce v tomto ohledu vůči služebnímu zákonu z roku 2003 postavení zákona obecného, a neuplatňuje se tedy na základě pravidla subsidiarity. Tento názor podporuje i komentářová literatura: „[Služební zákon z roku 2003] výrazně posílil již do značné míry existující veřejnoprávní charakter služby příslušníků a oddělil jejich zaměstnanecký vztah od ostatních zaměstnaneckých vztahů. Dochází tak k definitivnímu a úplnému legislativnímu oddělení služebního poměru od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů upravených zákoníkem práce“ (Tomek, P., op. cit., s. 12).

Aplikaci pravidel o úrocích z prodlení tak nelze u služebního poměru dovozovat na základě subsidiárního použití zákoníku práce, resp. občanského zákoníku z roku 2012. Z uvedeného však podle názoru Nejvyššího správního soudu ještě nelze dovozovat, že při prodlení s výplatou služebního příjmu nevzniká jeho příjemci nárok na úroky z prodlení (k tomu podrobněji dále).

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že chybějící úprava úroků z prodlení u služebního příjmu je mezerou v zákoně, a to z níže uvedených důvodů.

Problematickou mezer v zákoně se přehledně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, v němž uvedl: „*Nejvyšší správní soud se tedy zabýval situací, kterou psané právo nebere na zřetel. Dále je proto třeba posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně (srov. Melzer, F. Metodologie nalézání práva, Brno : služba Knihovnička, 2008, s. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře, Praha : Karolinum, 2002, s. 205 a násl., který hovoří o axiologické mezeře), nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nevezal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s princi-*

pem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.“ Je nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O mezeru pravou se jedná v situaci, „*kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS). Obsahem mezery nepravé je pak „*neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů*“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb.). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou, u níž je vyloučeno její vyplnění interpretací soudu, a nevědomou, u níž aktivita soudu vyloučena není (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 7/2008-116). Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, č. 47/2014 Sb. ÚS, je-li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu (vědomá mezera), pak obecný soud či Ústavní soud nemůže toto řešení změnit, ale může dojít jen ke zrušení právního předpisu. Shrnutu, mezerou v zákoně, způsobilou být řešenou cestou dotváření práva, se rozumí neúplnost zákona protiplánová (z hlediska záměru zákonodárce). Jak poznamenal Ústavní soud ve zmíněném usnesení sp. zn. III. ÚS 2264/13, „[t]o, *zda šlo o vědomé či nevědomé rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou), lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce*“.

Z důvodové zprávy vládního návrhu služebního zákona z roku 2003 (dostupná na www.psp.cz) záměr zákonodárce aplikaci institutu úroků z prodlení u služebního pří-

jmu vyloučit nikterak nevyplývá. Podpůrně lze uvést, že § 208 odst. 4 služebního zákona z roku 2003 přímo pracuje s pojmem úroky, když stanoví: *„Úroky a opožďující se plnění příznaná pravomocným rozhodnutím, jejichž splatnost nastala po nabytí právní moci rozhodnutí, se promlčují po 3 letech ode dne jejich splatnosti.“* Je zřejmé, že pokud zákonodárce na jednom místě pracuje s pojmem „úroky“, musel předpokládat, že v rámci vztahů upravených tímto zákonem tyto úroky musí v nějaké situaci vznikat. Ze samotné podstaty služebního poměru jakožto vztahu veřejnoprávního ještě nelze dovozovat zákonodárcův záměr vyloučit nárok na úroky z prodlení u služebního příjmu. To plyne obdobně i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 102/2014-39, v němž soud upozornil na odlišnost výsluhového příspěvku, u něhož úroky z prodlení neplynou, neboť jejich absence byla úmyslem zákonodárce, a služebního příjmu, jenž je odměnou ve smyslu čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a uvedl, že *„[služební zákon z roku 2003] zakotvuje celou řadu peněžitých plnění, na které vzniká nárok v souvislosti s výkonem služby. Jak je již zmíněno výše, důvodem je snaha o komplexní úpravu služebních vztahů. Taková úprava ovšem nevyklučuje, aby jednotlivá plnění podléhala různému právnímu režimu, například v oblasti úroků z prodlení.“*

Podle Nejvyššího správního soudu by bylo nespravedlivé a v rozporu s principem rovnosti a bezrozpornosti právního řádu, pokud by zaměstnancům v soukromé sféře za opožděnou výplatu mzdy náležely úroky z prodlení, zatímco příslušníkům bezpečnostního sboru by tyto úroky nenáležely. Již výše Nejvyšší správní soud zdůraznil veřejnoprávní charakter služebního poměru, ze kterého plynou pro příslušníky různá omezení, jež zaměstnanec v soukromé sféře nestíhá. Tato omezení jsou zpravidla v souladu s ústavním pořádkem a reflektují specifický charakter služebního poměru (např. zvýšené nároky služební kázně); neodporují tak principu rovnosti, neboť jejich zavedení je legitimní. Oním veřejnoprávním osprave-

dlitelným specifikem však podle Nejvyššího správního soudu nemůže být neexistence nároku na úroky z prodlení při opožděné výplatě služebního příjmu, a to z následujícího důvodu. Zatímco např. již zmíněný výsluhový příspěvek upravený ve služebním zákoně z roku 2003 je sociální dávkou, ke které se neváže nárok na úroky z prodlení, neboť absence úpravy úroků z prodlení je pro sociální dávku příznačná a úmysl zákonodárce vyloučit úroky z prodlení u této dávky je tak zřejmý (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013-37), služební příjem je odměnou vyplácenou příslušníkovi za výkon služby, tj. odměnou za práci ve smyslu čl. 28 Listiny. Podle tohoto článku za vykonanou práci, nehledě na to, zdali byla vykonána v zaměstnaneckém či služebním poměru, náleží spravedlivá odměna. Charakter *„soukromoprávní mzdy“* a služebního příjmu tak není natolik odlišný, aby ospravedlňoval odlišný přístup v otázce úroků z prodlení. Ba naopak, takový přístup by odporoval principu rovnosti, neboť pro něj neexistuje legitimní důvod. Podle Nejvyššího správního soudu může být odměna za vykonanou práci (službu) spravedlivá pouze za předpokladu, že bude vyplacena včas. Pokud není vyplacena včas, musí to být s ohledem na požadavek spravedlnosti reflektováno v její výši v době vyplacení.

Z uvedeného vyplývá, že nelze zjistit zákonodárcův úmysl vyloučit úroky z prodlení u služebního příjmu, přičemž absenci úpravy úroků u služebního příjmu je nutné vnímat jako neúplnost právního řádu z pohledu rovnosti a dalších obecných principů. Jedná se tedy jak o mezeru nevědomou, tak nepravou. Takovou mezeru je nutné zaplnit. Pokud by totiž soud dospěl k opačnému závěru a uvedenou mezeru by odmítl zaplnit, resp. by ji vůbec neshledal, vedlo by takové řešení k nespravedlivému výsledku (viz předchozí odstavec).

Mezeru v zákoně lze zaplnit podle charakteru buď pomocí teleologické redukce, nebo pomocí analogie (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 7/2008-116). Teleologická redukce spo-

čívá v odepření aplikace daného ustanovení na případy, na které sice dopadá jeho dikce, avšak nikoli smysl a účel (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06, č. 221/2007 Sb. ÚS). V tomto případě však žádné ustanovení, jehož dikce by se na daný případ vztahovala, neexistuje, a tak nezbyvá než využít analogie. Analogii lze připustit „pouze v případě, že se nedostane do rozporu s jasnou a jednoznačně vyjádřenou vůlí zákonodávce, neboť tím by soud narušil princip dělby moci“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, čj. 6 Ads 99/2013-18, č. 3158/2015 Sb. NSS). Jak vyplývá ze shora uvedeného, neexistuje jasná a jednoznačná vůle zákonodávce vyloučit nárok na úroky z prodlení u služebního příjmu, a proto lze k analogii přistoupit.

Již v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 As 47/2011-105, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[a]nalogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít (blíže k této otázce viz náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb. [...], či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 1 As 25/2005-70). Doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je

přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užit zákonem ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“ *Analogie iuris* nemusí spočívat pouze v aplikaci právních zásad příslušného právního odvětví, případně obecných právních zásad, nýbrž i v aplikaci takového ustanovení, které se vyskytuje na jiném místě právního řádu a je co do svojí povahy nejbližší na řešenou skutkovou podstatu, avšak za respektování právě oněch zásad (obdobně srov. Mates, P. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 37). Takto obdobně uplatnil *analogii iuris* Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Afs 51/2004-57, v němž uvedl, že „[j]e-li úprava daňového ručitelství jako zvláštního veřejnoprávního institutu v daňových zákonech kusá, nezbyvá než si tam, kde daňové zákony mlčí a kde nelze užit analogii legis v rámci veřejného práva [...], vypomoci analogií iuris ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu ručení, který je upraven zejména v § 546 až § 550 [občanského zákoníku z roku 1964⁹⁾]“.

Jelikož zákon o služebním poměru z roku 2003 neobsahuje normu upravující podobnou skutkovou podstatu, nelze využít *analogie legis*. Je tak třeba přistoupit k *analogii iuris*. Jak však vyplývá z výše citovaného rozsudku čj. 9 As 47/2011-105, použití *analogie iuris* je ve veřejném právu značně nežádoucí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však i přesto existují situace, kdy je této analogie třeba využít, přičemž právě projednávaný případ je jednou z těchto situací. Řešení, kdy budou přiznány úroky z prodlení s výplatou doplatku za přesčas, je totiž ve prospěch adresáta veřejné správy (příslušníka) a nikterak významně nezasahuje do veřejného zájmu.

S ohledem na charakter služebního příjmu jakožto odměny za vykonanou práci (službu) a jeho podobnost se soukromoprávními peněžitými plněními lze dle názoru soudu využít *analogie iuris* ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu úroků z prodlení, jež je upraven zejména v § 1968 občanského zákoníku z roku 2012

⁹⁾ S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

(dříve podobná úprava v § 517 občanského zákoníku z roku 1964). Nejvyšší správní soud při tom vychází z teze vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, čj. 2 As 88/2006-56, č. 1392/2007 Sb. NSS. Podle této teze není soukromé a veřejné právo oddělené „*čín-skou zdí*“. Je třeba respektovat ucelenost a jednotu právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud jako vztah obecného a zvláštního práva. Z teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „*obecnému*“ právu soukromému pak mj. vyplývá, že některé normy soukromého práva lze použít i ve veřejném právu tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel (k tomu v nyní projednávaném případě dospět nelze – viz výše).

Podle zmíněného § 1968 občanského zákoníku z roku 2012 je v prodlení ten dlužník, který dluh neplní řádně a včas. Bezpečnostní sbor (Policie České republiky) se tu tedy nachází v pozici dlužníka a příslušník v pozici věřitele.

Za použití *analogie iuris* tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nárok na úroky z prodlení s vyplacením služebního příjmu, tedy i doplatku služebního příjmu za výkon služby přesčas, existuje. Závěr o existenci nároku na úroky z prodlení v případě služebního příjmu zastává i komentářová literatura (srov. Tomek, P., op. cit., s. 375).

Nejvyšší správní soud tak k tomuto uzavírá, že napadený rozsudek je v tomto ohledu správný.

II.2 Splatnost doplatku

Podle § 125 odst. 1 služebního zákona z roku 2003, jež se analogicky uplatní i v případech nezákonně nařízené služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 11/2013-41), platí následující: „*Příslušník má nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušní-*

kovi náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná.“

Z uvedeného je zřejmé, že primárně má být příslušníkovi za službu přesčas poskytnuto náhradní volno. Pokud mu toto není poskytnuto v době 3 kalendářních měsíců poté, kdy službu přesčas vykonal, nebo v jinak dohodnuté době, vzniká mu nárok na doplatek za službu konanou přesčas (na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku). V tomto ohledu je nutné korigovat názor krajského soudu, že nárok na doplatek vzniká ihned výkonem služby přesčas. Ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona z roku 2003 je totiž nutno ve vztahu k větě první § 112 odst. 1 téhož zákona vnímat jako ustanovení speciální, jehož aplikace má přednost.

Z citovaného ustanovení však také vyplývá, že doplatek za službu přesčas vzniká přímo ze zákona a rozhodnutí služebního funkcionáře o tomto doplatku je tedy deklaratorním rozhodnutím, jímž se pouze stvrzuje (osvědčuje) nárok příslušníka. V tomto ohledu je tedy názor krajského soudu správný.

Opačný závěr, kdy by vznik nároku na doplatek byl vázán na vydání rozhodnutí služebního funkcionáře, by podle Nejvyššího správního soudu byl nejen v rozporu s doslovným zněním zákona, ale zároveň by mohl dát služebnímu funkcionáři možnost o nároku rozhodovat s libovolným zpožděním, přičemž by poté příslušníci byli kráceni na svém právu na spravedlivou odměnu, které v sobě, jak bylo výše vysvětleno, zahrnuje v tomto případě i úroky z prodlení. Argumentu, že nárok vzniká až konstitutivním rozhodnutím služebního funkcionáře, tak nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit.

Základní pravidlo pro splatnost služebního příjmu, tedy i doplatku, upravuje § 128

odst. 1 služebního zákona z roku 2003. To zní následovně: „*Služební příjem je splatný zpětně za měsíční období, a to ve výplatním termínu, který stanoví vedoucí bezpečnostního sboru, nejpozději však do konce kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém příslušníkovi nárok na služební příjem nebo na některou jeho složku vznikl. Případně-li výplatní termín na sobotu, neděli nebo svátek, je služební příjem splatný v den výkonu služby, který předchází výplatnímu termínu.*“ Splatnost tohoto do-

platku se tedy řídí právě tímto ustanovením. Pokud není doplatek vyplacen podle uvede-
ných pravidel včas, ocitá se bezpečnostní sbor (dlužník) ve smyslu § 1968 občanského zákoníku z roku 2012 v prodlení, přičemž příslušníkovi (věřiteli) počínají plynout úroky z takového prodlení. Samotnou výši úroků poté upravuje vláda nařízením. Je poté nutné, aby služební orgány posoudily, jaké konkrétní nařízení se na výpočet úroků vztahuje, a to podle toho, kdy prodlení nastalo (srov. přechodná ustanovení příslušných nařízení).

3384

Služební poměr: odnětí služební hodnosti

k § 186 odst. 5 a 7 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů^{*)} (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

k § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb., č. 290/1993 Sb. a č. 265/2001 Sb.^{**)}

I. Dojde-li služební funkcionář k závěru, že jsou naplněny podmínky stanovené v § 186 odst. 7 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti za kázeňský přestupek nebo jednání, které má znaky přestupku, a to i z hlediska závažnosti takového protiprávního jednání příslušníka, a tento svůj závěr v rozhodnutí v dané kázeňské věci řádně zdůvodní, nezabývá se již kritérii pro určení druhu kázeňského trestu obecně stanovenými v § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

II. Dopustí-li se policista takového jednání, které má znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a které spočívá ve zpronevěře finančních prostředků, jež policista vybral od přestupců za uložené blokové pokuty, bude zpravidla třeba vycházet z toho, že toto jednání je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka ve smyslu § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, čj. 5 As 35/2014-25)

Prejudikatura: č. 285/2004 Sb. NSS a č. 1875/2009 Sb. NSS.

Věc: Roman S. proti policejnímu prezidentovi o odnětí služební hodnosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Zlínského kraje (dále jen „ředitel krajského ředitelství“) ve věcech kázeňských ze dne 17. 9. 2012 byl žalobce dle § 189 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích

uznán vinným ze spáchání jednání, které má znaky přestupku proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 2 zákona o přestupcích, neboť v blíže nezjištěné době od 17. 7. 2012 do 28. 8. 2012 pro blíže nezjištěnou osobní potřebu použil hotovostní finanční

^{*)} S účinností od 1. 10. 2016 změněn zákonem č. 204/2015 Sb.

^{**)} S účinností od 1. 10. 2016 změněn zákonem č. 204/2015 Sb.

prostředky vybrané od přestupců za uložení blokové pokuty v celkové hodnotě 4 000 Kč, a způsobil tak České republice, Krajskému ředitelství policie Zlínského kraje, škodu ve výši 4 000 Kč. Dle § 51 zákona o služebním poměru mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti vrchní asistent. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 1. 2013 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 21. 1. 2014, čj. 36 Ad 6/2013-48, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v rozsudku uvedl, že ve věci vycházel z obsahu správního spisu, zejména z úředního záznamu npor. H. o zjištění schodku na svěřených hodnotách u žalobce ze dne 29. 8. 2012, ze založených dokladů stavu hodnoty cenin u žalobce, z vyúčtování ke dni 28. 8. 2012, kdy byl zjištěn schodek ve výši 4 000 Kč, z dopisu žalobce vedoucímu územního odboru Zlín plk. Mgr. Václavu K. ze dne 5. 9. 2012, z hodnocení žalobce založeného na č. l. 46 správního spisu, z přehledu o odměnách a trestech založeného na č. l. 64 správního spisu. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že dne 4. 9. 2012 bylo zahájeno řízení ve věcech kázeňských o jednání, které má znaky přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Podle záznamu o ústním jednání ze dne 10. 9. 2012 se žalobce tohoto jednání řádně zúčastnil, byl poučen a byl přítomen výslechu svědků nadporučíka Bc. Stanislava H. a nadporučíka Bc. Davida H. Z obou svědeckých výpovědí vyplynulo, že žalobce nebyl po pracovní stránce dobře hodnocen. Krajský soud také vycházel z doporučení senátu poradní komise policejního prezidenta ze dne 17. 12. 2012. Senát poradní komise policejního prezidenta doporučil odvolacímu orgánu odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, přičemž za nesprávný tento závěr senátu poradní komise považoval jeho člen JUDr. Petr T.

Krajský soud konstatoval, že dle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru se

„[k]ázeňský trest odnětí služební hodnosti [...] ukládá za kázeňský přestupek se zvláště škodlivým následkem, za porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka, za jednání, kterým příslušník porušil služební slib, za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka, za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, anebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení“. Kázeňský trest uložený žalobci se v tomto kontextu krajskému soudu jevil jako příliš přísný a nepřiměřený. Dle krajského soudu totiž nebyly naplněny podmínky § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru (pozn.: patrně míněn § 186 odst. 7 citovaného zákona), který dle krajského soudu obsahuje alternativní výčet podmínek, za nichž je možno tento trest uložit. Podmínky pro uložení druhu kázeňského trestu jsou naplněny tehdy, je-li splněna alespoň jedna z alternativ uvedených v tomto výčtu. Z § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru vyplývá, že „[p]ři určení druhu kázeňského trestu se přihlídně k závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlídně se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti“.

Krajský soud tak byl toho názoru, že podmínky stanovené v § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru v případě žalobce nebyly splněny. Dle krajského soudu je důležité, aby příslušník jednal čestně, svědomitě a ukázněně, aby dodržoval právní, služební předpisy, plnil rozkazy svých nadřízených, nikdy nezneužil svého služebního postavení a choval se tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební funk-

cionáři rozhodující ve věci však nepostupovali přezkoumatelným způsobem.

Dle krajského soudu nebyl jejich postup objektivní už z toho důvodu, že přesvědčivě neprokázali, jak žalobce naplnil kumulativně zákonné znaky pro uložení tak závažného trestu, ať již s ohledem na dlouhodobou negativní prognózu jeho chování jako policisty nebo porušování interních předpisů a zákonných norem ve vícero případech, s ohledem na prokázání úmyslného zavinění ve vztahu k následkům, jež nastaly, a též vzhledem k jeho osobním pohnutkům, které vedly k tomuto jednání. Jak sám žalobce vypověděl, ke svému jednání se ihned přiznal, sdělil důvody, které ho k tomu vedly, a ve velmi krátké době několika dní také finanční schodek doplatil. Z celého jeho hodnocení vyplývá, že žalobce nebyl dobrým policistou, byla zdůrazňována jeho pochybení, ale správní spis taková jednání, resp. řešení jeho pochybného jednání jako policisty, neobsahuje. Jeho hodnocení je převážně z roku 2006 a toto jednání, kterého se dopustil během července a srpna 2012, přitom není podloženo předchozím závažným jednáním žalobce. Přitom na začátku roku 2012 byl žalobce dokonce povýšen a hodnocení založené na č. l. 46 a 47 správního spisu neskýtá dostatečný podklad pro hodnocení jeho pochybení při výkonu služby. Navíc žalobce s jednotlivými body hodnocení nesouhlasil a správní spis neobsahuje doklad o tom, jakým způsobem se s tím služební funkcionáři vypořádali. Podklady pro služební hodnocení by měly být z pozdějšího období, alespoň od roku 2009. Podkladem pro rozhodování dle krajského soudu také nemá být průběžné hodnocení, nýbrž právě hodnocení služební. Nebyly tak naplněny podmínky dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru ani dle § 186 odst. 7 téhož zákona. Rovněž nebylo přezkoumatelně odůvodněno, proč byl žalobci uložen trest odnětí služební hodnosti, který vedl také k tomu, že byl ze služebního poměru propuštěn. Žalovaný se také řádným způsobem nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce proti rozhodnutí služebního funkcionáře v I. stupni.

Krajský soud konstatoval, že byly naplněny podmínky pro zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud žalovaného zavázal, aby v dalším řízení přezkoumatelným způsobem vycházel z § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru a při určení druhu kázeňského trestu přihlédl k závažnosti „kázeňského přestupku“, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkům, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Teprve poté lze určit druh kázeňského trestu ve smyslu § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru ve spojení s § 186 odst. 7 téhož zákona.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

K nesprávnému posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení stěžovatel uvedl, že žalobci byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, přičemž zákon o služebním poměru stanoví podmínky pro uložení tohoto kázeňského trestu v § 186 odst. 7. Krajský soud se ovšem v odůvodnění svého rozsudku posouzením daného ustanovení nezabýval. Z odůvodnění rozhodnutí ředitele krajského ředitelství i stěžovatele plyne, že žalobcovo jednání bylo posouzeno jako jednání mající znaky přestupku, které je v rozporu s požadavky kladenými na policistu ve smyslu § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Ustanovení § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru je přitom obecným ustanovením upravujícím kritéria pro určení druhu trestu a jeho výměry bez ohledu na to, zda se jedná o kázeňský přestupek či o jednání, které má znaky přestupku. Ustanovení § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru je oproti tomu ustanovením speciálním a komplexním, stanoví taxativní výčet jednání, za která se obligatorně ukládá kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Krajský soud tedy nesprávně uvedl, že je nejdříve nutné vycházet z § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru a teprve poté lze uložit kázeňský trest ve smyslu § 51 odst. 1 ve spojení s § 186 odst. 7 téhož zákona. Právní názor krajského soudu ve

svých důsledcích znamená zbytečnost § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Služební funkcionáři při výkladu pojmu „jednání, které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“, sice použili kritéria zohledněná rovněž v § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru, vycházeli ovšem striktně z podmínek stanovených § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, neboť tato kritéria vztáhli právě k úvaze o naplnění znaku rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Z požadavků § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru neplyne pro služební funkcionáře povinnost aplikovat § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru. Krajský soud tak chybně subsumoval zjištěný skutkový stav pod § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru, ačkoli měl zohlednit především § 186 odst. 7 tohoto zákona. Pokud ředitel krajského ředitelství do spisu založil dokumenty, které mohou mít vztah k „dosavadnímu plnění služebních úkolů“, učinil tak nad rámec nezbytně nutného.

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřoval stěžovatel ve skutečnosti, že z jeho odůvodnění není zřejmé, jakým způsobem krajský soud hodnotil konkrétní skutková zjištění služebních funkcionářů. Krajský soud se ztotožnil s argumentací žalobce a označil ji za správnou, aniž by se zabýval důvody, které vedly služební funkcionáře k vydání rozhodnutí. Krajský soud nedostal své povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit.

Žalobce byl uznán vinným ze spáchání jednání majícího znaky přestupku proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, neboť úmyslně a vědomě způsobil škodu na cizím majetku zpronevěrou tím, že svěřené finanční prostředky, jež jsou v majetku České republiky, použil pro svou potřebu. Krajský soud se ovšem vyhnul posouzení závažnosti konkrétního žalobcova jednání. Nadto žalobce při jednání před soudem dne 21. 1. 2014 uvedl, že se dopustil nesprávného jednání, na druhé straně však udělal hloupost, že se přiznal. Nepřiznal-li by se, dostal by mírnější kázeňský trest. Hodnocení tohoto výroku ve vztahu k požadavkům kladeným na příslušníky se krajský soud též vyhnul. Žalobce projevil nezpůsobilost k respektování

právních norem, na jejichž dodržování měl sám z úřední povinnosti dozírat. Odůvodnění rozsudku na takové pochybení žalobce nereaguje. Krajský soud dále přejímá jako nesporná tvrzení žalobce k okolnostem jeho jednání, která mají hovořit v jeho prospěch, a není zřejmé, na základě jakých konkrétních úvah krajský soud uzavřel, že nebyl naplněn § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti především odmítl úvahy stěžovatele o vztahu a povaze § 186 odst. 5 a 7 zákona o služebním poměru. Byl toho názoru, že v odstavci 5 jsou uvedena povinná kritéria, k nimž je služební funkcionář v kázeňském řízení povinen přihlídnout při určení druhu kázeňského trestu, a teprve po jejich zhodnocení může přistoupit k výběru odpovídajícího kázeňského trestu. Zmíněný odstavec 7 není ničím speciální. Jeho smyslem je vyloučit použití kázeňského trestu odnětí služební hodnosti v jiných než v taxativně vymezených případech. Stěžovatel se přitom domnívá, že mu zákon v daném případě ukládal povinnost kázeňský trest odnětí služební hodnosti uložit, protože jednání mající znaky přestupku, jehož se žalobce dopustil, bez dalšího považoval za spáchané jednáním které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Stěžovatel však vztah předmětných ustanovení nesprávně pochopil. K tomu, aby jednání žalobce bylo označeno za rozporné s požadavky kladenými na příslušníka, by musel služební funkcionář prokázat zavrženíhodnou pohnutku a tu jako kritérium uvedené v § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru zohlednit při výběru daného trestu. Jednání rozporné s požadavky kladenými na příslušníka však nejen prokázáno nebylo, ale ani z něj žalobce nemohl být podezřelý. Z jeho chování po zjištění schodku bylo zjevné, že finanční prostředky použil pouze k uhrazení svých neočekávaných nákladů se záměrem je v nejbližší době vrátit. Není tedy logicky správný názor stěžovatele, podle něhož „z požadavků § 186 odst. 7 neplyne pro služební funkcionáře povinnost aplikovat podmínky § 186 odst. 5 zákona“, neboť odstavec 5 žádnou takovou výjimku neupravuje, přičemž právní úprava služeb-

ního poměru je kogentní povahy. Výklad podaný stěžovatelem by také vedl k absurdním a nepřiměřeným důsledkům aplikace § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru.

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

Z odůvodnění:

Klíčovou právní otázkou, kterou bylo v předmětné věci kázeňského postihu žalobce třeba zodpovědět, představovaly podmínky aplikace § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, tedy uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti a jeho vztahu k § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru.

Mezi účastníky řízení přitom nebylo sporu o tom, že se žalobce dopustil jednání, které naplňovalo znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, když pro vlastní potřebu použil peněžní prostředky vybrané od přestupců za uložené blokové pokuty v hodnotě 4 000 Kč. Dle tohoto ustanovení se přestupku proti majetku dopustí ten, kdo „úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku, nebo se o takové jednání pokusí“. Jádro sporu se týkalo přiměřenosti uloženého kázeňského trestu a postupu při jeho uložení.

Podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru je kázeňským přestupkem „zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu“. Dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se ovšem podle zvláštních předpisů (např. právě podle zákona o služebním poměru) projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily „osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů“. Podle § 189 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru se při projednávání jednání, které má znaky přestupku, postupuje podle zvláštního právního předpisu (zákonu o přestupcích), mj. jde-li o „rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny“.

Již zmíněná a ve věci klíčová ustanovení pak upravují způsob stanovení druhu kázeňského trestu tak, že dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru se při určení druhu kázeňského trestu „přihlédne k závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti.“ Podle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru se kázeňský trest odnětí služební hodnosti „ukládá za kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem, za porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka, za jednání, kterým příslušník porušil služební slib, za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnově služební kázně příslušníka, za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, anebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení“.

S ohledem na citovanou právní úpravu přitom ředitel krajského ředitelství a policejní prezident rozhodli o tom, že byl žalobci uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti uvedený v § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Jak již bylo řečeno, vycházeli uvedení služební funkcionáři z toho, že se při rozhodování o uložení tohoto kázeňského trestu bylo třeba řídit (především) § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Z níže uvedených důvodů Nejvyšší správní soud s tímto názorem souhlasí, stejně jako souhlasí s názorem stěžovatele uvedeným v kasační stížnosti, že § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru se v dané věci neuplatní (byť v samotných rozhodnutích služebních funkcionářů tato skutečnost,

jak bude rovněž zmíněno níže, nebyla zcela přesně vyjádřena).

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že obecně je třeba při určení druhu kázeňského trestu vycházet z § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru (pozn.: skutečnost, že se toto ustanovení zmiňuje pouze o „závažnosti kázeňského přestupku“, a nikoli též o závažnosti jednání, které má znaky přestupku, považuje Nejvyšší správní soud spíše za terminologickou nepřesnost; při ukládání kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, je samozřejmě třeba též přihlížet mj. k § 51 odst. 2 a 3 a § 189 zákona o služebním poměru). Výjimkou z postupu podle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru je v tomto směru právě jen kázeňský trest odnětí služební hodnosti, který je ve své podstatě trestem nejpřísnějším, neboť dle § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru musí být příslušník propuštěn, jestliže mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Právě závažnost tohoto druhu trestu zákonodárce zřejmě vedla k přijetí právní úpravy, která podmínky pro jeho obligatorní uložení definuje v relativně samostatném a komplexním § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, který je třeba považovat za ustanovení zvláštní vůči § 186 odst. 5 téhož zákona. Platí tak, že pokud je naplněna některá z hypotéz uvedených v této normě, nastoupí povinnost služebního funkcionáře uložit předmětný kázeňský trest a prostor pro jeho správní uvážení tu není dán. V daném případě šlo o „jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“, přičemž v případě, že služební funkcionář sezná, že se takto definovaného jednání příslušník dopustil, nezbyvá mu než uložit kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Jinak řečeno – dopustil-li se příslušník jednání uvedeného v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, má mu být uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti.

Daný závěr vychází také z toho, že jednání uvedená v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru zákonodárce koncipoval jako jednání typově natolik závažná, že za jejich spáchání předpokládá uložení právě nejpřísnějšího

kázeňského trestu. Není zde tedy dán prostor pro zvažování kritérií dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru, neboť právě typová závažnost (kvalifikovaná povaha) daného jednání má za následek nutnost uložení nejpřísnějšího kázeňského trestu. Záruka přiměřeného a spravedlivého kázeňského trestu, jakož i toho, že daný příslušník nebude vystaven svévolnému jednání služebního funkcionáře, spočívá v důkladném zjišťování naplnění podmínek pro uložení příslušného kázeňského trestu a jeho řádném odůvodnění. Neplatí tak názor žalobce, že by aplikace § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru bez přihlédnutí k § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru vedla k absurdním a nepřiměřeně přísným závěrům. U každé takto formálně vymezené „*skutkové podstaty*“ (např. spáchání kázeňského přestupku se zvlášť škodlivým následkem) je totiž třeba počítat s explicitně formulovaným či implicitním materiálním korektivem spočívajícím v hodnocení škodlivosti příslušného jednání, ovšem v rámci pojmu použitých přímo v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. U zvoleného příkladu je tak třeba, aby správní orgán pečlivě zkoumal, zda se spáchaný kázeňský přestupek vyznačuje zvlášť škodlivým následkem, a aby tento svůj závěr řádně odůvodnil. V případě žalobce zase bylo třeba, aby ředitel krajského ředitelství, resp. stěžovatel uvedl, v čem přesně spatřuje rozpor daného jednání, které má znaky přestupku, s požadavky kladenými na příslušníka. Naplnění předmětných neurčitých právních pojmů tak musí být spolehlivě zjištěno a přezkoumatelně odůvodněno. U méně závažného jednání, které má znaky přestupku, by tedy podmínky pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti nebyly dány, v případě žalobce však tyto podmínky dle názoru Nejvyššího správního soudu (viz níže) splněny byly.

Nad rámec vlastního posouzení nyníější věci Nejvyšší správní soud v souvislosti s argumentací žalobce pro úplnost dodává, že jedinými případy, kdy § 186 odst. 7 neobsahuje explicitně vyjádřenou kvalifikovanou podmínku pro nastoupení trestu odnětí služební hodnosti, je „*jednání, kterým*

příslušník porušil služební slib“, resp. kdy se dopustil „*porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka*“. Ovšem i k tomu, aby jednání, kterým příslušník porušil služební slib, bylo důvodem pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, je třeba, aby toto jednání svou závažností odpovídalo kupř. některému z dalších důvodů uvedených v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Předmětný kázeňský trest by tak nebylo možné uložit za každé porušení služební smlouby, včetně těch bagatelních, ale pouze u závažnějších případů takového porušení. Korektiv vylučně gramatického a formalistického výkladu je tak v tomto případě třeba hledat v samotném § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, popř. (byť pouze přiměřeně) v § 42 zákona o služebním poměru upravujícím důvody pro propuštění příslušníka. Podobný závěr se týká „*porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka*“; v tomto kontextu je stále inspirativní, i přes změnu rozhodné právní úpravy, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 5 A 121/2002–42, č. 285/2004 Sb. NSS, dle něhož důvodem k propuštění ze služebního poměru podle § 107 a § 152 odst. 2 písm. b) předchozího zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky³⁾, nebylo, jestliže příslušník po vyslovení nesouhlasu služebního funkcionáře s podnikatelskou činností pouze prodléval s oznámením o přerušeni či ukončení živnosti.

Výklad § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, jak ho podává stěžovatel, pokud není prováděn pouze formalisticky, tak Nejvyšší správní soud pokládá za správný a nevidí důvod, proč by měl vést k „*absurdním*“ důsledkům, jak naznačuje žalobce. Jak již bylo řečeno, § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru je ustanovením speciálním vůči § 186 odst. 5 téhož zákona, nadto ustanovením relativně samostatným a komplexním.

V rámci takto vymezeného právního rámce je tak třeba vyhodnotit (pouze) to, zda jednání žalobce skutečně bylo jednáním, které

a) má znaky přestupku a které je b) v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. K naplnění podmínky ad a) se Nejvyšší správní soud vyjádřil již výše, podmínku ad b) považuje s ohledem na dále uvedené také za splněnou.

Žalobci bylo příslušnými kázeňskými rozhodnutími vytýkáno, že v blíže nezjištěné době od 17. 7. 2012 do 28. 8. 2012 pro blíže nezjištěnou osobní potřebu (úmyslně) použil hotovostní finanční prostředky vybrané od přestupců za uložené blokové pokuty v celkové hodnotě 4 000 Kč. Toto jednání nejenže nepochybně naplňuje znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, konkrétně zpronevěry (to ve svém rozsudku nezpochybnil ani krajský soud, který ve věci shledal nepřiměřenou toliko uloženou sankci), ale je i natolik závažné, že vyžaduje uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti.

Lze souhlasit s rozhodnutím ředitele krajského ředitelství, které bylo potvrzeno rozhodnutím stěžovatele, že svým jednáním žalobce porušil základní povinnosti příslušníka Policie České republiky, jak jsou výslovně definovány v § 45 zákona o služebním poměru. Lze zmínit především § 45 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, podle něhož je příslušník povinen „*zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby, zejména nezneužívat ve prospěch vlastní nebo v prospěch jiných osob informace nabyté v souvislosti s výkonem služby a v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody*“, jakož i § 45 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru, dle kterého je příslušník povinen „*chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru*“. Použití veřejných prostředků (vybraných za uložené blokové pokuty od přestupců) v důsledku protiprávního jednání pro vlastní soukromé účely (navíc v rozsahu blížícím se hranici pro trestný čin zpronevěry – viz § 206 odst. 1 ve

³⁾ S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

spojení s § 138 odst. 1 trestního zákoníku) je jedno z nejzávažnějších jednání, kterým je příslušník schopen ohrozit pověst Policie České republiky a důvěru v ni. Je smutným paradoxem, pokud příslušník policie, jehož základní povinností, jak důvodně uvádí stěžovatel, je podílet se na objasňování a postihu protiprávního jednání jiných osob, sám takto závažným způsobem porušuje zákon, a to ještě úmyslným přisvojením si jemu svěřených finančních prostředků, které vybral právě jakožto sankci (blokovou pokutu) za protiprávní jednání jiných osob. Je zřejmé, že autorita takového policisty v očích veřejnosti, resp. důvěra v něj musí být v podstatě nulová. Takové jednání rovněž signalizuje jeho ochotu dát přednost vlastním zájmům před důležitým zájmem služby ve smyslu § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru. Aniž by Nejvyšší správní soud přehlížel žalobcovu tvrzení o jeho složité osobní finanční situaci, jakož i skutečnost, že přisvojenou částku po několika dnech vrátil (ovšem až poté, co byl jeho čin odhalen a bylo s ním zahájeno řízení o daném deliktu), je třeba říci, že podobného jednání se příslušník Policie České republiky jednoduše dopustit nesmí, takové jednání nakonec může (mimo jiné) nastolit otázku, zda policista, který se takto chová, neukládá blokové pokuty právě s cílem zajistit si finanční prostředky pro svou osobní potřebu. Touto úvahou Nejvyšší správní soud žalobci takové motivy nijak nepodsouvá, jen ilustruje, do jaké míry je dané jednání mající znaky přestupku, kterého se žalobce dopustil zcela zjevně v souvislosti s výkonem služby, schopné ohrozit pověst Policie České republiky, zpochybnit objektivitu jejich postupů a důvěru občanů v její počínání.

Vzhledem k uvedenému výkladu § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru jsou pak bezpředmětné argumenty žalobce uplatněné ve vyjádření ke kasační stížnosti, že pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti by bylo třeba zkoumat existenci zavrženého pohnutky apod.

Význam povinností stanovených v § 45 odst. 1 písm. b) a i) zákona o služebním poměru (a závažnost jejich porušení) ilustruje

i to, že dané povinnosti jsou součástí služební smlouvy dle § 17 odst. 3 zákona o služebním poměru, který zní: „*Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budu nestranný a budu důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužiji svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při ochraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život.*“ Pokud jde o význam služební smlouvy, resp. dříve služební přísahy, odkazuje Nejvyšší správní soud rovněž na svou dosavadní judikaturu, např. na rozsudek ze dne 31. 8. 2005, čj. 1 As 23/2004-54. K závažnosti, jakou Nejvyšší správní soud přisuzoval krádeži policisty v obchodě dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (řádově v hodnotě stovek korun), byť za účinnosti dřívější právní úpravy, Nejvyšší správní soud odkazuje např. na své rozsudky ze dne 29. 4. 2009, čj. 6 Ads 25/2009-87, č. 1875/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 5. 2009, čj. 3 Ads 2/2007-114.

Nejvyšší správní soud tak považuje za nesprávný právní názor krajského soudu, že se stěžovatel ve svém rozhodnutí měl zabývat vedle splnění podmínek dle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru také „*podmínkami*“ či spíše kritérii pro určení druhu kázeňského trestu uvedenými v § 186 odst. 5 téhož zákona. Dlužno však dodat, že tyto úvahy krajského soudu navazovaly na nepřesné úvahy obsažené v rozhodnutí ředitele krajského ředitelství, který sice konstatoval, že se § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru zabýval „*spíše obiter dictum*“, nicméně je zvažoval, jakož i na rozhodnutí stěžovatele, který zopakoval, k čemu ředitel krajského ředitelství ve smyslu § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru přihlédl, přičemž rozhodl „*na základě této správní úvahy*“. Touto nesprávnou cestou se vydaly i krajským soudem citované závěry člena senátu poradní komise policejního prezidenta JUDr. T. Jak již bylo vyloženo, nepřicházelo zde v úvahu správní uvážení, pouze zhodnocení, zda byl naplněn neurčitý

právní pojem „rozporu s požadavky klade-
nými na příslušníka“.

V souvislosti s již uvedeným tak jsou v daném případě nadbytečné otázky nasto-
leny zejména v řízení o žalobě, jako je např.
služební hodnocení žalobce, podklady pro
něj apod. Nejvyšší správní soud však na dru-
hou stranu nesouhlasí s názorem stěžovatele
o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského
soudu. Tato „nepřezkoumatelnost“ totiž vy-
plývá z vyloženého nesprávného právního
názoru krajského soudu, v jehož rámci se
krajský soud vypořádával především s otáz-
kami, které byly rozhodné právě z tohoto po-
hledu. Nadto dílčí nedostatky rozsudku kraj-

ského soudu jsou nepodstatné s ohledem
na důvody, pro které Nejvyšší správní soud
napadený rozsudek ruší, a právní názor, kte-
rým bude krajský soud v dalším řízení vázán.
Krajský soud tak v dalším řízení bude jedná-
ní žalobce a rozhodnutí stěžovatele hodno-
tit především z hlediska naplnění podmí-
nek pro uložení kázeňského trestu odnětí
služební hodnosti dle § 186 odst. 7 zákona
o služebním poměru, to však neznamená,
že by krajský soud neměl rozhodnutí stěžo-
vatele posoudit z hlediska dalších žalobních
námitek, které přicházejí v úvahu, např.
otázky řádného vypořádání se s odvolacími
námitkami žalobce apod. (...)

3385

Vězeňská služba a justiční stráž: pravomoc ministra spravedlnosti odvolat generálního ředitele Vězeňské služby České republiky

k § 1 odst. 2 a § 2 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnost-
ních sborů, ve znění zákonů č. 186/2004 Sb., č. 530/2005 Sb. a č. 341/2011 Sb. (v textu jen
„zákon o služebním poměru“)

k § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve
znění zákonů č. 460/2000 Sb. a č. 436/2003 Sb. (v textu jen „zákon o Vězeňské službě“)

**I. Rozhodování o právních poměrech ředitelů bezpečnostních sborů, vyjmeno-
vaných v § 1 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpeč-
nostních sborů, je možné pouze podle citovaného zákona; to platí i pro rozhodování
o ustanovení na služební místo i o odvolání ze služebního místa.**

**II. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strá-
ži České republiky, je pouze ustanovením kompetenčním, které svěřuje ministroví
spravedlnosti, shodně jako § 2 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru
příslušníků bezpečnostních sborů, toliko pravomoc rozhodovat ve věcech služební-
ho poměru generálního ředitele Vězeňské služby České republiky.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2015, čj. 10 Ad 17/2015-52)

Věc: brig. gen. Mgr. Petr D. proti ministru spravedlnosti o odvolání z funkce generálního ředi-
tele Vězeňské služby České republiky.

Rozhodnutím žalovaného ze dne
4. 4. 2014 byl žalobce odvolán z funkce ge-
nerálního ředitele Vězeňské služby České re-
publiky s účinností od 4. 4. 2014. Jako důvody
odvolání byly uvedeny:

1. Nesplnění úkolu navrhnout koncepční
řešení, jehož cílem je decentralizace činností

a procesů na organizační jednotky, tj. věznic
a vazební věznic.

2. Nerespektování úkolu připravit kon-
cepční řešení redukce počtu systemizova-
ných míst na Generálním ředitelství Vě-
zeňské služby České republiky na základě
analýzy jeho řídicí činnosti.

3. Nezajištění řádného hospodaření s majetkem spravovaným Vězeňskou službou České republiky.

4. Neidentifikování a nezajištění odstranění závažných nedostatků ve spisové službě Vězeňské služby České republiky.

Mimo shora uvedené důvody byla důvodem odvolání též skutečnost, že žalobce jako generální ředitel Vězeňské služby České republiky neukládal v souladu s právními předpisy žádné úkoly, v důsledku čehož nebyl zjištěn dlouhodobě neřešený protiprávní stav. Tím došlo k závažnému porušení plnění povinností vedoucího interního auditu a generálního ředitele Vězeňské služby České republiky.

Proti rozhodnutí o odvolání podal žalobce rozklad, který byl žalovaným zamítnut rozhodnutím ze dne 29. 6. 2015. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný ke své pravomoci odvolávat generálního ředitele Vězeňské služby uvedl, že zákon o služebním poměru a zákon o Vězeňské službě nepředstavují jakési oddělené režimy odvolávání. Oba zákony nutno interpretovat jako jeden celek, přičemž zákon o Vězeňské službě je v tomto ohledu *lex specialis* předpokládaný zákonem o služebním poměru.

Žalovaný dále učinil komparaci právních úprav postavení generálních ředitelů v rámci států Evropské unie. Pokud šlo o historii § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě, bylo úmyslem zákonodárce nově upravit organizaci a řízení Vězeňské služby, neboť toto je výslovně uvedeno v důvodové zprávě k zákonu č. 436/2003 Sb. Vězeňská služba České republiky má být podle důvodové zprávy správní úřad podřízený Ministerstvu spravedlnosti (uplatní se tak princip nadřízenosti a podřízenosti); přičemž generální ředitel Vězeňské služby má postavení předsedy správního úřadu. S tímto postavením je spojeno oprávnění nadřízeného subjektu řídit a kontrolovat výkon služby, tedy rovněž podřízeného odvolat, pokud nejsou vykazovány řádné výsledky ve službě.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě je tedy nutno interpretovat tak, že po-

skytuje žalovanému pravomoc odvolat generálního ředitele Vězeňské služby dle vlastního uvážení.

Proti rozhodnutí žalovaného o rozkladu podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Žalobce v žalobě mj. namítal, že napadené rozhodnutí bylo věcně nesprávné, neboť rozhodnutí o odvolání žalobce z funkce bylo vydáno bez jakéhokoliv hmotněprávního zákonného podkladu, protože se neopíralo o žádný z důvodů, pro něž je možné ředitele bezpečnostního sboru ze služebního místa odvolat.

Žalobce nesouhlasil s tím, že je žalovaný oprávněn odvolat generálního ředitele i z jiných důvodů než z důvodů vypočtených v § 25 a § 26 zákona o služebním poměru, a to s odkazem na § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě, neboť pokud toto ustanovení žádné důvody pro odvolání generálního ředitele Vězeňské služby nespécifikuje, je rozhodování žalovaného v tomto ohledu zcela volné, jen v limitech řádného odůvodnění správního uvážení a respektování zákazu libovůle, principu rovnosti a nediskriminace a dalších obdobných zásad.

Z dikce zákona o Vězeňské službě, že generální ředitel Vězeňské služby odpovídá žalovanému za činnost Vězeňské služby, nelze dovozovat, že žalovaný má být oprávněn ředitele tohoto bezpečnostního sboru odvolat mimo zákonné důvody uvedené v zákoně o služebním poměru.

Žalobce dále namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že jádrem předmětného sporu byla především otázka aplikace dotčených právních předpisů ve vztahu k pravomoci žalovaného k odvolání žalobce z funkce generálního ředitele. K procesním námitkám žalobce žalovaný uvedl, že předmětné rozhodnutí o odvolání generálního ředitele podle § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě je rozhodnutím *sui generis*, proto bylo prvním úkonem v tomto řízení doručení tohoto rozhodnutí. Žalovaný přitom zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který

je nezbytný pro rozhodnutí. Procesní práva namítaná žalobcem zůstala žalobci plně zachována v rámci řízení o rozkladu. I kdyby tak došlo k porušení procesních pravidel, lze konstatovat, že žalobce nebyl zkrácen na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit pro žalobce příznivější rozhodnutí ve věci samé, neboť měl možnost svá procesní práva uplatnit v rámci řízení o rozkladu. Žalovaný se dále podrobně vyjádřil k naplnění jednotlivých důvodů pro odvolání žalobce z funkce generálního ředitele Vězeňské služby.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného v prvním i druhém stupni a poté věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podstatou projednávané věci, k níž se vztahují jak veškeré žalobní námitky, tak i argumentace žalovaného, je spor o výklad § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě ve vztahu k relevantním ustanovením zákona o služebním poměru (zejména § 1 odst. 2, § 2 odst. 2 a § 25–§27 zákona o služebním poměru). Jinak řečeno, v zásadě lze celý spor redukovat na otázku, zda § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě představuje jakési „kompetenční“ ustanovení, které je v zásadě redundantní, neboť pouze jinými slovy stanoví totéž co § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru (tento výklad zastává žalobce), či zda jde o speciální úpravu ve vztahu k zákonu o služebním poměru, která obsahuje nejen normu kompetenční, nýbrž nese i normativní obsah hmotněprávní, který zakládá ministru spravedlnosti právo odvolat generálního ředitele Vězeňské služby z funkce na základě nejširšího správního uvážení, respektive na základě zákonem neomezené personální pravomoci bez ohledu na relevantní ustanovení zákona o služebním poměru (názor zastáváný žalovaným). Takto nastolená základní otázka v sobě pak zahrnuje i aspekt procesní, neboť pokud by měl zvítězit názor proponovaný žalovaným, nebylo by v případě odvolání ředitele zmíněného bezpečnostního sboru zapotřebí vést jakékoliv správní řízení o „odvolání

z funkce“. Při aplikaci závěrů žalobce by naopak bylo zapotřebí při jakémkoliv rozhodování o služebním poměru ředitele Vězeňské služby použít zákon o služebním poměru jakožto hmotněprávní i procesní předpis. Již v tuto chvíli lze předeslat, že městský soud se přiklonil k právnímu názoru zastávanému žalobcem, proto též s ohledem na výše naznačené aspekty základní sporné otázky přikročil ke zrušení napadeného rozhodnutí z důvodů podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Pokud jde o důvody, jež městský soud k uvedenému závěru vedly, lze uvést následující:

Podle § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě „[v]ězeňská služba je ozbrojeným **bezpečnostním sborem**. Řídí ji **generální ředitel Vězeňské služby** (dále jen ‚generální ředitel‘), **kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti** (dále jen ‚ministr‘). **Generální ředitel odpovídá ministrovi za činnost Vězeňské služby**“.

Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru vymezuje osobní a věcný rozsah tohoto zákona tak, že „*upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (dále jen ‚příslušník‘), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby (dále jen ‚služební vztahy‘). Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace*.“

Ustanovení § 1 odst. 2 téhož zákona stanoví, že „[v] *čele Policie České republiky je policejní prezident, Hasičského záchranného sboru České republiky je generální ředitel, Celní správy České republiky je generální ředitel Generálního ředitelství cel, Vězeňské služby České republiky je generální ředitel, Generální inspekce bezpečnostních sborů je ředitel, Bezpečnostní informační služby je ředitel a Úřadu pro zahraniční styky a informace je ředitel (dále jen ‚ředitel bezpeč-*

nostního sboru“). Krom vymezení těchto vedoucích příslušníků § 1 odst. 2 věta druhá a třetí ohledně nich stanoví, že „[f]unkční období ředitele bezpečnostního sboru trvá 5 let. *Tatáž osoba nemůže být ustanovena na služební místo ředitele bezpečnostního sboru více než dvakrát za sebou.*“

Podle § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru „[v]e věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje jménem státu ministr, *jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný za činnost bezpečnostního sboru nebo z výkonu funkce podle zvláštního právního předpisu, ve věcech služebního poměru ředitele Bezpečnostní informační služby jedná a rozhoduje vládou určený člen vlády, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, a ve věcech služebního poměru ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů jedná a rozhoduje předseda vlády (dále jen „nadřízený ředitele bezpečnostního sboru“).*“

Z výše citovaných právních norem je tedy zřejmé, že normativní obsah je přinejmenším co do gramatického významu v případě § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě a § 1 odst. 2 a § 2 odst. 2 věty první zákona o služebním poměru v podstatě shodný do té míry, pokud vymezuje funkční postavení generálního ředitele Vězeňské služby, jeho vztah odpovědnosti k ministru spravedlnosti a charakter Vězeňské služby jako bezpečnostního sboru. V čem se vizuálně tyto úpravy odlišují, je právě ustanovení obsažené v § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě, které výslovně uvádí, že ministr spravedlnosti „*jmenuje a odvolává*“ generálního ředitele Vězeňské služby. Jak vyplývá již z výše citovaného obsahu zákona o služebním poměru, taková výslovná úprava kompetence „*jménovat a odvolat*“ v § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru obsažena není. Nabízí se tedy otázka, zda v tomto gramaticky odlišném obsahu není § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě ve vztahu k zákonu o služebním poměru ustanovením skutečně speciálním, jak dovozuje žalovaný. Městský soud dospěl k závěru, že tuto otázku je třeba z několika důvodů zodpovědět záporně.

Předně je třeba opětovně poukázat na osobní a věcný rozsah zákona o služebním poměru vymezený v § 1 odst. 1. Zákon o služebním poměru sám sebe pojímá jako komplexní předpis, který „*upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu*“, včetně „*jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby*“. Výkon služby je přitom v § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru definován jako výkon úkonů a činností realizujících oprávnění a povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími působnost bezpečnostních sborů, soustřeďování, vyhodnocování a evidování informací a údajů potřebných pro výkon služby, včetně činnosti v operačních a informačních střediscích, řízení výkonu služby, činnosti ve vzdělávacích, technických a účelových zařízeních, která pro výkon služby zabezpečují přípravu příslušníků a výzkumné, technické a další podmínky, a to v rozsahu stanoveném ředitelem bezpečnostního sboru. Takto široce pojatá definice výkonu služby nepochybně zahrnuje i ředitele bezpečnostního sboru, i on je příslušníkem bezpečnostního sboru (fyzickou osobou vykonávající v bezpečnostním sboru službu), jehož právní poměry se tímto zákonem řídí. Zákon o Vězeňské službě naproti tomu žádnou obdobnou normu neobsahuje, nejde ani vzdáleně o právní předpis, který by (po přijetí zákona o služebním poměru) jakkoliv konkrétní právní poměry výkonu služby upravoval.

Komplexní pojetí zákona o služebním poměru jako souboru norem, které v úplnosti upravují služebně právní vztahy všech příslušníků bezpečnostních sborů, a tedy i jejich ředitelů, ostatně vyplývá jasně i z úmyslu zákonodárce. Zákon o služebním poměru byl dle důvodové zprávy (dostupná na www.psp.cz) přijat, jelikož právní úprava služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů byla právně roztržistěná jak po stránce věcné (nejednotně stanovena práva a povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů), tak po stránce formální (obsahovaly je různé formy právních předpisů), a cílem bylo „*a) sjednotit právní úpravu služebních poměrů příslušní-*

ků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Vězeňské služby České republiky, Celní správy České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace, b) upravit komplexně specifický státní služební vztah příslušníků plnicích úkolů státu v bezpečnostních sborech tak, aby došlo v nejširší míře k jeho oddělení od zákoníku práce a dalších pracovněprávních předpisů, které platí pro zaměstnance v pracovním poměru, c) sjednotit rozsah jejich práv a povinností, d) zajistit ukládání povinností ve služebním poměru výlučně zákonem, e) umožnit státu operativní využití příslušníků, kteří jsou zařazení v záloze pro přechodně nezařazené, pro plnění úkolů v jiném bezpečnostním sboru a f) přiblížit právní úpravu právu Evropských společenství“.

Toto pojetí zákona o služebním poměru nalezlo přitom zcela zjevný odraz i v jednotlivých právních předpisech upravujících postavení toho kterého bezpečnostního sboru, a to přinejmenším u těch bezpečnostních sborů, které podléhají legislativní gesci Ministerstva vnitra obdobně jako sám zákon o služebním poměru. V této souvislosti soud předznamenává, že argumentace žalovaného vývojem právní úpravy obsažené zejména v zákoně o Vězeňské službě trpí zásadními ukráceními, které ji činí nevěrohodnou a věci nepřiléhavou.

Pokud tedy má být poukazováno na legislativní reakce ve „složkových“ předpisech na přijetí zákona o služebním poměru, je třeba v první řadě jmenovat zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky⁷⁾. V tomto právním předpisu ve znění účinném do 31. 12. 1992 bylo v § 3 odst. 6 uvedeno, že „[p]olicejního ředitele jmenuje vláda České republiky na návrh ministra vnitra České republiky“. Novelizací zákonem č. 26/1993 Sb. bylo s účinností od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2006 v § 3 odst. 6 uvedeno, že „[p]olicejního prezidenta jmenuje a odvolává ministr vnitra [...] se souhlasem vlády České republiky. Policejní

prezident odpovídá za činnost policie ministroví.“ S účinností od 1. 1. 2007 byla zákonem č. 362/2003 Sb., který byl přijat v souvislosti se zákonem o služebním poměru, věta první § 3 odst. 6 zrušena, když nadále sestává pouze z textu: „Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministroví.“ V důvodové zprávě k zákonu č. 362/2003 Sb. bylo **vypuštění ustanovení, která upravují pravomoc ke jmenování a odvolávání z funkcí, odůvodněno výslovně skutečností, že tato ustanovení nekorespondují s novým způsobem obsazování služebních míst podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.** I nová úprava postavení Policie České republiky v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, tento princip plně zachovává. Není tedy tomu tak, že by se pravomoc ministra vnitra jmenovat a odvolat policejního prezidenta rozuměla jaksi „sama sebou“, jak se snaží žalovaný na podporu svého závěru z obsahu zákona o Policii České republiky vyčíst, ale skutečnost je právě opačná.

Totožné lze říci i o úpravě postavení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru – v zákoně č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky⁸⁾, ve znění účinném do 31. 12. 2006, bylo v § 2 odst. 5 uvedeno, že „[v] čele generálního ředitelství je generální ředitel hasičského záchranného sboru [...]. Generálního ředitele jmenuje a odvolává ministr vnitra. Náměstky generálního ředitele jmenuje a odvolává ministr na návrh generálního ředitele.“ S účinností od 1. 1. 2007 byla zákonem č. 362/2003 Sb. zrušena věta druhá a třetí v § 2 odst. 5, když nadále sestává pouze z textu: „V čele generálního ředitelství je generální ředitel hasičského záchranného sboru“. **Opětovně je v důvodové zprávě k zákonu č. 362/2003 Sb. odůvodněno vypuštění ustanovení upravujících pravomoc ke jmenování a odvolávání z funkcí ve sboru skutečností, že nekorespondují s novým způsobem obsazování služebních**

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2009 nahrazen zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

⁸⁾ S účinností od 1. 1. 2016 nahrazen zákonem č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru).

míst podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostního sboru.

Taktéž úprava celní správy v zákoně č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky³⁾, v § 3 odst. 1 uváděla, že „[v] čele Generálního ředitelství cel je generální ředitel, kterým může být pouze celník. Generálního ředitele na toto služební místo ustanovuje, řídí ho a ze služebního místa odvolává ministr financí“, v zákoně č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, v § 3 odst. 2 písm. a) se uvádí, že „[m]inistr financí [...] jmenuje a odvolává generálního ředitele“, přičemž důvodové zprávy k oběma zákonům zmiňují zákon o služebním poměru, a důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb. uvádí, že se v § 3 tohoto zákona „vymezuje vztah generálního ředitele k ministru financí, který je mu nadřízen. S tím je spojena pravomoc ministra financí jmenovat a odvolávat generálního ředitele s tím, že jmenování je v tomto případě ekvivalentem ustanovení na služební místo ve smyslu zákona o služebním poměru“.

Zcela jednoznačná je i právní úprava Generální inspekce bezpečnostních sborů v zákoně č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Tento zákon v § 1 odst. 2 stanoví, že „[v] čele inspekce stojí ředitel inspekce [...], kterého jmenuje a odvolává na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předseda vlády, jemuž je ředitel z výkonu své funkce odpovědný“. V poznámce pod čarou je pak odkazováno na zákon o služebním poměru. I když dle judikatury Ústavního soudu poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí normy, a jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem chování adresátů normy, lze nepochybně podle nich usuzovat na úmysl zákonodárce. Ten byl pak naprosto zjevně vyřčen v důvodové zprávě k tomuto zákonu: „V čele generální inspekce stojí její ředitel, který je jmenován a odvoláván na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předsedou

vlády. Předseda vlády následně ustanoví ředitele generální inspekce na služební místo podle zákona o služebním poměru. Ředitel generální inspekce bezpečnostních sborů je z výkonu své funkce odpovědný předsedovi vlády. Pokud jde o možnost jmenování a odvolávání, tak má toto ustanovení význam kompetenční, neznamená tedy možnost kdykoliv ředitele inspekce odvolat, a je proto třeba při odvolávání respektovat úpravu zvláštního právního předpisu, tedy zákona o služebním poměru, který upravuje podmínky, za kterých lze ředitele odvolat (viz § 25 až 27 zákona [o služebním poměru]). Proto je v tomto ustanovení uveden v poznámce pod čarou odkaz na zákon o služebním poměru. To je také v souladu s navrhovaným stanovením pevného funkčního období pro ředitele bezpečnostních sborů. Návrh novely zákona o služebním poměru (obsažený v části dvacáté první návrhu zákona) totiž počítá s funkčním obdobím ředitele všech bezpečnostních sborů v trvání 5 let s tím, že funkci ředitele nesmí tatáž osoba zastávat po neomezený počet funkčních období. Toto řešení v jistém směru posiluje nezávislost generální inspekce i na předsedovi vlády, tedy subjektu, kterému je podle návrhu zákona podřízena.“

Úmysl zákonodárce vysledovatelný z výše rekapitulovaných úprav tedy zjevně směřoval buď přímo k vyloučení do té doby v jednotlivých složkových zákonech obsažených ustanovení obdobných § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě, nebo alespoň k více či méně jednoznačnému vyjádření primátu zákona o služebním poměru s tím, že ponechané normy obsahující zmínku o jmenování a odvolávání ředitelů bezpečnostních sborů jsou normami pouze kompetenčními, jež nezakládají žádné hmotněprávní oprávnění ve smyslu personální pravomoci nad rámec zákona o služebním poměru. I výklad historický tak nasvědčuje právě opačnému závěru, než učinil žalovaný.

³⁾ S účinností od 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

Pokud se jedná o vývoj právní úpravy Vězeňské služby v zákoně o Vězeňské službě, jímž žalovaný argumentuje, je třeba jeho argumentaci zásadně zkorigovat. Předně nelze souhlasit s tím, že by § 1 odst. 2 byl do zákona jako nový vložen až zákonem č. 436/2003 Sb. Po celou dobu účinnosti zákona až do 31. 12. 2003 v § 4 odst. 1 bylo uvedeno, že „[m]inistr řídí Vězeňskou službu prostřednictvím generálního ředitele, kterého jmenuje a odvolává. Za činnost Vězeňské služby odpovídá generální ředitel ministři.“ Šlo tedy o naprosto srovnatelnou úpravu s ostatními bezpečnostními sbory do přijetí zákona o služebním poměru. Proto obdobně též jako u těchto jiných bezpečnostních sborů i v případě Vězeňské služby zákon č. 362/2003 Sb. v § 4 odst. 1 slova „kterého jmenuje a odvolává“ vypouštěl, přičemž důvodové zpráva i v tomto případě konstatovala, že jde o logickou úpravu s ohledem na nekompatibilitu takového ustanovení se zákonem o služebním poměru. Tato logická a ostatním bezpečnostním sborům odpovídající úprava však byla, aniž nabyla účinnosti, překryta souběžně přijímaným zákonem č. 436/2003 Sb., který s účinností od 1. 1. 2004 (tedy v konečném důsledku před nabytím účinnosti zákona o služebním poměru a zákona č. 362/2003 Sb., jež nabyly účinnosti po několika odkladech až ke dni 1. 1. 2007) § 4 odst. 1 zrušil a v rámci nově koncipovaného § 1 vložil nový odst. 2, obsahující současnou spornou úpravu. Pokud jde o zákon č. 436/2003 Sb., nelze přehlédnout, že ač byl předkládán Parlamentu České republiky a projednáván ve stejné době jako zákon o služebním poměru, není na tento zákon nijak navázán, ba dokonce v důvodové zprávě zcela zmatečně odkazuje na potřebu uvést v soulad úpravu v zákoně o Vězeňské službě s úpravou obsaženou v zákoně č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)⁷⁾, tedy zákon o státní službě nikoliv příslušníků bezpečnostních sborů, ale zaměstnanců ve správních úřadech. Tento odkaz neobstojí ani při vědomí

toho, že zmíněná novela výslovně Vězeňskou službu definovala rovněž **vedle** její povahy jako bezpečnostního sboru **též** jako správní úřad. Vyvozovat za takové situace z „přesunutí“ úpravy obsažené v § 4 odst. 1 zákona o Vězeňské službě do § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě jakýkoliv hlubší smysl a záměr zákonodárce je zcela nepřiléhavé. Jde totiž skutečně zjevně o legislativně technickou nedůslednost, kterou lze přičítat na vrub nekoordinovanosti jednotlivých gestorů legislativních návrhů, nikoliv snad o hluboký záměr zákonodárce vymezit pouze a jen v případě Vězeňské služby zcela odlišný vztah ředitele bezpečnostního sboru k ministru, který vůči němu ve věcech služebního poměru jedná (a tedy vykonává roli „služebního funkcionáře“). Ředitel bezpečnostního sboru je totiž vždy primárně příslušník tohoto sboru a je podřízen zákonu o služebním poměru, nikoliv zákonu o státní službě, jakkoliv bezpečnostní sbor (i bez výslovného stanovení zákonem – srovnej například správní činnosti Policie České republiky) může působit rovněž jako správní úřad. Argument žalovaného (vyjádřený rovněž v rozhodnutí prvního stupně), že o specialitě § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě ve vztahu k zákonu o služebním poměru a oprávnění ministra odvolat „z funkce“ ředitele vězeňské služby pouze podle tohoto ustanovení svědčí taktéž slovní spojení „ředitel odpovídá ministru za činnost Vězeňské služby“, nemá žádnou racionální oporu v právní úpravě jednotlivých bezpečnostních sborů, ani v zákoně o služebním poměru. Je tomu tak proto, že ve všech výše citovaných zákonech týkajících se jednotlivých bezpečnostních sborů zůstala i po přijetí zákona o služebním poměru obdobná formulace: „Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministru“, nebo u generálního ředitele inspekce bezpečnostních sborů „předseda vlády, jemuž je ředitel z výkonu své funkce odpovědný“, apod., přesto to u žádného z uvedených funkcionářů bezpečnostních sborů neznamená, že by takto proklamovaná odpovědnost zakládala oprávnění

⁷⁾ S účinností od 6. 11. 2014 nahrazen zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě.

k odvolání bez použití zákona o služebním poměru.

Při srovnání § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru a § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě je tedy již s ohledem na vývoj právní úpravy úmysl zákonodávce výsledovatelný z procesu přijímání zákona o služebním poměru, přičemž je patrné, že pokud jde o § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě, jedná se, pokud jde o formulaci „*jmenuje a odvolává*“, o duplicitní úpravu, která je nadbytečná, neboť ustanovení § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru zakládá tutéž funkční pravomoc a příslušnost ministra spravedlnosti vůči generálnímu řediteli Vězeňské služby. Pokud jde o samotný způsob „*jmenování a odvolání*“ ředitele, zákon o Vězeňské službě neobsahuje žádnou speciální úpravu, s ohledem na komplexní charakter úpravy obsažené v zákoně o služebním poměru je tak zapotřebí jak procesně, tak hmotněprávně aplikovat tento právní předpis.

Skutečnost, že § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě nelze vnímat jinak než jako ustanovení kompetenční (obdobně jako podobná ustanovení v zákoně o Celní správě České republiky a zákoně o Generální inspekci bezpečnostních sborů), vyplývá též ze skutečnosti, že užívají pro základní úkony spjaté s existencí a neexistencí služebního poměru pojmy, jež nemají ekvivalent v zákoně o služebním poměru. Zákon o služebním poměru nezná žádné „*jmenování*“, pokud pak obsahuje termín „*odvolání*“, vztahuje jej výlučně ke klíčovému pojmu celého zákona o služebním poměru, a tím je pojem „*služební místo*“. V této souvislosti je podle názoru soudu třeba uvažovat, pokud by byla přijata logika výkladu žalovaného, co ve vztahu k systému služebního zákona znamená pojem vyjadřující onen opačný konec služběprávního osudu ředitele bezpečnostního sboru, a to jeho „*jmenování*“ ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě. Zákon o služebním poměru jako zcela zásadní pojem vymezuje v § 19 pojem služebního místa jako konkrétního vyjádření organizačního a právního postavení příslušníka v bezpečnostním sboru. Celý služební poměr příslušníka je vždy spjat

s konkrétním služebním místem (s výjimkou situace zálohy pro přechodně nezařazené), a proto také nezná žádný pojem „*jmenování*“, ale s jakýmkoliv funkčním zařazením spojuje pojem ustanovení na služební místo. Pro obsazení volných služebních míst pak stanoví naprosto jasná a poměrně rigidní pravidla v § 19–§ 24, která mají zajistit racionální kariérní postup v rámci bezpečnostního sboru (resp. v rámci všech bezpečnostních sborů, neboť systém služebních míst je koncipován jako jednotný). Pokud by ovšem měl být přijat konsekventně výklad žalovaného, znamenalo by to, že ministr spravedlnosti v případě generálního ředitele Vězeňské služby není § 19 a násl. zákona o služebním poměru při ustanovení ředitele na služební místo (tedy jeho „*jmenování*“) vázán, protože § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě zakotvuje i hmotněprávní úpravu jmenování tohoto funkcionáře. Takový výklad by byl zcela absurdní, neboť by obrátil v prach celou koncepci zákona o služebním poměru, a to proto, že by v zásadě umožnil ministru jmenovat generálním ředitelem jednoho z bezpečnostních sborů v zásadě kohokoliv, tak říkáje z ulice.

Jestliže pak je autonomní obsah pojmu „*jmenuje*“ s ohledem na výše uvedené vyloučen, není racionálního důvodu se domnívat, že by tomu mělo být jinak i v případě pojmu „*odvolává*“. Pojem „*odvolává*“ užitý v § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě v kontextu výše uvedeného nelze vztahovat k ničemu jinému než k pojmu „*odvolání ze služebního místa*“ v rámci institutu „*převedení na jiné služební místo*“ podle § 25 a násl. zákona o služebním poměru. Jak již bylo uvedeno, zákon o služebním poměru krom specifického institutu zálohy pro přechodně nezařazené (který s ohledem na obsah § 32 nemohl být na žalobce v žádném případě aplikován) neumožňuje vznik situace, aby příslušník za trvání služebního poměru nebyl ustanoven na služební místo (jak se mimochodem v případě žalobce zjevně stalo). Odvolat ze služebního místa (tedy rozuměj „*odvolat z funkce*“, neboť funkce nemůže být v rámci služebního poměru ničím jiným než služebním místem, a to s ohledem na jeho již zmíněnou definici

v § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru) lze tedy při zachování služebního poměru pouze za účelem převedení příslušníka na jiné služební místo. Výklad zastávaný žalovaným by v konečném důsledku způsobil (jak se ostatně v případě žalobce stalo), že by existoval příslušník bezpečnostního sboru, který je odvolán ze svého služebního místa, není přidělen na služební místo jiné a zároveň jej nelze pro nesplnění podmínek hlavy druhé dílu třetího zákona o služebním poměru převést do některé z typů záloh, a přesto by jeho služební poměr trval. Jak již však bylo uvedeno, služební poměr je nemyslitelný bez toho, aby byl příslušník na určité služební místo ustanoven nebo zařazen do některého z typů záloh. Jde tak opět o zcela absurdní důsledek, který popírá celý systém zákona o služebním poměru.

Žalovaný pro podporu svého názoru o oprávnění ministra odvolat ze služebního místa ředitele Vězeňské služby podle § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě poukazuje také na znění § 25 a § 27 zákona o služebním poměru, s tvrzením, že důvody uvedené v § 25 zákona o služebním poměru jsou obtížně aplikovatelné na ředitele bezpečnostního sboru, neboť ministři *„neumožňují oproti všem dalším příslušníkům bezpečnostních sborů řešit otázku hodnocení nejvyššího představitele sboru, ovšem přímo ze zákona podřízeného ministři. Je tak zřejmé, že zákon o služebním poměru s možností odvolání ředitele bezpečnostního sboru i mimo případy dle § 25 a § 26 služebního zákona z takového služebního místa počítá“* (citace z rozhodnutí žalovaného). S takovým výkladem se nelze ztotožnit. Žalovaný ve své argumentaci patrně vychází z § 203 odst. 7 zákona o služebním poměru, podle kterého „[ř]editel bezpečnostního sboru služebnímu hodnocení nepodléhá“, a nelze tedy použít § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru (*„jestliže podle závěrů služebního hodnocení dosahuje při výkonu služby neuspokojivých výsledků“*) a jiné ustanovení ve výčtu možností uvedených v § 25 a § 26 na odvolání ředitele z tohoto důvodu nedopadá. Přesto však § 27 zákona o služebním poměru s odvoláním ředi-

tele bezpečnostního sboru počítá. K této argumentaci lze poznamenat následující:

Již z několikrát zmíněného významu služebního místa v systematické části zákona o služebním poměru vyplývá, že není myslitelný jiný postup při odvolání ředitele bezpečnostního sboru ze služebního místa než z důvodů a za účelem podle § 25 a § 26. V § 25 zákona spojuje odvolání z dosavadního služebního místa s převedením na jiné služební místo ve stejné služební hodnosti, v § 26 s převedením na jiné služební místo v jiné služební hodnosti (vyšší nebo nižší). V § 27 jsou pak upraveny odlišné případy převedení na jiné služební místo, a to ve vztahu k řediteli bezpečnostního sboru, neboť ze zvláštního způsobu obsazování služebního místa ředitele bezpečnostního sboru vyplývá také odlišnost v jeho převedení na jiné služební místo po uplynutí funkčního období nebo po odvolání z dosavadního služebního místa. Soud se neztotožňuje s názorem žalovaného, že v § 27 zákona o služebním poměru je zakotveno odvolání (stejně jako i uplynutí funkčního období) jako samostatný důvod pro uvolnění příslušníka z daného služebního místa. Opět lze poukázat na úmysl zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě č. tisku 410/0 k zákonu o Generální inspekci bezpečnostních sborů, kterým byl novelizován právě § 27 zákona o služebním poměru; tato úprava řeší postavení ředitele bezpečnostního sboru poté, co přestane svou funkci vykonávat, a to z důvodu uplynutí funkčního období nebo po odvolání ze služebního místa. Smyslem tohoto ustanovení tak je opravdu pouze upravit zásady ustanovování na jiné služební místo poté, co přestane ředitel bezpečnostního sboru svou funkci vykonávat, odlišně od řešení postavení příslušníků bezpečnostních sborů, kteří jsou ze svého dosavadního služebního místa odvoláni. Nejedná se tak o nový, samostatný důvod pro odvolání, a důvody odvolání uvedené v § 25 a § 26 se tedy aplikují i na odvolání generálního ředitele bezpečnostního sboru. Pokud žalovaný argumentuje příkladem, kdy by těhotná příslušnice – ředitelka bezpečnostního sboru byla podle § 27 zákona o služebním poměru ustavována na

jakékoliv místo ve stejné hodnosti a stejném místě služebního působiště, nikoliv podle § 25 odst. 6 zákona na místo pro ni vhodné, a tímto dokládá absurdnost podřízení důvodů odvolání dle § 25 a § 26 pro důvod odvolání dle § 27 zákona, soud konstatuje, že úpravy výše uvedených ustanovení zákona o služebním poměru se nevylučují. Pokud by nastala situace, kdy by generálním ředitelem bezpečnostního sboru byla žena, která by byla těhotná, byla by z dosavadního služebního místa odvolána, pouze pokud by to vyžadovala její bezpečnost a ochrana zdraví při výkonu služby, a rizika spojená s výkonem její služby by se nepodařilo odstranit (§ 25 odst. 3). Po odvolání by byla ustanovena na jiné služební místo v bezpečnostním sboru, pro které je stanovena stejná služební hodnost (shodně § 25 odst. 6 a § 27), nebo pokud by o to požádala, i o stupeň nižší služební hodnost, a to ve stejném místě služebního působiště, nebo pokud by o to požádala, i v jiném místě služebního působiště (§ 27), za předpokladu vhodnosti takového služebního místa (§ 25 odst. 6).

Soud nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že zákon o služebním poměru ministru spravedlnosti neposkytuje prostředky, kterými by bylo možno zasáhnout v případě jednání generálního ředitele, jež svými důsledky závažně poškozují zájem bezpečnostního sboru. Ustanovení § 40 zákona o služebním poměru upravuje povinnost zprostit příslušníka „výkonu služby na dobu, po kterou je důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, jestliže by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání“. Ustanovení § 42 upravující propuštění pak v odst. 2 písm. e) stanovuje povinnost propustit příslušníka, jestliže mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Zákon o služebním poměru v § 50 odst. 1 vymezuje kázeňský přestupek jako „zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního

deliktu“. Podle odstavce 4 téhož ustanovení se „[z]a jednání považuje i opomenutí konání, k němuž byl příslušník povinen“. Tyto mechanismy podle názoru soudu plně dostačují k tomu, aby ministr spravedlnosti jako služební funkcionář a zároveň „politicky odpovědný“ činitel za chod bezpečnostního sboru, ochránil bezpečnostní sbor před působením ředitele, který by závažným způsobem narušoval plnění jeho funkcí. Zároveň právě skutečnost, že je ministr ve volbě prostředků reakce na pochybení ředitele bezpečnostního sboru omezen na prostředky spjaté s ukončením služebního poměru, koresponduje s vyšší mírou nezávislosti (zejména politické) ředitele bezpečnostního sboru oproti ostatním příslušníkům. Právě proto, že služebním funkcionářem ředitele bezpečnostního sboru je politický činitel, nikoliv služebně nadřízený v rámci bezpečnostního sboru, který vykonává službu a je i odborně vybaven k provádění služebního hodnocení, je zcela namístě, aby ředitel bezpečnostního sboru byl jednak vyňat ze služebního hodnocení, jednak do značné míry chráněn před možným politickým zasahováním do řízení bezpečnostního sboru v záležitostech, jež svou intenzitou nedosahují kázeňského přestupku. Na tomto místě lze znovu poukázat na to, že zákon o služebním poměru tuto vyšší míru nezávislosti garantuje i stanovením pevného funkčního období. Obecně jakékoliv stanovení funkčního období na jednu stranu znamená omezení moci jednotlivce, na druhé straně se jím dává příslušnému funkcionáři určitý autonomní prostor, který je chráněn před zásahy z vnějšku. Pokud i tyto výše uvedené mechanismy a sankce, které by bylo možno dle náhledu soudu v případě prokázání žalovaným tvrzeného pochybení žalobce v postavení generálního ředitele Vězeňské služby aplikovat, neposkytují dle náhledu žalovaného dostatečné pravomoci, jimiž by mohl prosazovat svoji vůli za situace, kdy je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy pro vězeňství a Vězeňská služba České republiky je mu podřízena, je nutné zdůraznit, že tvrzenou absencí pravomocí ministra spravedlnosti vůči generálnímu řediteli Vězeňské služby České repub-

liky (již soud nadto shledává plně v souladu s cíli zákona o služebním poměru) nelze kompenzovat rozhodnutím na základě volné úvahy ministra spravedlnosti, a to ani v případě, kdy by smyslem takového postupu bylo, jak žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, „*zabránění koncentrace moci v jedné ruce*“. Jak již bylo uvedeno, zásadním omezením této „*koncentrace moci*“ je právě stanovení pevného funkčního období ředitele bezpečnostního sboru.

S ohledem na výše uvedené lze též konstatovat, že soud žalobcův poukaz na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1999, čj. 6 A 37/98-18, na rozdíl od žalovaného případným shledává. Dle předmětného rozsudku [u]stanovení § 9 (a § 10 odst. 5) [zákona č. 13/1993 Sb.], *Celního zákona, je ustanovením toliko kompetenčním, určujícím, kdo má pravomoc k tam vypočteným rozhodnutím ve věcech služebního poměru ředitelů celních ředitelství a celních úřadů. Ustanovení sama nezakládají možnost odvolání z funkce bez uvedení důvodů; také u funkcionářů, zde uvedených, je proto třeba dodržet hmotněprávní podmínky § 17 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky*⁷⁾ (§ 12 odst. 3 Celního zákona). Ustanovení § 9 Celního zákona ve znění účinném do 31. 3. 2000 zní následovně: „*Celní ředitelství řídí a za jeho činnost odpovídá ředitel celního ředitelství, kterého jmenuje a odvolává generální ředitelství.*“ a § 17 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky ve znění účinném do 31. 12. 1998 zní následovně: „*Převedení na jinou funkci se provede odvoláním policisty z dosavadní funkce a jeho ustanovením do jiné funkce v témže druhu služby a není-li to možné, v jiném druhu služby.*“, přičemž důvody převedení odvoláním jsou stanoveny v § 17 odst. 1 a 2 tohoto zákona. Komparací § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě a § 9 Celního zákona nelze dojít k jinému závěru, než že obě tato ustanovení jsou svou charakteristikou, svým obsahem totožná, toliko pouze ustanoveními kompetenčními, která sama o sobě nezaklá-

dají možnost odvolání funkce bez uvedení důvodů. Totožně jako § 17 zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, taktéž teprve v § 25 a § 26 zákona o služebním poměru jsou stanoveny hmotněprávní podmínky, které je nutno při odvolání příslušníků, jakož i ředitele bezpečnostního sboru dodržet. Proto se výše uvedené závěry vrchního soudu dají vztáhnout i na projednávanou věc. Irelevantní je potom poukaz žalovaného na skutečnost, že se v případě projednávaném vrchním soudem jednalo o příslušníka jiného bezpečnostního sboru, o předchozí zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, jakož i to, že zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky nestanovil, že by ředitel bezpečnostního sboru či jiný služební funkcionář nepodléhal služebnímu hodnocení.

Lze tedy shrnout, že soud shledal, že správní orgány v projednávané věci postupovaly podle právní úpravy, která na danou věc nedopadá, jelikož žalobce byl z funkce generálního ředitele Vězeňské služby České republiky odvolán podle § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě, který však žádný důvod pro odvolání generálního ředitele Vězeňské služby z jeho funkce nestanoví a ani neumožňuje generálního ředitele Vězeňské služby z jeho funkce odvolat na základě volné úvahy ministra spravedlnosti.

Aplikace takto vadného výkladu § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě měla přitom, jak již bylo výše uvedeno, v první řadě zásadní následek v podobě zásahu do žalobcových procesních práv. Žalovaný totiž s odvoláním na speciální povahu tohoto ustanovení odmítl v případě žalobce aplikovat ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru a o odvolání žalobce „*z funkce*“ rozhodl, aniž vedl jakékoliv řízení. Pro tento postup však nebyl žádný prostor – § 170 zákona o služebním poměru chápe řízení ve věcech služebního poměru jako obecný nástroj, jímž se autoritativně ze strany služebního funkcionáře rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení podle § 169 téhož zákona. Zákon

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem o služebním poměru.

o služebním poměru pak v § 171 stanoví taxativně výluky z tohoto řízení, mezi nimiž však žádný typ personálního opatření, jež by mělo vliv na zařazení příslušníka na služební místo, uveden není. V této souvislosti pak lze poukázat též na jistou nelogičnost postupu žalovaného v tom, že pokud jde o rozhodnutí o odvolání žalobce „z funkce“, možnost aplikace zákona o služebním poměru a jeho ustanovení o řízení zásadně odmítá, nicméně bez jakéhokoliv logického důvodu posléze vedl

podle tohoto zákona řízení o rozkladu. Rozhodnutí služebního funkcionáře tedy trpělo vadou v podobě podstatného porušení ustanovení o řízení, jež mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, přičemž tato vada nebyla a ani nemohla být zhojena ani v řízení o rozkladu. Za těchto okolností soud primárně přistoupil ke zrušení napačeného rozhodnutí a za použití § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí, jež mu předcházelo, z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (...)

3386

Vyvlastnění: rozdíl mezi žádostí podle § 24 odst. 1 a § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění

k § 24 odst. 1 a § 26 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)⁷⁾

I. Podle § 24 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, nebude-li v řízení prokázáno, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnítele zamítne. Žádost vyvlastňovaného s odkazem na toto ustanovení nelze považovat za návrh obdobný návrhu podle § 26 odst. 1 téhož zákona, o kterém by bylo nutno rozhodnout, ale pouze za procesní stanovisko.

II. Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, upravuje procesní institut žádosti po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. V případě splnění v něm uvedených podmínek vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastňovaného rozhodne, že se provedené vyvlastnění zrušuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 153/2015-47)

Věc: a) Dionysius K. a b) Marie K. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o zrušení vyvlastnění, o kasační stížnosti žalobců.

Rozhodnutím Magistrátu města Frýdku-Místku (správní orgán I. stupně) ze dne 17. 10. 2012 byla zamítnuta žádost žalobců ze dne 5. 4. 2012 o zrušení vyvlastnění pro nesplnění zákonných podmínek. Rozhodnutím ze dne 4. 2. 2013 pak žalovaný zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí I. stupně. Žalobci podali žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (krajský soud), který ji svým rozsudkem ze dne 19. 5. 2015, čj. 22 A 5/2014-76, zamítl.

V žalobě žalobci zejména namítali, že dne 23. 3. 2012 vydal správní orgán I. stup-

ně rozhodnutí, kterým v řízení o vyvlastnění odnětím vlastnického práva vyhověl žádosti vyvlastnítele a rozhodl o odnětí vlastnického práva k jejich pozemku v k. ú. Rychaltice, přičemž žalovaný jejich následné odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. V předmětném odvolání ze dne 5. 4. 2012 žalobci současně požádali o zamítnutí žádosti vyvlastnítele o vyvlastnění, s odkazem na skutečnost, že rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 2. 2012, čj. 22 A 3/2010-78, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Morav-

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2014 byly § 24 odst. 1 i § 26 odst. 1 změněny zákonem č. 405/2012 Sb.

skoslezeského kraje ze dne 4. 11. 2009, kterým bylo v odvolacím řízení potvrzeno územní rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 10. 2007 o umístění stavby „*Silnice I/48 Rychaltice – Frýdek-Místek*“ na pozemcích v katastrálním území Rychaltice, Fryčovice, Chlebovice, Lysůvky a Místek (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby“), které bylo podkladem pro předmětné vyvlastnění. Podle názoru žalobců tak podkladové rozhodnutí pro vyvlastnění pozbylo platnosti a žádost o vyvlastnění měla být s ohledem na § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění zamítnuta. Žalobci v uvedeném podání ze dne 5. 4. 2012 současně uvedli, že podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, „*bylo-li ještě před uplynutím [lhůty podle § 24 odst. 2 písm. g) téhož zákona] zrušeno nebo pozbylo platnosti územní rozhodnutí určující využití pozemku nebo stavby pro daný účel, vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastňovaného rozhodne, že provedené vyvlastnění se zrušuje*“. O žádosti k zastavení vyvlastňovacího řízení ze dne 5. 4. 2012 bylo správním orgánem I. stupně rozhodnuto dne 6. 6. 2012 tak, že tato žádost byla zamítnuta. K odvolání žalobců rozhodl žalovaný dne 17. 9. 2012 tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení s tím, že o žádosti o zrušení vyvlastnění nemohlo být správním orgánem I. stupně rozhodováno, neboť v té době ještě rozhodnutí o vyvlastnění nebylo vydáno, resp. nenabýlo právní moci. Žalovaný v tomto rozhodnutí také připomenul, že dne 15. 6. 2012 bylo vydáno nové rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno původní již dvakrát zrušené rozhodnutí o umístění stavby ze dne 1. 7. 2007, a že toto již nabylo právní moci dne 30. 6. 2012. V dalším řízení o podané žádosti ze dne 5. 4. 2012 rozhodl správní orgán I. stupně dne 17. 10. 2012 tak, že žádost opakovaně zamítl, neboť pro zrušení provedeného vyvlastnění nebyly splněny zákonné podmínky. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání dne 31. 10. 2012 a žalovaný jej zamítl právě žalobou napadeným rozhodnutím a napadené rozhodnutí ze dne 17. 10. 2012 potvrdil. K tomuto odvolání žalobci v žalobě zdůraznili, že jejich žádost, byť byla označena jako „*Žádost o vydání rozhodnutí o zrušení*

vyvlastnění“, je v části I. na straně 2 v šestém odstavci shora odůvodněna, tj. podávána, podle § 24 odst. 1, a nikoliv podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Přesto však žalovaný své rozhodnutí napadené žalobou opřel o důvody možného zrušení provedeného vyvlastnění podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Podle názoru žalobců bylo podstatou jejich žádosti ze dne 5. 4. 2012, aby správní orgán I. stupně reagoval na aktuální právní stav, kdy rozsudkem krajského soudu čj. 22 A 3/2010-78 bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2009 o zamítnutí odvolání žalobců proti územnímu rozhodnutí, a tedy kdy územní rozhodnutí jako podkladové pro vyvlastňovací řízení pozbylo právní moci – platnosti, a bez tohoto podkladu nezbylo než žádost vyvlastnítele o vyvlastnění zamítnout. Současně žalobci v žalobě zopakovali, že v žádosti odkázali na § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, konkrétně na to, že „*bylo-li ještě před uplynutím [lhůty podle § 24 odst. 2 písm. g) tohoto zákona] zrušeno nebo pozbylo platnosti územní rozhodnutí určující využití pozemku nebo stavby pro daný účel, vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastňovaného rozhodne, že provedené vyvlastnění se zrušuje*“. Ještě dodali, že uvedenou skutečností v podobě pozbytí platnosti územního rozhodnutí byl naplněn důvod pro postup správního orgánu I. stupně podle § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Pokud po podání a zahájení řízení o žádosti o vyvlastnění pozbylo platnosti územní rozhodnutí, pak musel správní orgán I. stupně žádost zamítnout, neboť nebyly splněny podmínky pro navržené vyvlastnění podle § 3 až § 5 zákona o vyvlastnění. Podkladem pro novou žádost vyvlastnítele o vyvlastnění pak může být nové územní rozhodnutí. Skutečnosti uvedené v původní žádosti již současnému stavu neodpovídají a nelze je dodatečně nahrazovat jinými skutečnostmi, které tu v době podání žádosti evidentně nebyly. S ohledem na uvedené žalobci navrhli, aby soud napadená rozhodnutí zrušil a vyvlastňovací řízení zastavil.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku podrobně zrekapituloval předchozí průběh řízení před správními orgány,

včetně přihlédnutí ke svému dřívějšímu rozsudku čj. 22 A 3/2010-78, a po posouzení a vyhodnocení rozhodných skutečností se ztotožnil s napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 2. 2013, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí I. stupně ze dne 17. 10. 2012. K tomu krajský soud zejména uvedl, že v mezidobí od prvního rozhodnutí o žádosti, které bylo žalovaným zrušeno, došlo ke dvěma podstatným právním skutečnostem, s nimiž se vyvlastňovací úřad musel vypořádat. Jednalo se jednak o opětovné nabytí právní moci územního rozhodnutí jako podkladového rozhodnutí pro vyvlastňovací řízení a jednak o nabytí právní moci rozhodnutí o vyvlastnění pozemku žalobců, když bylo pravomocně ukončeno odvolací řízení. Tím se změnily podmínky pro posouzení žádosti žalobců o zrušení rozhodnutí o vyvlastnění podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, neboť byla splněna podmínka pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění. Bylo nutno posoudit, zda existují podmínky předvídané zákonem pro jeho zrušení. Jelikož tyto podmínky zjištěny nebyly, byla žádost v souladu se zákonem o vyvlastnění zamítnuta. Stejně tak byla žádost žalobců skutkově i právně správně posouzena žalovaným v napadeném rozhodnutí, neboť důvody pro zrušení rozhodnutí o vyvlastnění nebyly naplněny. Podle žalobního tvrzení měl důvod pro zrušení rozhodnutí spočívat v pozbytí platnosti podkladového rozhodnutí. Krajský soud tento právní názor označil za mylný, neboť taková situace dočasným pozbytím právní moci územního rozhodnutí nastala, když na jeho platnost nemělo zrušení správního rozhodnutí II. stupně žádný vliv. Krajský soud se rovněž neztotožnil s názorem žalobců, že vyvlastňovací řízení mělo být pro dočasné pozbytí právní moci podkladového rozhodnutí zastaveno a vyvlastňovatel si měl následně po znovunabytí právní moci podat novou žádost o územní rozhodnutí, neboť se jednalo pouze o formální nedostatek, který z logiky věci byl přechodného charakteru a postup proklamovaný žalobci by byl nadbytečně formální a nehospodárný. Mimo to na jiném místě odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že podle obsahu žádosti žalobců ze dne 5. 4. 2012 se žalobci touto žádostí do-

máhali alternativně buď zrušení rozhodnutí o vyvlastnění ve smyslu § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nebo rozhodnutí o zastavení řízení, které odůvodnili § 24 odst. 1 větou prou zákona o vyvlastnění, tedy nedostatkem existence podmínek pro vyvlastnění. Tady krajský soud odkázal na to, že již ve svém rozsudku ze dne 11. 3. 2015, čj. 22 A 136/2013-54 (právně a skutkově téměř totožná žaloba žalobkyně Zdeňky K.), vyložil, že mezi § 26 odst. 1 a § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění je nutno rozlišovat. Ustanovení § 26 odst. 1 citovaného zákona upravuje procesní institut žádosti, kterou lze za podmínek zde stanovených podat a o níž má být správním orgánem vydáno rozhodnutí, zatímco § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění však žádný obdobný institut neupravuje. Žádost s odkazem na toto ustanovení nelze považovat za návrh obdobný návrhu podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, ale pouze za stanovisko ve věci vyvlastňovacího řízení. Proto vyvlastňovací úřad postupoval správně, když o žádosti ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění žádné rozhodnutí nevydal a posoudil ji pouze jako procesní stanovisko žalobců.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž vyjádřili nesouhlas s právními závěry krajského soudu o výkladu § 24 odst. 1 a § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění tak, jak jej tento provedl a na jehož základě rozhodl. Stěžovatelé v podstatě obdobně jako v žalobě jmenovitě namítali, že poté, co bylo rozsudkem krajského soudu čj. 22 A 3/2010-78 zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2009, kterým bylo v odvolacím řízení potvrzeno územní rozhodnutí pro umístění stavby, jež bylo podkladem pro předmětné vyvlastnění, žádost o vyvlastnění měla být s ohledem na § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění zamítnuta, neboť podkladové rozhodnutí pro vyvlastnění pozbylo platnosti. Svůj požadavek v tomto směru, uvedený v žádosti ze dne 5. 4. 2012, nepovažovali za pouhý procesní úkon, ale měli za to, že o něm mělo být rozhodnuto. Stěžovatelé současně uvedli, že pozbytí platnosti se v daném případě týká pozbytí platnosti územního rozhodnutí vydávaného

podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (spojované s právní mocí), a nikoliv pozbytí platnosti správního aktu obecně.

Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s napadeným rozsudkem. O žádosti stěžovatelů ze dne 5. 4. 2012 nemohlo být kladně rozhodnuto proto, že nejprve ještě nebylo o vyvlastnění pravomocně rozhodnuto, a po nabytí právní moci rozhodnutí o vyvlastnění potom proto, že nebyly splněny podmínky § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Dále uvedla, že stěžovatelé v kasační stížnosti prakticky opakují svá žalobní tvrzení a neuvádějí žádné nové skutečnosti. Je tak přesvědčena, že s námitkami uvedenými v kasační stížnosti se vypořádal již krajský soud.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Napadeným rozhodnutím je rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2013, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 10. 2012. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost stěžovatelů ze dne 5. 4. 2012 o zrušení vyvlastnění pro nesplnění zákonných podmínek. Předmětem přezkoumání k podané kasační stížnosti stěžovatelů je rozsudek krajského soudu čj. 22 A 5/2014-76, jímž byla žaloba zamítnuta, a krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že žádosti o zrušení vyvlastnění nebylo možno vyhovět pro nesplnění zákonných podmínek.

Krajský soud předně poukázal na to, že podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění „[n]ezaplatil-li vyvlastnitel vyvlastňovanému náhradu za vyvlastnění do uplynutí 30 dnů ode dne uplynutí lhůty určené podle § 24 odst. 4 písm. a) nebo b) nebo nezahájil-li vyvlastnitel uskutečňování účelu vyvlastnění ve lhůtě určené podle § 24 odst. 3 písm. c) nebo prodloužené podle § 25 odst. 6, popřípadě bylo-li ještě před uplynutím této lhůty zrušeno nebo pozbylo platnosti územní rozhodnutí určující využití pozemku nebo stavby pro daný účel, vyvlastňovací úřad

na žádost vyvlastňovaného rozhodne, že provedené vyvlastnění se zrušuje“. Po vyhodnocení skutkového a právního stavu dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný rozhodl správně, neboť ani podle krajského soudu podmínky pro zrušení vyvlastnění dané § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění splněny nebyly, s čímž se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud.

Aplikace § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění vyžaduje kumulativně splnění těchto podmínek: musí být vydáno pravomocné rozhodnutí o vyvlastnění a dále musí být splněna některá z podmínek výslovně uvedených v § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, tj. buď není vyvlastnitelem zaplacená náhrada za vyvlastnění v uvedené lhůtě, nebo nebylo vyvlastnitelem zahájeno uskutečňování účelu vyvlastnění, anebo bylo ještě před uplynutím lhůty vymezené tímto ustanovením zrušeno nebo pozbylo platnosti územní rozhodnutí určující využití pozemku nebo stavby pro daný účel.

Krajský soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. přezkoumával napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2013 podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Správně přitom zjistil a vyhodnotil, že k tomuto datu, kdy existovalo pravomocné rozhodnutí o vyvlastnění, stejně jako pravomocné územní rozhodnutí, které bylo podkladem pro předmětné vyvlastnění, neexistovala žádná ze shora citovaných tří podmínek pro vyhovění žádosti výslovně vymezených § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Tomuto zjištění a posouzení věci krajským soudem plně odpovídá i zjištění a ztotožňující se právní názor Nejvyššího správního soudu.

Pokud jde o tvrzení, resp. námitky stěžovatelů, které se vážou k předchozímu postupu správních orgánů a v něm vydaným rozhodnutím, která nebylo možné samostatně soudně přezkoumat, i tady je Nejvyšší správní soud toho názoru, že jejich právní posouzení krajským soudem v napadeném rozsudku je v souladu se zákonem.

Jmenovitě jde o meritorní kasační námitku stěžovatelů, že poté, co bylo rozsudkem

krajského soudu čj. 22 A 3/2010-78 zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2009, kterým bylo v odvolacím řízení potvrzeno územní rozhodnutí pro umístění stavby, jež bylo podkladem pro předmětné vyvlastnění, měla být žádost o vyvlastnění s ohledem na § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění zamítnuta, neboť podkladové rozhodnutí pro vyvlastnění pozbylo platnosti. Svůj požadavek v tomto směru, uvedený v žádosti ze dne 5. 4. 2012, přitom stěžovatelé nepovažují za pouhý procesní úkon, ale mají za to, že se jednalo o žádost, o které mělo být rozhodnuto.

Krajský soud k tomu, jak ostatně bylo již shora uvedeno, zaujal právní názor, že zatímco § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění upravuje procesní institut žádosti, kterou lze za podmínek zde stanovených podat a o níž má být správním orgánem vydáno rozhodnutí, § 24 odst. 1 obdobný institut neupravuje, a žádost stěžovatelů s odkazem na toto ustanovení nelze považovat za návrh obdobný návrhu podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, o kterém by bylo nutno rozhodnout, ale pouze za procesní stanovisko. S tím se Nejvyšší správní soud také plně ztotožňuje a dodává, že takovým procesním stanoviskem účastníků řízení není správní orgán, který rozhoduje ve věci, nijak vázán.

Stěžovatelé v této námitce zjevně míří k dikci první věty § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění, která zní: „*Nebude-li v řízení prokázáno, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnítele zamítne.*“ Pokud jde o podmínky, které mají být splněny, tady stěžovatelé sice v předchozích podáních odkazovali na § 3 až § 5 zákona o vyvlastnění, ale jmenovitě za nesplněnou podmínku označili podle nich po určité době neplatné územní rozhodnutí, které bylo podkladem pro vyvlastnění, což však dovozovali z dikce § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, která již na první pohled sleduje zcela jiný účel.

Ustanovení § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění se evidentně váže k průběhu řízení o vyvlastnění, a z jeho dikce, stejně jako ani z dalšího souvisejícího textu předmětné právní úpravy však nikterak nevyplývá, že by o tom, zda jsou či nejsou splněny podmínky pro

vyvlastnění, mělo být v průběhu řízení o vyvlastnění rozhodováno k návrhu či žádosti vyvlastňovaných. Ti jsou oprávněni žádat o vydání rozhodnutí až v případě pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění při tvrzení podmínek § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění (§ 26 se tak váže až ke stavu po nabytí právní moci rozhodnutí).

Vyvlastňovací úřad tedy nebyl povinen o žádosti vyvlastňovaných spojované s dikcí § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění jakkoliv rozhodovat, naproti tomu byl však povinen rozhodnout o žádosti o zrušení vyvlastnění spojované s dikcí § 26 odst. 1 téhož zákona.

Otázka procesního postupu správního orgánu I. stupně obecně, a stejně tak i po úkonu stěžovatelů spojeném s dikcí § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění, byla věcí jeho procesní úvahy, a to i s ohledem na potřebu reflexe základních zásad řízení. Je sice pravda, že poté, co krajský soud rozsudkem čj. 22 A 3/2010-78 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2009, kterým bylo v odvolacím řízení potvrzeno územní rozhodnutí pro umístění stavby, jež bylo podkladem pro předmětné vyvlastnění, po určité dobu toto územní rozhodnutí pozbylo právní moci, nicméně i tak toto zůstalo platné jako nepravomocné. Jinak by ani nemohlo být znovu přezkoumáno v odvolacím řízení. Správní orgán si byl nepochybně vědom toho, že krajský soud zavázal žalovaného znovu o odvolání rozhodnout, a bylo jen otázkou času, kdy bude územní rozhodnutí pravomocně buďto znovu potvrzeno, nebo příp. pravomocně zrušeno. Teprve v návaznosti na toto rozhodnutí se potom, a to i s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení, nabízelo příp. rozhodnout postupem podle § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění, to však ale tzv. bez návrhu.

Proto Nejvyšší správní soud znovu konstatuje, že ani v tomto směru krajský soud nikterak nepochybil, když rozhodl, že postup správního orgánu I. stupně i žalovaného byl v souladu se zákonem, když žádost, resp. úkon stěžovatelů ve spojení s § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění vyhodnotil jako jejich pouhý procesní úkon, a nikoliv žádost, o které by muselo být rozhodnuto.

Mimosoudní rehabilitace: příplatek k důchodu

k § 18 odst. 1 a § 24 odst. 4 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění zákonů č. 267/1992 Sb. a č. 78/1998 Sb.

Oprávněné osobě náleží podle § 24 odst. 4 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, příplatek k důchodu ve výši 15 Kč za každý měsíc služby ve smyslu § 18 odst. 1 téhož zákona. Měsícem se rozumí běžný kalendářní měsíc.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2015, čj. 7 Ads 182/2015-46)

Prejudikatura: č. 2751/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 177/2013 Sb., č. 40/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 187/2000), č. 114/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 605/03) a č. 100/2012 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3069/10).

Věc: JUDr. Vratislav A. proti České správě sociálního zabezpečení o příplatek k důchodu, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná stanovila rozhodnutím ze dne 19. 6. 2013 podle § 24 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích a podle § 68 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve spojení s § 95 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení³⁾, že starobní důchod žalobce se od 18. 4. 1991 zvyšuje na částku 2 983 Kč měsíčně v důsledku zvýšení příplatku k důchodu o tzv. deniny za službu ve vojenském táboře nucených prací od 1. 10. 1951 do 10. 1. 1954, a to z částky 405 Kč na částku 410 Kč měsíčně odpovídající konání této služby v rozsahu 27,32 měsíce (rozhodnutí I. stupně).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, jež žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 8. 2013 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutí žalované zrušil rozsudkem ze dne 31. 3. 2015, čj. 34 Ad 41/2013–41. Krajský soud se v odůvodněném rozsudku zabýval námitkou žalobce, že žalovaná při výpočtu výše příplatku k důchodu podle § 24 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích pochybila, když dospěla k závěru, že příplatek s ohledem na deniny činí pouze 410 Kč, a nikoliv 417 Kč. Podle krajského soudu žalovaná pochybila, pokud při výpočtu postupovala tak, že dobu služby ve vojenském tá-

boře nucených prací rozdělila na období od 1. 10. 1951 do 31. 12. 1953, které pro účely výpočtu započítala jako 27 měsíců, a na deniny pak přepočítala pouze dobu od 1. 1. 1954 do 10. 1. 1954, tj. deset dnů. Krajský soud se s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu ztotožnil s žalobcem v tom, že celkovou dobu služby ve vojenském táboře nucených prací v trvání 833 dní byla žalovaná povinna vydělit číslem 30, čímž by získala 27 měsíců a 23 dnů. Za těchto zbývajících 23 dnů služby měl být příplatek stanoven v poměru původního dělitele, tedy ve zlomku 23/30. Žalobci měl být přiznán příplatek za konání služby v rozsahu 27,77 měsíce. Výše příplatku k důchodu žalobce podle zákona o mimosoudních rehabilitacích nebyla s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a na metodický pokyn žalované ze dne 4. 6. 1993 stanovena správně, jelikož žalovaná přiznala žalobci příplatek ve výši odpovídající délce služby pouze v rozsahu 27,32 měsíce.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. V kasační stížnosti uvedla, že řadu let vycházela z právního názoru, že za situace, kdy odškodňovací právní norma spojuje nárok na odškodnění s měsícem věznění, náleží odškodnění vždy pouze za celý měsíc. S ohledem na následující judikaturu Nejvyššího

³⁾ S účinností od 1. 1. 2012 zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

správního soudu, podle které za každý den trvání vazby nad dobu ukončených měsíců je třeba poskytnout alikvotní část z měsíční částky příplatku, změnila stěžovatelka svou praxi a nově přiznávala příplatek k důchodu i za dny nad dobu ukončených měsíců. Žádný ze zákonů týkajících se dané problematiky však nedefinoval pojem měsíc. Proto přiznávala příplatek k důchodu tak, že za období měsíce považovala celý „běžný měsíc“. Ani Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích týkajících se poskytování tzv. denin (rozsudky ze dne 25. 10. 2006, čj. 3 Ads 15/2006-49, č. 1052/2007 Sb., a ze dne 24. 10. 2007, čj. 3 Ads 59/2007-36) nevyslovil, co je třeba rozumět pod pojmem měsíc. Rovněž nevyslovil, že by pro účely stanovení výše příplatku bylo třeba měsícem rozumět období 30 dnů, jak vyplývá z rozsudku krajského soudu. V metodickém pokynu ze dne 4. 6. 1993 sice bylo ve vztahu k zákonu o mimosoudních rehabilitacích stanoveno, že celým měsícem služby se rozumí 30 dnů, avšak následně bylo v interním dokumentu čj. 31-4000-9.6.2011/1429 uvedeno, že se při výpočtu příplatku podle zákona o mimosoudních rehabilitacích uplatní stejná pravidla jako pro výpočet příplatku podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (dále jen „zákon o poskytnutí jednorázové peněžní částky“). Uvedeným interním dokumentem byl metodický pokyn ze dne 4. 6. 1993 nahrazen, a krajský soud tak svůj závěr o tom, že je pod pojmem měsíc nutno rozumět období 30 dnů, učinil na podkladě již neplatného interního dokumentu stěžovatelky, ačkoliv ta na tuto skutečnost poukazovala v řízení o žalobě.

Praxe, kterou stěžovatelka aplikuje u všech tří druhů odškodnění (podle zákona o soudní rehabilitaci, zákona o mimosoud-

ních rehabilitacích a zákona o poskytnutí jednorázové peněžní částky), spočívá v tom, že z celkové doby věznění se nejprve vyčlení počet celých běžných měsíců, přičemž běžným měsícem se rozumí doba počínající dnem, v němž věznění započalo, a končící dnem předcházejícím dni, který se v následujícím měsíci číselně shoduje s číslem dne počátku věznění. V případech, kdy počátek věznění připadá na první kalendářní den měsíce a v němž věznění trvalo po celý kalendářní měsíc, se za celý běžný měsíc věznění považuje tento kalendářní měsíc. Popsaným způsobem postupuje stěžovatelka v případě zákona o mimosoudních rehabilitacích již od roku 2011 a za celou dobu nebyla tato metodika, kterou aplikuje také v rámci odškodnění podle zákona o soudní rehabilitaci a zákona o poskytnutí jednorázové peněžní částky, nikým zpochybněna. Podle stěžovatelky by bylo nešťastné, kdyby byly její ustálené postupy opětovně změněny. Zástupce žalobce je s touto dlouhodobou metodikou dobře srozuměn a jeho pokus o další změnu představuje obstrukční jednání mající za následek zbytečné zatěžování správního orgánu a správních soudů.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Krajský soud zcela zřetelně dospěl k závěru, že se má příplatek k důchodu podle zákona o mimosoudních rehabilitacích počítat tak, že se celkový počet dní služby ve vojenském táboře nucených prací vydělí 30, přičemž za každý třicetidenní úsek náleží příplatek ve výši 15 Kč. Pokud počet dní není dělitelný 30 a zůstane nějaký zbytek, oprávněné osobě se ve zbytku přizná alikvotní část a výsledek se zaokrouhlí na celé koruny nahoru. Jelikož se v případě žalobce jednalo o 833 dnů služby, pak výše příplatku měla činit 417 Kč, a to na základě výpočtu $(833 : 30) \times 15$, s následným zaokrouhlením na celé koruny nahoru. K argumentaci stěžovatelky, že metodika, podle které se za měsíc nepokládá třicetidenní období, ale běžný měsíc, byla sjednocena pro tři zákony, které upravují přiznávání odškodnění, žalobce uvedl, že k žádnému sjednocení nedošlo, jelikož

existují dvě skupiny oprávněných osob ve shodném právním postavení, přičemž každé je příplatek vypočítáván jinou metodikou. První skupinu tvoří osoby, kterým byl příplatek spočítán a nadále je i vyplácen v souladu s metodikou ze dne 4. 6. 1993, podle které se za měsíc pokládá 30 dnů. Druhou skupinu tvoří osoby, které nově požádaly o příplatek anebo o přepočítání příplatku s ohledem na možnost zohlednit tzv. deniny. Stěžovatelka v těchto případech sice přiznala příplatek za jednotlivé dny, ale místo třicetidenního období zohlednila běžné měsíce. Dále žalobce odkázal na § 2 odst. 5 nařízení č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, podle kterého se měsícem rozumí 30 dnů. K námítkce stěžovatelky, že interním dokumentem č. 31-4000-9.6.2011/1429 byla změněna metodika ve vztahu k zákonu o mimosoudních rehabilitacích, žalobce uvedl, že v průběhu řízení o žalobě tento dokument ani jednou nezmínila. Navíc vyslovil nesouhlas s jejím postupem spočívajícím v tom, že vydala interní dokument takové povahy, že nově vykládá zákon v neprospěch osob, které byly za minulého režimu nezákonně postiženy. K tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000, č. 40/2001 Sb. ÚS, ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, č. 114/2005 Sb. ÚS, ze dne 1. 12. 2005, sp. zn. II. ÚS 290/05, č. 221/2005 Sb. ÚS, ze dne 6. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 565/03, č. 222/2005 Sb. ÚS, a ze dne 15. 4. 2015, sp. zn. I. ÚS 819/15. Podle žalobce by § 24 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích měl být vykládán tak, jak to učinil krajský soud v napadeném rozsudku.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobce vyjádřila nesouhlas s jeho názorem, že nedošlo ke sjednocení praxe, jelikož existují dvě skupiny, kterým se příplatek vypočítává jiným způsobem. Podle jejího názoru nastává taková situace běžně i v jiných případech, a to nejen z důvodu přijaté změny interního výkladu, ale například i z důvodu změny výkladu právního předpisu soudem. Stěžovatelka sjednotila svůj postup pouze v těch

odškodňovacích agendách, ve kterých není pojem měsíc a vlastní způsob výpočtu upraven zákonem. Jelikož zákon o soudní rehabilitaci, zákon o mimosoudních rehabilitacích ani zákon o poskytnutí jednorázové peněžní částky nestanoví postup a způsob výpočtu, byla nucena vytvořit si vlastní pracovní postup. Jiným případem je odškodnění podle nařízení č. 622/2004 Sb., které upravuje, jak postupovat při výpočtu příplatku a jakým časovým obdobím se rozumí měsíc. Dále uvedla, že její výklad nelze považovat za výklad v neprospěch odškodňovaných osob. Jedná se o výklad, který nejlépe vystihuje účel poskytování denin a současně je pokud možno neutrální ve vztahu ke všem žadatelům, bez ohledu na to, zda a za kolik dílčích dob věznění se deniny přiznávají.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou, v níž stěžovatelka namítla nesprávné právní hodnocení spočívající v tom, že krajský soud nesprávně vyložil pojem měsíc ve smyslu § 24 odst. 4 věty první zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Podle § 24 odst. 4 věty první zákona o mimosoudních rehabilitacích „[z]a účelem zmírnění křivd způsobených osobám uvedeným v § 18 odst. 1 se k důchodu poskytuje příplatek 15 Kč za každý měsíc této služby“.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že podle preambule zákona o mimosoudních rehabilitacích přijalo Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky tento zákon ve snaze zmírnit následky některých majetkových a jiných křivd, k nimž došlo v období let 1948 až 1989, i když si je vědomo toho, že tyto křivdy nelze nikdy zcela napravit. Podle § 1 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích se tento zákon „vztahuje na zmírnění následků některých majetkových a jiných křivd vzniklých občanskoprávními a pracovněprávními úkony a správními akty, učiněnými v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 [...]“

v rozporu se zásadami demokratické společnosti, respektující práva občanů vyjádřená Chartou Organizace spojených národů, Všeobecnou deklarací lidských práv a navazujícími mezinárodními pakty o občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních právech“.

Problematikou odškodňování osob dotčených křivdami způsobenými v uvedeném období se opakovaně zabýval Ústavní soud, např. v citovaných nálezech sp. zn. II. ÚS 187/2000 a sp. zn. I. ÚS 605/03, v nálezu pléna ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, č. 177/2013 Sb., a citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 819/15. Z posledně citovaného nálezu vyplývá, že jako se při rozhodování ve věcech restitucí uplatňuje princip *favoris restitutionis*, tedy povinnost výkladu zákona ve prospěch restituujících, má se v rozhodování o rehabilitacích osob pronásledovaných nedemokratickým režimem uplatňovat obdobný princip *favoris rehabilitationis*, tedy povinnost postupovat ve prospěch rehabilitovaných osob. Z citovaných nálezů však nevyplývá, že by se měl § 24 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích vykládat tak, jak ho vykládá krajský soud a žalobce, resp. že by nemělo být respektováno výslovné znění zákona. Podle Nejvyššího správního soudu je vždy na zákonodárci, aby stanovil, za jakých podmínek a v jakém rozsahu má být přiznáváno odškodnění.

V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2007, čj. 4 Ads 23/2007-37, který se sice týkal poskytnutí zvláštního příplatku k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb., ale závěry v něm vyslovené lze aplikovat i v případě žalobce. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že *„je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezení podmínky pro odstraňování křivd spáchaných v minulosti, přičemž z povahy věci je bohužel jasné, že není možné odškodnit veškeré napáchané křivdy. Nejvyšší správní soud si je podobně jako krajský soud vědom celé řady silně negativních a bolestivých zážitků, které stěžovatel prožil, avšak striktní vymezení podmínek nároku*

zákonem neumožňuje ani soudu v rámci jeho rozhodovací pravomoci se od podmínek nároku stanovených zákonem jakkoliv odchýlit. Soudu nepřísluší vůli zákonodárce podle své úvahy měnit, doplňovat či nahrazovat, neboť je zákonem vázán.“ Poukázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, čj. 6 Ads 76/2012-63, č. 2751/2013 Sb. NSS, který se sice týkal primárně otázky, zda má správní soud pravomoc neaplikovat podzákonný předpis, je-li v rozporu se zákonem, ale některé závěry jsou aplikovatelné i v tomto případě. Nejvyšší správní soud totiž v citovaném rozsudku uvedl, že *„[v] případech odškodnění obětí komunistického režimu formou nařízení vlády se rozhodnutím vlády určují skupiny osob, které budou odškodněny, rozsah finančních prostředků, které na to budou užity z veřejných rozpočtů, dochází tedy k volbě, kdo bude odškodněn, v jakém rozsahu a kdy. Tento přístup se do značné míry vymyká dalšímu důležitému principu demokratického právního státu, a to principu dělby moci, podle něž takovéto důležité politické a ekonomické otázky má rozhodovat zastupitelský orgán se zákonodárnou pravomocí, tedy parlament, nikoli výkonný orgán, jímž je vláda.“* Rovněž lze zmínit náleze Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2610/14, který se sice týkal restitucí nároku podle zákona č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik, ale ve věcech restitucí a rehabilitací se uplatňují stejné principy. V citovaném nálezu Ústavní soud uvedl, že *„[v] obecné rovině platí, že k přijetí restitučních zákonů dochází tehdy, vznikla-li v minulosti v důsledku určité skutečnosti újma na právech jednotlivců, jejíž odstranění nebylo na základě tehdy platné právní úpravy možné, případně bylo ze strany státu fakticky znemožněno, nebo sice (alespoň v určitém rozsahu) možné bylo (nebo stále je), avšak s ohledem na celkový rozsah vzniklé újmy a s ní spojené požadavky na její odstranění, existuje veřejný*

zájem na přijetí zvláštního způsobu jejího vypořádání. Jeho prostřednictvím by měly být jednak vytvořeny efektivní podmínky pro dosažení tohoto cíle, jednak zohledněna existence dalších v kolizi stojících zájmů, jež odůvodňují omezení rozsahu, v jakém k tomuto vypořádání dojde (rozsah náhrad by např. neměl být ekonomicky neúnosný a nepředstavovat tak pro společnost jako celek nepřiměřenou zátěž). Restituční zákonodárství, jehož účelem je zmírnění některých v minulosti vzniklých křivd, tak umožňuje dosažení rozumného a spravedlivého řešení, pokud jde o vyvážení těchto zájmů. Jeho konkrétní rozsah a podmínky jsou přitom věcí politického rozhodnutí zákonodárce, jehož prostřednictvím je projevena vůle státu k restituci.“ Obdobně vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. III. ÚS 3069/10, č. 100/2012 Sb. ÚS, že „pro konkrétní kontext, rehabilitační, resp. ‚restituční‘ totiž platí, že ‚je věcí státu, aby určil, za jakých podmínek budou poškozené osoby odškodněny, a jak konstatoval Ústavní soud v [usnesení ze dne 26. 5. 2011,] sp. zn. II. ÚS 3241/10 [...], zákonodárce tak může stanovit nejen okruh oprávněných osob, ale i rozsah majetku a časové limity restitucí“.

S účinností od 1. 1. 1993 byl zákon o mimosoudních rehabilitacích novelizován zákonem č. 267/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, mimo jiné tak, že v § 24 odst. 4 větě první explicitně stanovil, že oprávněným osobám náleží za službu ve vojenském táboře nucených prací příplatek k důchodu za každý „měsíc této služby“. Z důvodové zprávy k zákonu č. 267/1992 Sb. přitom není zřejmé, jak má být pojem měsíc vykládán. Zákonodárce tak zřejmě nepovažoval pojem měsíc za sporný, z čehož lze dovodit, že tento pojem má být vykládán jako běžný měsíc. Pokud by zákonodárce zamýšlel poskytnout příplatek k důchodu oprávněným osobám za každých „30 dnů“ služby, pak by takový úmysl vyjádřil v právním předpisu. Tento závěr je ostatně podpořen tím, že v § 2 nařízení č. 622/2004 Sb. je explicitně stanoveno, že příplatek ke starobnímu nebo plnému in-

validnímu důchodu podle tohoto nařízení se stanoví ve výši 50 Kč za každý započatý měsíc výkonu trestu odnětí svobody, jeho části nebo výkonu vazby, přičemž celková doba vazby se počítá a měsícem se rozumí 30 dnů. Z uvedeného je zřejmé, že v případě citovaného nařízení byl vyjádřen úmysl, aby se měsícem rozumělo 30 dnů. Takový úmysl však zákonodárce v zákoně o mimosoudních rehabilitacích nevyjádřil.

Pokud tedy zákonodárce v zákoně o mimosoudních rehabilitacích nestanovil, že měsícem se rozumí doba 30 dnů, pak je nutné tento pojem vykládat jako běžný měsíc tak, jak v kasační stížnosti uvedla stěžovatelka. Nejvyšší správní soud si je plně vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou žalobce ve svých podáních odkázal, jakož i judikatury aplikované krajským soudem. Z této judikatury však nelze dovodit, že by se měl pojem měsíc ve smyslu § 24 odst. 4 věty první zákona o mimosoudních rehabilitacích vykládat způsobem zastávaným krajským soudem. Nejvyšší správní soud se v ní zabýval otázkou příplatku podle zákona o soudní rehabilitaci za dny, které strávily dotčené osoby ve vazbě nad rámec ukončených měsíců (tzv. deniny). Stejně tak si je Nejvyšší správní soud vědom judikatury Ústavního soudu ve věcech odškodnění, ale ani z ní nevyplývá, že by měl být měsíc ve smyslu § 24 odst. 4 věty první zákona o mimosoudních rehabilitacích vykládán způsobem zastávaným krajským soudem. V této souvislosti je třeba poukázat i na absurdní důsledky výkladu zastávaného krajským soudem, resp. žalobcem. Pokud by se totiž měly vykládat pojmy v zákoně o mimosoudních rehabilitacích bez dalšího ve prospěch dotčených osob, mohly by oprávněné osoby nakonec požadovat, aby se přepočítání provedl tak, že se celkový počet dnů strávených ve vojenském táboře nucených prací bude dělit číslem 28, neboť to je počet dnů v nejkratším měsíci v roce. V takovém případě by pak rok neměl dvanáct měsíců, ale více než třináct měsíců. Otázkou by navíc bylo, jak vypočítat příplatek u osob, které vykonávaly službu ve vojenském táboře nucených prací v přestupném roce. Takový nejednoznačný výklad by nemohl vést

k právní jistotě tak, jak rovněž požaduje Ústavní soud. Zákonodárce jednoznačně vyjádřil, že oprávněné osoby mají nárok na 15 Kč za každý měsíc služby ve vojenském táboře nucených prací, maximálně tedy mohou obdržet 180 Kč za rok. Výklad zastávaný žalobcem tuto elementární logiku popírá.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se stěžovatelkou, že krajský soud nesprávně vyložil § 24 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Pokud žalobce vykonával službu ve vojenském táboře nucených prací v obdo-

bí od 1. 10. 1951 do 10. 1. 1954, pak je nejprve nutné z tohoto období vyčlenit počet celých běžných měsíců služby, tj. v daném případě 27 měsíců. Za každý tento měsíc náležel žalobci příplatek k důchodu ve výši 15 Kč. Za zbývající období od 1. 1. 1954 do 10. 1. 1954, tj. celkem za 10 dnů, byla stěžovatelka povinna poskytnout žalobci alikvotní část z uvedené měsíční částky, což také učinila. Stěžovatelka tedy postupovala v souladu se zákonem a skutečnost, že v určitém období aplikovala jinou metodiku, kterou následně interním předpisem změnila, na zákonnosti postupu v dané věci nic nemění.

3388

Kompetenční spory: kárné žaloby proti exekutorskému kandidátovi, který se v mezidobí stal soudním exekutorem

k § 119 odst. 1 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád), ve znění zákonů č. 183/2009 Sb. a č. 286/2009 Sb.

k § 2 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákonů č. 314/2008 Sb. a č. 286/2009 Sb.³⁾

I. Jmenoval-li ministr kárně obviněného exekutorského kandidáta exekutorem dříve, než o kárném provinění téhož kandidáta rozhodl kárný senát kárné komise Exekutorské komory České republiky, dokončí řízení o kárném provinění tento kárný senát; řízení však zastaví podle § 119 odst. 1 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), protože pracovní poměr exekutorského kandidáta jmenováním takové osoby exekutorem skončil.

II. O kárném provinění exekutorského kandidáta po jeho jmenování exekutorem nemůže rozhodovat kárný senát Nejvyššího správního soudu jako kárný soud; ten dle § 2 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, rozhoduje o kárné odpovědnosti jen exekutorů, nikoli exekutorských kandidátů.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 18. 1. 2016, čj. Konf 23/2015-8)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 4/2013 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 17/13).

Věc: Spor o pravomoc mezi Nejvyšším správním soudem a kárnou komisí Exekutorské komory České republiky, za účasti kárných žalobců a) ministra spravedlnosti a b) předsedy kontrolní komise Exekutorské komory České republiky a kárně obviněného Mgr. Reného M., ve věci kárného řízení.

Návrhem podaným ministrem spravedlnosti u kárné komise Exekutorské komory České republiky (dále jen „kárný senát“) dne 23. 7. 2012 a dne 24. 7. 2013 a dále návrhem podaným předsedou kontrolní komise Exekutorské komory dne 8. 4. 2013 bylo zahájeno kárné

³⁾ S účinností od 1. 1. 2013 byl § 2 změněn zákonem č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

řízení o kárné odpovědnosti exekutorského kandidáta Mgr. Reného M., který se měl dopustit kárného provinění podle § 116 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Ministr spravedlnosti v průběhu kárného řízení jmenoval dne 20. 11. 2013 kárně obviněného Mgr. Reného M. soudním exekutorem. Dne 19. 2. 2014 zanikl kárně obviněnému pracovní poměr k soudnímu exekutorovi JUDr. Tomáši V. a k témuž dni byl vyškrtnut ze seznamu exekutorských kandidátů, neboť dne 20. 2. 2014 zahájil výkon samostatného exekutorského úřadu.

V důsledku jmenování kárně obviněného soudním exekutorem a ukončení jeho pracovního poměru u soudního exekutora musel kárný senát zvážit, zda má pravomoc o předmětných kárných žalobách rozhodnout. Kárný senát hodnotil, zda by měl ve věci pokračovat, neboť § 120a odst. 1 exekučního řádu stanoví, že „[p]ro rozhodnutí v kárném řízení je rozhodující skutkový a právní stav v době, kdy ke kárnému provinění došlo; pozdější právní úpravy se použije, jestliže je to pro kárně obviněného příznivější“. *Ad absurdum* by však bylo možné dospět k výkladu, kdy by s odkazem na předchozí bylo možné kárně trestat i osoby, které již zcela opustily profesní společenství a vůči nimž již kárný senát nemá žádná kárná oprávnění. Okamžik spáchání žalovaného skutku je tedy rozhodující pro posuzování viny a ukládání trestu, avšak pro posouzení pravomoci rozhodnout o vině a trestu nemůže být rozhodný. Kárný senát také zvažoval, zda v řízení pokračovat, neboť pro určení pravomoci je rozhodný den podání kárné žaloby, tedy zahájení kárného řízení, a proto by měl řízení dokončit ten orgán veřejné moci, u něhož bylo řízení zahájeno. Shledal však, že podle § 132 správního řádu ve spojení s § 45 exekučního řádu se zásada *perpetuatio fori* pro kárné řízení použije přiměřeně, avšak pouze na situace, kdy věcná příslušnost přechází ze správního orgánu nižšího stupně na správní orgán vyššího stupně, což v tomto případě

není. Dále se kárný senát zabýval otázkou, zda kárné řízení zastavit, neboť pro určení pravomoci je rozhodný den vydání případného kárného rozhodnutí. Uzavřel však, že pokud nemá pravomoc vést kárné řízení proti exekutorovi, pak nemůže ani rozhodnout o zastavení kárného řízení, a to ani za situace popsané v § 119 odst. 1 písm. b) exekučního řádu, kdy „skončil pracovní poměr kandidáta nebo koncipienta u exekutora“, neboť usnesení o zastavení je způsobilé zasáhnout do právní sféry účastníků kárného řízení.

V návaznosti na tyto úvahy kárný senát rozhodnutími ze dne 20. 1. 2015 řízení ve věci kárných žalob proti kárně obviněnému Mgr. René M. postoupil kárnému senátu Nejvyššího správního soudu jako kárnému soudu (dále jen „kárný soud“), neboť shledal, že podle § 117a odst. 1 exekučního řádu je sám kárný senát ustanovený podle § 114 odst. 4 exekučního řádu oprávněn rozhodnout pouze v případech, pokud se kárného provinění dopustil exekutorský kandidát nebo koncipient. Jde-li o kárné řízení proti exekutorovi, pak exekuční řád ve svém § 121 odst. 1 odkazuje na použití ustanovení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „kárný zákon“). V odůvodnění kárný senát uvedl, že není kompetentní ve věci rozhodnout, pokud by rozhodnutí mohlo mít pro kárně obviněného hmotněprávní důsledky. Řízení o kárných žalobách proto postoupil kárnému soudu, neboť jemu je svěřena pravomoc a příslušnost k vedení řízení ve věcech soudních exekutorů s tím, že tento by měl z hlediska hmotného práva rozhodnout tak, jak by rozhodl kárný senát, tedy zejména soudnímu exekutorovi neuložit trest vyšší, než který by mohl být uložen exekutorskému kandidátovi.

Kárný soud se s postoupením věci neztožnil, a proto podal návrh na řešení kompetenčního sporu zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, kterým se domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Kárný soud po předběžné poradě dospěl k závěru, že předložené věci

nelze kvalifikovat jako spory, k jejichž rozhodnutí by byla dána jeho pravomoc. Své stanovisko hájil tím, že právní úprava rozděljuje pravomoc rozhodovat o kárných deliktech exekutorského stavu mezi orgán profesní samosprávy a soud. Dopustil-li se kárného provinění exekutorský kandidát nebo koncipient, rozhoduje kárný senát (§ 117a odst. 1 za použití § 144 exekučního řádu), o kárném provinění soudního exekutora však rozhoduje kárný soud [§ 121 odst. 1 exekučního řádu za použití § 2 písm. a) a § 4b kárného zákona], přičemž možnost kárného stíhání je vázána na výkon té které funkce. Kárně obviněného kandidáta proto není podle § 119 odst. 1 písm. b) exekučního řádu možné dále stíhat, pokud skončil jeho pracovní poměr u exekutora. Podobně nelze stíhat exekutora, zanikl-li mu výkon exekutorského úřadu [§ 14 písm. b) kárného zákona]. Pravomoc kárného senátu je proto vymezena trvajícím pracovním poměrem k exekutorovi a jednáním, jehož se dopustil jako kandidát. Obdobně pravomoc kárného soudu je vymezena výkonem exekutorského úřadu kárně obviněným a jednáním, jehož se dopustil jako exekutor. Kárný soud by ve snaze překlenout tuto mezeru v právní úpravě rozšířením své kompetence na jednání, jehož se exekutor nedopustil v postavení exekutora, čelil shora popsané právní úpravě i ústavním mantinelům (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Ze všech těchto skutečností vyplývá, že se jedná o spor, který by měl rozhodnout kárný senát, nikoli kárný soud. Usnesením ze dne 22. 6. 2015, čj. 15 Kse 3/2015-10, proto kárný soud spojil věci ke společnému projednávání a rozhodnutí a dalším výrokem rozhodl o předložení této věci zvláštnímu senátu.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve sporech vedených u kárného senátu kárné komise Exekutorské komory České republiky, ve věci kárných řízení, je kárný senát kárné komise Exekutorské komory České republiky.

Z odůvodnění:

II.

Právní úprava a úvahy zvláštního senátu

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi soudem a orgánem profesní samosprávy se zvláštní senát řídil následující úvahou.

Kárný senát popřel svou pravomoc o kárných žalobách rozhodnout a rovněž kárný soud popírá svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla postoupena; zvláštní senát proto shledal, že se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Podstatou kompetenčního sporu je otázka, zda má o kárných žalobách proti exekutorskému kandidátovi, který se v průběhu jejich projednávání stal soudním exekutorem, rozhodnout kárný senát, nebo kárný soud.

Exekutor je fyzickou osobou, která absolvovala právnickou fakultu na vysoké škole se sídlem v ČR (resp. v cizině, za podmínky uznání vzdělání), je bezúhonná, po celou dobu výkonu své funkce musí mít plnou způsobilost k právním úkonům, vykonala alespoň tříletou exekutorskou (či jinou) praxi, složila exekutorskou (či jinou) zkoušku, po úspěšném absolvování výběrového řízení složila slib, byla ministrem spravedlnosti jmenována do exekutorského úřadu a následně uzavřela smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, která by mohla vzniknout v souvislosti s výkonem exekuční činnosti. Po splnění těchto předpokladů uvedených v § 9–§ 12 exekučního řádu může exekutor vykonávat činnost svěřenou mu exekučním řádem či jinými zákony. Ze svého úřadu může být odvolán jen z důvodů uvedených v zákoně (Kasíková, M. et al. *Exekuční řád: komentář*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1–2).

Podle § 10 odst. 1 exekučního řádu: „*Exekutora jmenuje do exekutorského úřadu ministr na návrh Komory do 1 měsíce od doručení návrhu Komory na jmenování exekutora, a to do sídla v obvodu okresního soudu. Návrh na jmenování exekutora po-*

dává na základě výběrového řízení Komora do 1 měsíce od ukončení výběrového řízení. Výběrové řízení je ukončeno vydáním rozhodnutí prezidia Komory o tom, který uchazeč se ve výběrovém řízení umístil na prvním místě nebo kteří uchazeči uspěli tak, že splňují předpoklady na jejich jmenování.“

Exekutorský kandidát je přitom podle § 23 exekučního řádu „zaměstnanec exekutora zapsaný do seznamu exekutorských kandidátů“.

Podle § 119 odst. 1 písm. b) exekučního řádu „[k]árný senát bez ústního jednání řízení zastaví, jestliže skončil pracovní poměr kandidáta nebo koncipienta u exekutora“.

Kárný soud je podle § 3 kárného zákona oprávněn jednat a rozhodovat jako kárný soud v řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Ustanovení § 2 písm. a) kárného zákona zakládá pravomoc kárného soudu posuzovat kárnou odpovědnost soudce, předsedy soudu, místopředsedy soudu nebo předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, kárnou odpovědnost státního zástupce a také kárnou odpovědnost soudního exekutora za kárné provinění, případně kárný delikt nebo závažný kárný delikt.

Pravomoc kárného senátu je na druhou stranu v § 117a odst. 1 exekučního řádu vymezena tak, že: „*O tom, zda se kandidát nebo koncipient dopustil kárného provinění, a o uložení kárného opatření rozhoduje v kárném řízení pro každou věc ustanovený tříčlenný kárný senát.*“

Tímto právní úprava rozděluje pravomoc rozhodovat o kárných deliktech příslušníků exekutorského stavu mezi orgán profesní samosprávy a soud, přičemž možnost projednání a meritorního rozhodnutí o kárné žalobě je vázána na výkon určité funkce dle pracovního zařazení v exekutorském úřadu. K založení pravomoci kteréhokoliv z kárných subjektů je třeba současného naplnění dvou podmínek, kterými jsou aktivní příslušnost kárně obviněného k určité funkci uvnitř exekutorského stavu a jednání, jehož se dopustil při jejím výkonu.

Právní řád tedy nedovoluje procesní prostupnost mezi exekučním řádem a kárným zákonem. Jak uvedl již kárný soud v návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu, právní úprava je deficitní, považujeme-li *de lege ferenda* za žádoucí, aby se zánikem pracovního poměru k exekutorovi nezaničila kárná odpovědnost kandidáta či koncipienta, který zůstane členem stavu v kvalitativně novém (vyšším) postavení. Vyplnění této mezery v právu je však výhradně v rukou zákonodárce.

Při vědomí této nedostatečnosti právní úpravy se jako jediným zákonným řešením situace, kdy exekutorský kandidát, jehož kárná provinění nebyla do jeho jmenování exekutorem projednána a kárný senát o nich nerozhodl, jeví řízení o kárných žalobách podle § 119 odst. 1 písm. b) exekučního řádu zastavit (srov. plenární nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13, č. 4/2013 Sb. ÚS), neboť kárně obviněného kandidáta není možné nadále stíhat, skončil-li jeho pracovní poměr u exekutora, ať už je důvodem tohoto ukončení postup na jinou pozici v rámci exekutorské hierarchie nebo úplné opuštění této profesní oblasti.

Pravomoc k vydání rozhodnutí o zastavení řízení má přitom orgán, u něhož byly kárné žaloby podány a který měl při nezměněných podmínkách pravomoc k vedení řízení. Dokončit řízení o kárné odpovědnosti kárně obviněného v posuzovaných řízeních je proto podle § 117a odst. 1 exekučního řádu v pravomoci kárného senátu.

III.

Obiter dictum zvláštního senátu

Obiter dictum zvláštní senát dodává, že nepovažuje za vhodné, aby soudním exekutorem byl jmenován exekutorský kandidát nebo koncipient, proti němuž vedené kárné žaloby nebyly dosud projednány a nebylo o nich rozhodnuto.

Exekutorovi se podle § 116 odst. 11 exekučního řádu „uloží kárné opatření odvolání z exekutorského úřadu, byl-li v posledních 5 letech před podáním návrhu na zahájení kárného řízení nejméně třikrát pravomocně

uznán vinným závažným kárným deliktem, jestliže tato skutečnost zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání v exekutorském povolání. Kandidátovi se uloží kárné opatření odvolání ze zastupování, byli v posledních 5 letech před podáním návrhu na zahájení kárného řízení nejméně třikrát pravomocně uznán vinným závažným kárným deliktem, jestliže tato skutečnost zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího zastupování exekutora.“

Jestliže bylo uloženo kárné opatření odvolání z exekutorského úřadu, pak podle § 116 odst. 12 exekutorského řádu „nesmí být odvolaný exekutor po dobu 5 let od právní moci rozhodnutí o odvolání jmenován exekutorem. Jestliže bylo uloženo kárné opatření odvolání ze zastupování, nesmí být odvolaný kandidát po dobu 5 let od právní moci rozhodnutí o odvolání ustanoven zástupcem nebo být jmenován exekutorem.“

V případě, že by kandidát, o jehož kárné odpovědnosti je řízení vedeno, byl v posledních pěti letech před podáním návrhu na zahájení kárného řízení nejméně třikrát pravomocně uznán vinným závažným kárným deliktem, pak by mu podle § 116 odst. 11 exekutorského řádu bylo uloženo kárné opatření odvolání ze zastupování, pokud by tato

skutečnost zpochybňovala důvěryhodnost jeho dalšího zastupování exekutora. Poté, co by uvedené kárné opatření bylo uloženo, nesměl by být podle § 116 odst. 12 exekutorského řádu odvolaný kandidát po dobu pěti let od právní moci rozhodnutí o odvolání ustanoven zástupcem exekutora nebo být jmenován exekutorem.

Exekutorská komora České republiky, jejímuž orgánu, tedy kárnému senátu, byly kárné žaloby doručeny, přitom podle § 10 odst. 1 exekutorského řádu podává ministru spravedlnosti návrh na jmenování exekutora do exekutorského úřadu. Komora měla tedy skutečnost, že jsou vůči exekutorskému kandidátovi vedena řízení o jeho kárné odpovědnosti, vést v patrnosti; její návrh na jmenování soudním exekutorem vyvolává značné pochybnosti. Stejně tak bylo možné od ministra spravedlnosti očekávat, že před jmenováním navrženého kandidáta prověří jeho profesní minulost a důvěryhodnost zastávat tento úřad.

Nestandardní postup Exekutorské komory České republiky, resp. ministra spravedlnosti, ale nelze zhojit postupem, který kárný senát zvolil. To by zjevně vybočilo z ústavních mantinelů stanovících limity výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, jak správně poukazuje kárný soud.

3389

Zemědělství: poskytování dotací z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova; směnný kurs

k článku 11 nařízení Komise (ES) č. 1913/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k agromonetární úpravě pro euro v zemědělství a mění některá nařízení^{*)}

k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)**)

k nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, ve znění účinném do 31. 12. 2013

^{*) S účinností od 4. 9. 2014 zrušeno nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura.}

^{***) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.}

Program rozvoje venkova ani nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) neobsahují konkrétní ustanovení, která by výslovně upravovala směnný kurs. Směnný kurs upravuje nařízení Komise č. 1913/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k agromonetární úpravě pro euro v zemědělství, v článku 11, se kterým je nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, v souladu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2015, čj. 11 A 79/2013-27)³⁾

Věc: Společnost s ručením omezeným Farma Svitavka proti Ministerstvu zemědělství o dotaci.

Rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 5. 12. 2012 byla žalobci podle nařízení vlády č. 75/2007 Sb. poskytnuta platba pro rok 2012 ve výši 224 202,73 Kč. Odvolání, jímž žalobce rozporoval výši poskytnuté dotace, žalovaný svým rozhodnutím ze dne 4. 4. 2013 zamítl. Toto rozhodnutí napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou.

Žalobce považoval rozhodnutí žalovaného za nezákonné, neboť právo žalobce na náhradu dodatečných nákladů a ušlých příjmů souvisejících s přijetím kvalifikovaných dlouhodobých závazků hospodaření (kompenzační platby) vyplývá přímo z článku 37 nařízení Rady č. 1698/2005. Česká republika proto není podle názoru žalobce oprávněna dopustit se zásahu do obsahu tohoto nařízení a jakkoli měnit rozsah nároku žalobce vyplývající z tohoto právního předpisu.

Žalobce namítl, že vláda České republiky prostřednictvím Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (dále jen „Program rozvoje venkova“) pevně stanovila a paušalizovala výši újmy a dodatečných nákladů a ušlých příjmů v duchu nařízení Rady č. 1698/2005, a tím i výši kompenzačních plateb k její náhradě. Podle názoru žalobce tyto kompenzační platby byly stanoveny v Programu rozvoje venkova v korunách na jeden hektar plochy půdy obhospodařované v daném režimu a přepočteny orientačně do měny euro pevným kursem. Žalobce má za to, že ačkoli výše jeho újmy průběžně roste z důvodu růstu cen vstupu do země-

dělství, náhrada této újmy, respektive výše kompenzačních plateb, neustále klesá z důvodu přepočítávacích kursů, což odporuje podstatě náhrady újmy, jelikož od okamžiku prvotního výpočtu nebyla výše újmy jakkoli aktualizována či valorizována s ohledem na růst cen vstupu do zemědělství. Následné stanovení kompenzačních plateb z podstaty vytváří nerovnováhu a přímo porušuje právo žalobce na náhradu dodatečných nákladů a ušlých příjmů v rozporu s nařízením Rady č. 1698/2005.

Žalobce uzavřel, že stanovením výše újmy v eurech a jejím přepočtením z eur na koruny přepočítacími kursy (i v důsledku poklesu přepočítacích kursů ve srovnání s počátečním kursem) porušila Česká republika právo žalobce na náhradu dodatečných nákladů a ušlých příjmů, souvisejících s přijetím kvalifikovaných dlouhodobých závazků hospodaření, které je založeno přímo použitelnými předpisy Evropské unie. Žalovaný tedy neměl při výpočtu výše kompenzačních plateb použít § 5 odst. 1 nařízení č. 75/2007 Sb. pro rozpor tohoto postupu s obsahem práva žalobce, nýbrž řídit se stanovením výše újmy v českých korunách v Programu rozvoje venkova.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že platba byla žalobci poskytnuta v souladu s nařízením č. 75/2007 Sb. Předmětem nařízení Rady č. 1698/2005 je definování základních principů a směrů strategie rozvoje venkova a definování podmínek a limitů, stanovených členským státům pro přípravu

³⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 19. 11. 2015, čj. 7 As 223/2015-46.

programů pro rozvoj venkova. Žádný pří-
mý nárok konkrétnímu zemědělcí – fyzické
či právnické osobě – na čerpání finančních
prostředků z Evropského zemědělského fon-
du pro rozvoj venkova na podkladě tohoto
nařízení nevzniká, neboť předpokladem vý-
platy konkrétní platby je splnění veškerých
podmínek stanovených národními právními
předpisy.

Podle názoru žalovaného programový do-
kument Program rozvoje venkova nezakládá
žádný nárok konkrétní fyzické či právnické
osoby; není ani právním předpisem České re-
publiky, ani předpisem práva Evropské unie.
Tento programový dokument pro účely apli-
kace v rámci České republiky předpokládal
přijetí příslušných prováděcích nařízení vlá-
dy. V souvislosti s tímto předpokladem bylo
přijato předmětné nařízení č. 75/2007 Sb.,
které určuje způsob výpočtu dotace určením
směnného kursu. Toto nařízení proto není
v rozporu s obsahem Programu pro rozvoj
venkova, neboť tento program žádné závazné
určení směnného kursu mezi eury a českými
korunami neobsahuje. První směnný kurs
z roku 2005 ve výši 29,784 korun za euro
byl v rámci Programu pro rozvoj venkova
zmíněn pouze a jen z důvodu ilustrace výše
vypočtené podpory v českých korunách.
Uvedený program předpokládal přijetí naří-
zení vlády. To také bylo přijato a byl upraven
postup pro stanovení směnného kursu v § 5
odst. 1 nařízení č. 75/2007 Sb. Pevné stano-
vení výše dotace v eurech je pak nezbytným
předpokladem pro řádné finanční řízení a pl-
nění finančního plánu Programu pro rozvoj
venkova, neboť celkový plánovaný příspěvek
z Evropského zemědělského fondu pro roz-
voj venkova, schválený rozhodnutím Komise
ze dne 17. 7. 2007, je rovněž kalkulován pou-
ze v měně euro.

Ustanovení § 5 odst. 1 nařízení č. 75/2007 Sb.
není v rozporu s nařízením Rady č. 1698/2005
ani s obsahem Programu pro rozvoj venko-
va. Pokud se jedná obecně o princip určení
směnného kursu, použitého v § 5 odst. 1
nařízení č. 75/2007 Sb., je nutno poukázat
na nařízení Komise č. 1913/2006, které při
stanovení směnného kursu částek uvede-

ných v příloze nařízení Rady č. 1698/2005
vychází z obdobného principu stanovení
směnného kursu, z jakého vychází nařízení
č. 75/2007 Sb., tedy nikoli z pevně fixované-
ho směnného kursu k určitému datu. Jedná
se tak o částku pohyblivou, jejíž výše – vyjá-
dřená v národní měně – závisí na směnném
kursu stanoveném postupem podle nařízení
Komise č. 1913/2006.

Nutnou podmínkou pro vyplacení platby
podle nařízení č. 75/2007 Sb. je předchozí zá-
vazek žadatele, že bude na minimální výměře
nejméně 5 let hospodařit v méně příznivé
oblasti. Pokud se tedy žalobce rozhodl podat
žádost o platbu podle nařízení č. 75/2007 Sb.
a rozhodl se plnit závazky z tohoto nařízení
vyplývající, pak se měl a mohl seznámit s ce-
lým rozsahem podmínek poskytnutí platby
podle tohoto nařízení, včetně vyjádření výše
platby v měně euro a způsobu stanovení
směnného kursu.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Žalobce v podané žalobě především
namítal, že nesouhlasí se způsobem stanove-
ní výše platby, neboť Státní zemědělský in-
tervenční fond měl při jejím výpočtu použít
paušální výši náhrady, uvedenou v českých
korunách v Programu rozvoje venkova, či
použít pro přepočet z eur na české koruny
směnný kurs ve výši 29,784 Kč/1€ (bod II/2
žaloby).

Při posuzování této námítky vycházel
krajský soud z následující právní úpravy.

Platby za přírodní znevýhodnění posky-
tované v horských oblastech a platby posky-
tované v jiných znevýhodněných oblastech
jsou upraveny v článku 37 nařízení Rady
č. 1698/2005. Podle tohoto ustanovení by
měly být platby poskytované zemědělcům
*„náhradou za dodatečné náklady a ušlé pří-
jmy, které zemědělcům vznikají v souvislosti
se znevýhodněním dotyčné oblasti z hledis-
ka zemědělské výroby. 2. Platby se poskytují
zemědělcům, kteří se zavázali provozovat ze-
mědělskou činnost [v určených oblastech] po
dobu alespoň pěti let od první platby. 3. Plat-*

by se stanovují v rozmezí mezi minimální a maximální částkou stanovenou v příloze. Platby vyšší než je maximální částka lze poskytnout v řádně odůvodněných případech, pokud průměrná částka všech těchto plateb, poskytnutých na úrovni dotyčného členského státu, nepřekročí maximální částku. 4. Platby se postupně snižují podle překročení určité prahové úrovně plochy jednotlivých hospodářství, která bude v programu vymezena.“ Z přílohy k uvedenému nařízení pak vyplývá, že je s odkazem na čl. 37 odst. 3 tohoto nařízení stanovena minimální platba za znevýhodněné podmínky ve výši 25 eur za 1 ha, maximální platba za přírodní znevýhodnění poskytované v horských oblastech ve výši 250 eur na 1 ha a maximální platba poskytovaná v oblastech s jiným znevýhodněním ve výši 150 eur na 1 ha.

Mezi předpisy provádějící výše uvedené ustanovení nařízení Rady č. 1698/2005 patří i nařízení Komise č. 1913/2006. V kapitole I tohoto předpisu jsou upraveny rozhodné skutečnosti pro směnný kurs a v kapitole II je v článku 11 upraveno ustanovení, které se přímo týká určení směnného kursu. Podle uvedeného ustanovení platí, že „[p]okud je rozhodná skutečnost stanovena podle právních předpisů Společenství, je směnným kursem, jenž se má použít, kurs naposledy stanovený Evropskou centrální bankou (ECB) před prvním dnem měsíce, kdy k rozhodné skutečnosti došlo“.

Odrkazem uvedené unijní právní úpravy v českém právním řádu je § 2c zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, podle něhož „[p]rogramem rozvoje venkova podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího podpory pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) se rozumí soubor opatření k provádění politiky podpory zemědělství v oblastech méně příznivých pro zemědělství, podpory rozvoje navazujících odvětví a podpory rozvoje venkova“. Podle § 2c odst. 5 zákona o zemědělství „[v]láda nařízením upraví podmínky k provádění Programu rozvoje venkova [...], jestliže tuto úpravu vyžadují předpisy Evropské unie“.

Prováděcím nařízením vlády podle § 2c zákona o zemědělství je nařízení č. 75/2007 Sb., které „upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie [...] bližší podmínky poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech a v oblastech s jinými znevýhodněními [...] a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě“ (§ 1 nařízení č. 75/2007 Sb.). Méně příznivé oblasti jsou charakterizovány v § 2 uvedeného nařízení, u žalobce jde o oblast se specifickými omezeními typu S [§ 2 odst. 1 písm. e) nařízení č. 75/2007 Sb.]. Podle § 5 odst. 1 citovaného nařízení Státní zemědělský intervenční fond „poskytne platbu v měně České republiky; sazba platby podle odst. 2 se přepočte podle směnného kursu, který je uveřejněn v prvním Úředním věstníku Evropské unie vydaném v kalendářním roce, za který se platba poskytuje, a který je uveden k datu, který je nejbližší začátku tohoto kalendářního roku.“ Podle § 5 odst. 2 písm. a) bodu 5 tohoto nařízení sazba na 1 ha travních porostů v oblasti se specifickými omezeními typu S činí ročně 114 eur. Konkrétní platba za příslušný kalendářní rok se pak podle § 7 nařízení č. 75/2007 Sb. „vypočte jako součin výměry travních porostů uvedených v žádosti a obhospodařovaných žadatelem v jednotlivých typech méně příznivých oblastí [...] a sazeb uvedených v § 5 tohoto nařízení“.

Názor vyjádřený v žalobě, že Státní zemědělský intervenční fond měl při výpočtu poskytnuté platby pro rok 2012 použít pro přepočet eur na české koruny směnný kurs ve výši 29,784 Kč/1€, který je uveden v Programu rozvoje venkova, městský soud nesdílí. Při posuzování důvodnosti této základní námitky žalobce je nutno vycházet jednak ze znění ustanovení Programu rozvoje venkova a jednak z charakteru tohoto programu.

Žalobce tvrdí, že měl být použit pevný kurs uvedený v Programu rozvoje venkova. To však ze znění uvedeného dokumentu nevyplývá. Je zřejmé, že směnný kurs 29,784 Kč/1€ z roku 2005 byl použit jako příklad prvního směnného kursu, jako vodítko pro způsob výpočtu výše podpory. Není totiž žádný jiný rozumný důvod, proč by byl

uváděn kurs z roku 2005 v dokumentu, který vláda schválila až v roce 2006 na další období do roku 2013.

I kdyby se městský soud přiklonil ke stanovisku žalobce, že v Programu rozvoje venkova je stanoven pevný kurs pro celé období, na které byl tento program přijat (od roku 2007 do roku 2013), nemohlo by být podle tohoto programu postupováno, protože by bylo nutno tento předpis posuzovat jako předpis, který je v rozporu s právními předpisy s vyšší právní silou.

Uvedený program byl přijat usnesením vlády č. 948 ze dne 16. 8. 2006. Forma usnesení je způsobem rozhodování vlády jako kolektivního orgánu. Usnesení vlády není obecně závazným předpisem ve smyslu pramene práva – těmi jsou ústavní zákony, zákony, nařízení vlády, obecně závazné předpisy ministerstev, krajů a obcí, popřípadě mezinárodní smlouvy a přímo aplikovatelné předpisy Evropské unie. Program rozvoje venkova je svým charakterem národním strategickým plánem, který následně tvoří podklad pro možnost čerpat z evropského fondu. Neení-li usnesení vlády, kterým byl uvedený národní program schválen, pramenem práva, pak nemůže zakládat práva ani povinnosti fyzických a právnických osob, které jsou v postavení příjemců podpory.

I kdyby tomu tak bylo, musel by být učiněn závěr o tom, že usnesení vlády č. 948 je v rozporu s obecně závazným právním předpisem vyšší právní síly, tj. v rozporu s nařízením č. 75/2007 Sb., které upravuje směnný kurs ve zmíněném § 5 odst. 1. Právě toto vládní nařízení je prováděcím vládním nařízením ve smyslu ustanovení § 2c zákona o zemědělství. Uvedené nařízení vlády podle § 1 „*upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie* [zde výslovný odkaz na nařízení Rady č. 1698/2005] *podmínky poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě*“. Tím byla splněna podmínka, že nařízení vlády bylo vydáno k provedení a v mezích zákona, jehož obsah umožňuje provést úpravu v návaznosti na přímo

použitelný předpis Evropské unie nařízením vlády.

Usnesení vlády č. 948 by bylo – pokud by městský soud akceptoval názor žalobce, že je jím závazně stanoven neměnný, tj. pevný směnný kurs, v rozporu s článkem 11 nařízení Komise č. 1913/2006, podle něhož je směnným kursem kurs, který byl naposledy stanoven Evropskou centrální bankou před prvním dnem měsíce, kdy došlo k rozhodné skutečnosti, tedy kurs pohyblivý.

Z výše uvedených důvodů městský soud dospěl k závěru, že práva a povinnosti žalobce nezakládá a ani zakládá nemůže Program rozvoje venkova, ale výše citovaná ustanovení zákona o zemědělství a prováděcí předpis k tomuto zákonu, které navazují na přímo použitelné předpisy Evropské unie. Program rozvoje venkova není právním předpisem, nýbrž programovým dokumentem, který konkrétní práva a povinnosti adresátů v oblasti zemědělství nezakládá (Článek 14 odst. 1 nařízení Rady č. 1698/2005). Právním předpisem, který stanoví základní práva a povinnosti, z nichž mohou plynout veřejná subjektivní práva, je zákon o zemědělství a nařízení Rady č. 1698/2005. Příslušné nařízení č. 75/2007 Sb. pak pouze upravuje podmínky k provádění příslušných programů (§ 2c odst. 5 zákona o zemědělství, § 1 nařízení č. 75/2007 Sb.), přičemž jde o právní předpis vydaný na základě výslovného zákonného zmocnění.

Pokud správní orgány stanovily výši platby postupem podle § 5 odst. 1 nařízení č. 75/2007 Sb., postupovaly v souladu s právními předpisy.

Ve vztahu k námitkám, ve kterých žalobce dovozuje, že mělo být postupováno podle kursu, který byl stanoven v Programu rozvoje venkova, lze uzavřít, že tento program pevný směnný kurs nestanoví a ani pro nedostatek právní síly právního předpisu stanovit nemohl; pokud by byl stanoven, byl by takový kurz v rozporu s právními předpisy (nařízením č. 75/2007 Sb. a nařízením Komise č. 1913/2006). Ze všech těchto důvodů nebylo možno příkladmo uvedený směnný

kurs zmíněný v Programu rozvoje venkova použit. Proto městský soud neshledal námitky, v nichž žalobce dovozoval nutnost použití směnného kursu 29,784 Kč/1€, důvodnými.

Městský soud se neztotožnil s právním názorem žalobce, spočívajícím v tvrzení, že v dané věci aplikovaný § 5 odst. 1 nařízení č. 75/2007 Sb. je v rozporu s nařízením Rady č. 1698/2005 a s obsahem Programu pro rozvoj venkova. Je tomu tak proto, že citované ustanovení nařízení č. 75/2007 Sb. vychází z nařízení č. 1698/2005 a zároveň upravuje obecný princip určení směnného kursu nikoli pevně z fixovaného směnného kursu k určitému datu. Jedná se tak o částku pohyblivou, jejíž výše – vyjádřená v národní měně – závisí na směnném kursu stanoveném obdobným postupem také podle nařízení Komise č. 1913/2006; toto nařízení při stanovení směnného kursu částek uvedených v příloze tohoto nařízení vychází z obdobného principu stanovení směnného kursu, když v článku 11 upravuje použití tzv. směnného kursu stanoveného Evropskou centrální bankou k určitému datu.

Městský soud dospěl k závěru, že ani Program rozvoje venkova, ani nařízení Rady č. 1698/2005 konkrétní ustanovení, která by výslovně upravovala směnný kurs, neobsahují. Směnný kurs upravuje nařízení Komise č. 1913/2006 ve výše uvedeném článku 11, se kterým je nařízení č. 75/2007 Sb. v souladu.

Ani z nařízení č. 1698/2005, ani z nařízení Komise č. 1913/2006 nevyplývá závěr, že úmyslem zákonodárců na úrovni Evropské unie bylo stanovit v roce 2005 stálý a nezměnitelný směnný kurs, naopak je zřejmé, že je předpokládán pohyblivý směnný kurs, vycházející z Úředního věstníku Evropské unie.

Pokud žalobce v podané žalobě poukazoval na to, že v době přijímání nařízení č. 75/2007 Sb. činil přepočítací kurs již 27,525 Kč za euro, a vláda přesto ponechala v uvedeném nařízení sazby plateb stanovené v eurech ve výši vypočítané s pomocí počátečního kursu 29,784 Kč za euro, je k tomu nutno poukázat na znění citovaného nařízení, ze kterého nevyplývá, že by toto naříze-

ní stanovilo určitý neměnný kurs za použití konkrétních pevně stanovených částek. Z již zmíněného § 5 odst. 1 nařízení č. 75/2007 Sb. vyplývá, že Státní zemědělský intervenční fond poskytne platbu v měně České republiky, sazba platby se přitom přepočte podle směnného kursu, který je uveřejněn v prvním Úředním věstníku Evropské unie vydaném v kalendářním roce, za který se platba poskytuje a který je uveden k datu, které je nejbližší začátku tohoto kalendářního roku. Z § 7 uvedeného nařízení je pak zřejmý způsob výpočtu platby. Z § 5 odst. 1 téhož nařízení vyplývá opak toho, co tvrdí žalobce, neboť je patrné, že podle uvedeného nařízení je rozhodný směnný kurs podle Úředního věstníku Evropské unie; naopak není zřejmé, že by rozhodným měl být směnný kurs, který platil v roce 2005.

Žalobce v podané žalobě namítl, že jeho právo na náhradu dodatečných nákladů a nižších příjmů souvisejících s přijetím kvalifikovaných dlouhodobých závazků hospodaření (kompenzační platby) vyplývá z nařízení Rady č. 1698/2005. Tento právní předpis se stal přímo a v plném rozsahu závazným pro Českou republiku, má přímý účinek na vztahy mezi žalobcem a Českou republikou a bezprostředně zakládá práva žalobce. Podle názoru žalobce pak rozsah jeho nároku vyplývá nepochybně pouze přímo z ustanovení citovaného nařízení a Česká republika není podle názoru žalobce oprávněna dopustit se zásahu do obsahu tohoto nařízení a jakkoli měnit rozsah nároku žalobce vyplývající z tohoto právního předpisu.

Tuto námitku neshledal městský soud důvodnou. Z ustanovení článku 37 odst. 1 uvedeného nařízení sice vyplývá, že platby jsou poskytovány na krytí dodatečných nákladů a ušlých příjmů, současně je však stanoveno, že podpora je omezena maximální částkou, jež je stanovena v příloze. To znamená, že z nařízení Rady č. 1698/2005 sice vyplývá, k čemu je platba určena (krytí dodatečných nákladů a ušlých příjmů), současně však tím, že stanoví maximální částku, předpokládá, že poskytnutá platba může dosáhnout jen určitého maxima bez ohledu na to, zda v kon-

krétním případě příjemci platby tato platba skutečné náklady a ušlé příjmy pokrývá, či nikoli. Rozhodně nelze učinit závěr o tom, že platba z fondu musí vždy pokrýt skutečné náklady a ušlý zisk konkrétního příjemce v plném rozsahu. Pokud by tomu tak bylo, pak by nemohla být stanovena maximální výše platby, neboť by nebylo možno vyloučit, že skutečné náklady a ušlý zisk budou vyšší než toto maximum. Měly-li by být pokryty skutečné náklady či ušlý zisk, bylo by namíste stanovit platbu v těchto skutečných údajích za podmínky, že by skutečná výše byla konkrétním příjemcem platby v určité výši doložena a prokázána. Tak tomu však není. Výše platby, která žalobci byla poskytnuta, je v rozmezí mezi minimální částkou (25 eur/1ha) a částkou maximální (150 eur/1ha).

K obecnému tvrzení žalobce o přímé závaznosti nařízení Rady č. 1698/2005 a zákazu zásahu do norem Evropské unie (bod č. II/1 žaloby) považuje městský soud za vhodné uvést, že nikdo nezpochybňuje přímé účinky nařízení Rady, jsou-li splněny všechny stanovené podmínky. Obdobně to platí o zákazu zásahu do norem Evropské unie. Pokud však žalobce z těchto obecných tvrzení dovozuje, že mělo být postupováno přímo podle nařízení Rady č. 1698/2005, popřípadě podle tohoto nařízení v kombinaci s Programem rozvoje venkova, je nutno konstatovat, že tyto závěry městský soud nemůže akceptovat. S odkazem na to, co bylo uvedeno výše, je nutno zopakovat, že nařízení Rady č. 1698/2005 neobsahuje směnný kurs, takže pokud by mělo být postupováno jen podle tohoto nařízení, ne-

bylo by možno přepočítat provést. K možnosti postupovat podle Programu rozvoje venkova lze v celém rozsahu odkázat na to, co bylo k charakteru tohoto dokumentu uvedeno výše (bod č. II/2 žaloby). (...)

Ze všech výše uvedených důvodů tedy městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

K tomu, co bylo výše uvedeno, považuje městský soud za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2015, čj. 1 Afs 45/2015-56, ve kterém Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti v obdobné věci, v níž základní žalobní námitky žalobce, vztahující se k výši směnného kursu s odkazem na unijní předpisy, byly obdobné, jako jsou uplatněny v žalobě v této věci. Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti zamítavému rozsudku městského soudu v uvedené obdobné věci zamítl jako nedůvodnou. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že česká právní úprava (byť šlo o nařízení č. 79/2007 Sb. o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, které však obsahuje obdobná ustanovení jako nařízení č. 75/2007 Sb.) neodporuje evropské právní úpravě, neboť ta ponechává na členských státech, jakým způsobem dodatečné náklady a ušlé příjmy stanoví. Nejvyšší správní soud konstatoval, že Česká republika vyšla z odborných odhadů průměrných hodnot nákladů vzniklých v důsledku přijetí závazku s tím, že určená výše platby může dodatečné náklady a ušlý zisk pokrýt, ale také nemusí. Může být vyšší i nižší.

3390

Veřejné zakázky: zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění; ochrana výhradních práv; změna smlouvy na plnění veřejné zakázky

k § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

I. Odkaz zadavatele na dosavadního dodavatele (jeho znalosti a zkušenosti získané právě na základě jejich dosavadní spolupráce) a potřebu zajištění kontinuity (zde: dodávky HW zařízení, SW vybavení a poskytování souvisejících IT služeb) nemůže bez dalšího obstát jako důvod pro použití jednacím řízení bez uveřejnění ve smyslu § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách; nejde

o technický důvod ani o důvod spočívající v ochraně výhradních práv, jež předvídá citované ustanovení, ale o důvod spíše organizačně-provozní povahy, jehož akceptace by ve výsledku vedla k nedůvodnému popření soutěžního prostředí.

II. O podstatnou – a tudíž nepřijatelnou – změnu smlouvy na plnění veřejné zakázky se může jednat i v případě, že tato změna byla ve smlouvě předvídána; rozhodující pro posouzení takové změny je především její rozsah, resp. intenzita zásahu do povahy původní veřejné zakázky v tom směru, zda z ní činí zakázku jinou – další, u níž při využití zadávacího řízení nelze vyloučit účast jiných, dalších dodavatelů a následný výběr jiné, výhodnější nabídky (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2015, čj. 30 Af 78/2013-148)

Prejudikatura: č. 2790/2013 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 10. 2000, Komise proti Francii (C-337/98, Recueil, s. I-8377), ze dne 29. 4. 2004, Komise proti CAS Succchi di Frutta SpA (C-496/99 P, Recueil, s. I-3801), ze dne 14. 9. 2004, Komise proti Itálii (C-385/02, Sb. rozh., s. I-8121), ze dne 14. 10. 2004, Komise proti Francii (C-340/02, Sb. rozh., s. I-9845), ze dne 19. 6. 2008, presstext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakousku (C-454/06, Sb. rozh., s. I-4401), a ze dne 13. 4. 2010, Wall (C-91/08, Recueil, s. I-2815).

Věc: Statutární město České Budějovice proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 9. 2012 rozhodl, že se žalobce z pozice zadavatele dopustil dvou správních deliktů dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, a to tím, že:

I. „nedodržel postup stanovený v § 21 tohoto zákona, když veřejnou zakázku ‚Outsourcing serverové farmy‘ zadal v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny podmínky stanovené v § 23 citovaného zákona, přičemž uvedený postup zadavatele mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, a s vybraným uchazečem – BIT SERVIS spol. s r. o. [...] uzavřel zadavatel dne 13. 11. 2007 smlouvu [...] na plnění této veřejné zakázky“ a

II. „uzavřel dne 15. 6. 2010 dodatek č. 2 ke smlouvě [...] na plnění veřejné zakázky ‚Outsourcing serverové farmy‘, aniž by dodržel postup stanovený v § 21 citovaného zákona ve spojení s § 6 citovaného zákona, a neprovedl zadávací řízení, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky“.

Za spáchání uvedených deliktů byl žalobci uložen úhrnný trest, a sice pokuta podle

§ 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách ve výši 1 300 000 Kč.

Správní orgán I. stupně vycházel ze závěrů správního (sankčního) řízení, jejichž podstata stojí na tom, že žalobce jako zadavatel neprokázal splnění technických důvodů dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, které by ho opravňovaly k zadání předmětné veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Žalobce v tomto ohledu uváděl a dokládal, že jeho současný dodavatel – společnost BIT SERVIS spol. s r. o. – je, resp. byl jediným možným dodavatelem, neboť zadání jinému dodavateli/uchazeči neznámému počítačové prostředí zadavatele by přineslo nejen diskontinuitu, nýbrž i vysoké riziko přerušení či odstávky provozu zadavatele. Dle žalovaného ovšem tento důvod, tj. znalost počítačového prostředí ze strany stávajícího dodavatele a případné provozní problémy spojené s jeho změnou, nemůže obstát, neboť se nejedná o technický důvod, na základě kterého by bylo možno říci, že neexistuje další dodavatel, který by byl schopen předmět veřejné zakázky plnit. Ve vztahu k uzavření zmíněného dodatku č. 2 k původní smlouvě z roku 2007 pak správní orgán I. stupně vyšel z toho, že jeho uzavřením v roce 2010 došlo

k podstatné změně předmětu plnění veřejné zakázky, neboť byly pořízeny nové a modernější komponenty HW zařízení a rovněž nové SW vybavení. Nejednalo se tudíž o obnovu stávajícího systému v rámci stávající smlouvy z roku 2007, ale reálným obsahem dodatku z roku 2010 byla nová nadlimitní veřejná zakázka.

Žalobce podal proti rozhodnutí I. stupně rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 17. 6. 2013 zamítl.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Žalobce kromě jiného namítl nezákonnost rozhodnutí předsedy žalovaného. Uvedl, že toto rozhodnutí napadá v celém rozsahu, přičemž primárně poukázal na nesprávné a neúplné zjištění skutkového stavu. Dle žalobce žalovaný nepřihlédl a nevypořádal se s důkazy předloženými žalobcem, dle kterých důvody pro aplikaci předmětného druhu zadávacího řízení v daném případě byly naplněny. Svědčí o tom analýza společnosti BDO IT, a. s., ze dne 21. 8. 2007, na kterou žalobce v průběhu správního řízení opakovaně odkazoval a která byla zpracována před zahájením zadávacího řízení. Závěry této analýzy vyznívají jednoznačně ve prospěch postupu žalobce, tedy ve prospěch zachování outsourcingu služeb v oblasti IT, který je v daném okamžiku podle autora analýzy ekonomičtější, efektivnější a hospodárnější. Dalším důkazem kvalifikované úvahy žalobce o způsobu zajištění služeb v oblasti IT je i zápis z 20. schůze Rady města České Budějovice ze dne 29. 8. 2007, jehož součástí je důvodová zpráva obsahující výčet, analýzu a shrnutí důvodů, které žalobce vedly k použití jednacích řízení bez uveřejnění a k zadání veřejné zakázky vybranému uchazeči – společnosti BIT SERVIS.

Tento uchazeč byl až do roku 2007 hlavním architektem IT infrastruktury žalobce, který navrhoval i veškeré její úpravy s cílem dosažení maximálního výkonu a bezpečnosti. Zároveň působil jako odborný poradce a garant při řešení mnohých problémů s provozem a bezpečností informačního systému. Vzhledem k této skutečnosti disponoval vy-

braný uchazeč jako jediný potřebným *know-how* i citlivými informacemi týkajícími se IT systému a jeho zabezpečení. Tento fakt dle názoru žalobce bez jakýchkoli pochybností odůvodňoval zadání veřejné zakázky formou jednacího řízení bez uveřejnění. Vybraný uchazeč vykonával pro žalobce servisní služby v oblasti IT technologií a IT systémů již od roku 1999. Detailní znalostí IT prostředí žalobce získanou za uvedené období nabyl vybraný uchazeč jedinečné *know-how*, pokud jde o způsob řešení správy celého systému a poskytnutých služeb, kterým nedisponoval (a ani disponovat nemohl) žádný jiný subjekt. Zároveň je toto *know-how* natolik provázané s poskytováním služeb a spjaté s osobou vybraného uchazeče, že je na jiný subjekt fakticky nepřenositelné a zcela jedinečné. To se projevuje zejména tím, že vybraný uchazeč je schopen neprodleně a adekvátně reagovat na vzniklou problematickou situaci či technické požadavky žalobce. Služby v oblasti IT, které v daném případě vybraný uchazeč poskytoval, jsou komplexní služby v rámci outsourcingu, přičemž zásadní je použitý systém, řešení vedení správy a servisních služeb a podrobná znalost zabezpečení celého systému. Poskytnutí hardwaru (HW) a softwaru (SW) je z hlediska významu správy a servisních služeb až sekundární otázkou, jakkoliv však zároveň nelze tyto oblasti striktně oddělit.

V dané situaci dle žalobce naplňuje *know-how* vybraného uchazeče do důsledku technický důvod a současně důvod plynoucí z ochrany výhradních práv, tedy důvody, pro které lze veřejnou zakázku zadat vybranému uchazeči, který je výlučným nositelem těchto technických důvodů a výhradních práv. A současně je ze shora uvedeného zřejmé, že žalobce nejprve důsledně analyzoval situaci a zvažoval různé možnosti přístupu k pořízení požadovaného plnění. Žalovaný je ovšem opačného názoru, aniž by se dle žalobce dostatečně vypořádal s jeho tvrzeními, jakož i závěry analýzy zpracované společností BDO IT.

Žalobce proto i nadále trval na předloženém důkazu v podobě analýzy společnosti BDO IT, jakož i výslechu svědků, které na-

vrhl dodatečně v podání ze dne 6. 2. 2014. Obdobně žalobce trval na tom, že žalovaný měl v řízení provést i důkaz znaleckým posudkem, který by mj. zodpověděl otázku, zda pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění fakticky existovaly objektivní důvody, či nikoliv. Nebyl-li totiž žalovaný schopen technické důvody, které žalobce vedly k použití jednacím řízení bez uveřejnění, odborně posoudit sám, mohl (resp. měl povinnost) využít k tomuto posouzení jiný odborně způsobilý subjekt, který by musel nepochybně dojít k závěru, že specifiKa zadávaného plnění bylo nutno zohlednit ve specifickém druhu zadávacího řízení.

S namítaným nesprávným a neúplným zjištěním skutkového stavu věci bezprostředně souvisí i nesprávné právní posouzení věci. Pokud by totiž žalovaný kvalifikovaně a důsledně posoudil všechny technické důvody, o něž žalobce opírá svůj postup při zadání veřejné zakázky, nemohl by dospět k závěru o spáchání správního deliktu žalobce při uzavírání smlouvy v roce 2007 a jejího dodatku č. 2 v roce 2010. A vedle výše uvedených skutečností vztahujících se vesměs k uzavření smlouvy pak k uzavření dodatku č. 2 této smlouvy dodal, že žalovaný nevzal v úvahu argumentaci a důkazy předložené žalobcem, podle nichž se nejednalo o nové plnění (a tedy novou veřejnou zakázku zadanou v rozporu se zákonem). Naopak, jednalo se o změnu smlouvy, a to změnu přípustnou, neboť tato změna byla smluvními stranami předvídaná a ve smlouvě výslovně dostatečným způsobem upravena.

To, že předmětný dodatek č. 2 představuje přípustnou změnu uzavřené smlouvy, se snažil žalobce prokázat též s odkazem na závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 19. 6. 2008, *pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakousku*, C-454/06, Sb. rozh., s. I-4401; tyto závěry přitom stručně shrnul s tím, že výslovně připouští takové změny ve smlouvě, jejichž vznik zadavatel předvídá a v zadávacích podmínkách předem upraví způsob změn za předem vymezených okolností. V takových případech je změna smlouvy přípustná a právě takovým případem je i uzavření

dodatku č. 2 v roce 2010 k původní smlouvě na realizaci předmětné veřejné zakázky z roku 2007. Z dokumentace předložené v rámci správního řízení totiž jednoznačně vyplývá, že se jedná o změny předem předvídané a v návrhu smlouvy výslovně upravené, včetně podmínek a okolností jejich provedení. Konkrétně v této souvislosti žalobce poukázal na článek 7.8 smlouvy, jakož i další podmínky v člancích 7.9 až 7.11 smlouvy, z nichž vyplývá, že žalobce předem předvídal vývoj technologií a obnovu HW a SW v průběhu doby trvání původní smlouvy a předpokládanou obměnu zohlednil i v kalkulaci ceny za realizaci veřejné zakázky. Nejednalo se tedy o změny smlouvou neupravené, nýbrž změny očekávané a v důsledku vzniku předvídaných okolností také změny žádané, jdoucí ve prospěch zadavatele, neboť obdržel za podmínek předpokládaných v původní smlouvě plnění, které je na technologicky vyšší úrovni. Toto plnění, resp. předem předvídané změny byly vyvolány objektivními okolnostmi, a to potřebou připojení nových organizací (uživatelů) na síť zadavatele spojenou s nezbytným navýšením diskové kapacity, výkonu procesorů, paměti atd.

V dalším žalobce napadl nesprávnou právní kvalifikaci a nedostatečnou identifikaci skutku s tím, že ve výroku I. rozhodnutí žalovaného není jednoznačně konstatováno, které konkrétní porušení povinnosti stanovené v § 23 zákona o veřejných zakázkách se mu klade za vinu, resp. konkrétně které podmínky upravené v § 23 citovaného zákona nedodržel. V § 23 zákona o veřejných zakázkách se totiž vyskytuje celá řada případů, resp. důvodů a jim odpovídajících podmínek pro použití jednacím řízení bez uveřejnění. A obdobně se ani ve výroku II. rozhodnutí žalovaného blíže nespecifikuje, jakou konkrétní povinnost uvedenou v § 21 zákona o veřejných zakázkách žalobce porušil, což je zarážející o to více, že § 21 odst. 1 písm. d) citovaného zákona upravuje jako jedno z možných zadávacích řízení právě jednacím řízení bez uveřejnění, které žalobce použil. Žalobci tak dle jeho názoru byla uložena sankce na podkladě neurčitého výroku o vině, neboť

z výroků I. a II. rozhodnutí žalovaného není vůbec zřejmé, jakého nezákonného jednání se měl žalobce dopustit. Dostatečná konkretizace skutku, na jehož základě došlo ke spáchání správního deliktu, je přitom jednou ze základních trestněprávních zásad, tedy i zásadou správního trestání, kterou žalovaný odmítl akceptovat, ač na to byl v rozkladu upozorněn. A žalobce v této souvislosti odkázal mj. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, dle něhož je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postížen.

Ve výsledku tak v případě rozhodnutí žalovaného existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním, což znamená nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí, potažmo rozhodnutí předsedy žalovaného, a to pro nesrozumitelnost, jakož i pro nedostatek důvodů. Namítané nedostatečné odůvodnění a jeho rozpor s výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil, přitom navazuje na výše uvedené body žaloby – viz výhrady k výrokům I. a II. rozhodnutí žalovaného, jakož i k jeho závěru, že se v daném případě nejedná o technické důvody bez toho, že by technické důvody uváděné žalobcem po odborné stránce žalovaný podrobněji posoudil, analyzoval a popsals.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

VI.

Posouzení věci soudem

(...) Podstata věci spočívá především v posouzení postupu žalobce v tom smyslu:

(i) zda pro zadání veřejné zakázky „*Outsourcing serverové farmy*“ zadávané na základě výzvy ze dne 7. 9. 2007 byly splněny podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění jakožto specifického druhu zadávacího řízení, jež jsou stanovené v § 23 zákona o veřejných zakázkách, a

(ii) zda bylo bez použití některého z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21

zákona o veřejných zakázkách možno uzavřít dne 15. 6. 2010 dodatek č. 2 ke smlouvě ze dne 13. 11. 2007 na plnění veřejné zakázky „*Outsourcing serverové farmy*“, která byla uzavřena se společností BIT SERVIS právě na základě shora uvedeného jednacího řízení bez uveřejnění. (...)

VI.b) K zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění

V případě jednacího řízení bez uveřejnění se jedná o specifický – nejjednodušší a nejméně formální – druh zadávacího řízení, kdy zadavatel vyzývá jednoho nebo více dodavatelů k jednání. Svým způsobem se tak daný druh zadávacího řízení nejvíce blíží způsobu uzavírání smluv mezi soukromými subjekty. S ohledem na tuto skutečnost, která ve výsledku vede k omezení, nebo dokonce vyloučení hospodářské soutěže o veřejnou zakázku, je proto použití jednacího řízení bez uveřejnění vázáno na splnění podmínek upravených v § 23 zákona o veřejných zakázkách. Podmínky jsou zde vymezeny taxativním způsobem a v souladu s judikaturou Soudního dvora (srov. např. rozsudek ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii*, C-385/02, Sb. rozh., s. I-8121), jakož i judikaturou Krajského soudu v Brně (viz rozsudek ze dne 13. 1. 2015, čj. 62 Af 95/2013-74) je přitom nutno tyto podmínky vykládat restriktivně s tím, že důkazní břemeno ohledně jejich existence je na zadavateli.

Důvody vedoucí zadavatele k zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění by proto měly být v dokumentaci o zadání veřejné zakázky náležitým způsobem doloženy. Konkrétní způsob jejich doložení však závisí na okolnostech každého případu. Jinými slovy, je potřeba vycházet vždy z konkrétních skutkových okolností prokazujících podmínky použití jednacího řízení bez uveřejnění, přičemž v daném případě zadavatel – žalobce vycházel ze splnění podmínek podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, podle kterého: „*Zadavatel může zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění rovněž tehdy, jestliže veřejná*

zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem.“

Citované ustanovení dovoluje užití jednacího řízení bez uveřejnění v situaci, kdy veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem, a to z důvodů: (i) technických, (ii) uměleckých, (iii) ochrany výhradních práv nebo (iv) daných zvláštním právním předpisem. V souzené věci se žalobce z pozice zadavatele v žalobě dovolává jednak důvodů technických, jednak důvodů plynoucích z ochrany výhradních práv. Nicméně objektivní nemožnost ostatních dodavatelů poskytnout zadavateli jím požadované plnění je třeba zkoumat již k okamžiku zahájení daného druhu zadávacího řízení, kdy zadavatel musí nezpochybnitelným způsobem prokázat a náležitě zdokumentovat, že objektivně neexistuje více než jeden dodavatel veřejné zakázky (k tomu shodně srov. Podešva, V. a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 109).

V tomto ohledu proto považuje krajský soud za důležité připomenout podstatné skutkové a právní okolnosti plynoucí ze správního spisu, jakož i z dodatečně doložené dokumentace k předmětné veřejné zakázce:

- Ve výzvě k jednání ze dne 7. 9. 2007 žalobce s odkazem na § 24 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách odůvodnil využití jednacího řízení bez uveřejnění tak, že *„se jedná o obnovu serverové farmy a poskytování outsourcingových služeb z technických důvodů stávajícím dodavatelem, kdy je nezbytně nutné zajištění technické a funkční kontinuity systému a musí být bezpodmínečně zajištěn nepřetržitý provoz informačního systému magistrátu“* (zvýraznění doplněno krajským soudem).

- Uvedenou výzvu adresoval stávajícím dodavatelům – společnosti BIT Service, s níž následně na základě její nabídky dne 13. 11. 2007 uzavřel smlouvu „o dodávce HW zaří-

zení, SW vybavení a o poskytování souvisejících služeb“.

- Z hlediska doložení uváděných technických důvodů žalobce v průběhu správního řízení odkazoval jednak na analýzu *„Posouzení outsourcingu pro Radu Statutárního města České Budějovice“* ze dne 21. 8. 2007, zpracovanou společností BDO IT, jednak na zápis z 20. schůze Rady města České Budějovice ze dne 29. 8. 2007, jehož součástí je důvodová zpráva obsahující mj. důvody pro realizaci veřejné zakázky formou jednacího řízení bez uveřejnění; současně navrhl jako důkaz výpověď svých zaměstnanců a zaměstnanců dodavatele.

- V rámci rozkladu pak žalobce ještě doplnil, že stávající dodavatel – společnost BIT Servis – od roku 1999, kdy pro žalobce prováděl servisní služby v oblasti IT technologií a IT systémů, nabyt zcela jedinečné *know-how* IT prostředí žalobce, kterým nedisponoval a nemohl disponovat žádný jiný subjekt a které bylo nepřenositelné. A právě to bylo podle jeho názoru *„oním technickým důvodem a současně i důvodem spadajícím pod ochranu výhradních práv, pro které je možno zadat veřejnou zakázku v jednacího řízení bez uveřejnění dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách jedinému dodavatel“* (zvýraznění doplněno krajským soudem). Vedle výše uvedeného výsledku svědků navíc navrhl žalobce i zpracování znaleckého posudku, který by osvědčil, že postup zadavatele mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky.

Žalovaný ve shodě se správním orgánem I. stupně setrval na tom, že žalobce neprokázal splnění podmínek podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, tedy že v daném případě existuje pouze jediný dodavatel, který je schopen splnit předmět veřejné zakázky. Ve své úvaze vyšel z podkladů předložených žalobcem, aniž přitom prováděl návrhy na dokazování v podobě výsledku svědků a znaleckého posudku. K oběma návrhům se však vyjádřil, odůvodnil, proč je neprovedl, a současně zhodnotil zbývající podklady pro rozhodnutí, které ve výsledku nepopírá, že vybraný uchazeč – společnost

BIT Service – má jako jediný konkrétní a podrobné znalosti IT systému žalobce. Konstatuje však, že tato skutečnost – a to je *gros* napadeného rozhodnutí v této otázce – není důvodem dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, jenž by žalobce opravňoval použít jednací řízení bez uveřejnění.

A stejného názoru je i krajský soud, který vyšel z toho, že je to žalobce v pozici zadavatele, koho v případě použití jednacího řízení bez uveřejnění stíhá břemeno důkazní a z logiky věci i břemeno tvrzení. Tvrzení žalobce, že k použití daného druhu zadávacího řízení vedly důvody plynoucí z ochrany výhradních práv, ovšem neobstojí a ani obstát nemohou.

O ochranu výhradních práv se totiž bude jednat v případech, kdy je předmět veřejné zakázky chráněn právem z průmyslového či jiného vlastnictví, tj. patentem, užitným vzorem, ochrannou známkou, právem označení původu či autorským právem. Konkrétně se tak může jednat např. o veřejnou zakázku na úpravu/doplnění již dříve dodaného informačního systému, který je autorským dílem, a zadavatel nemá oprávnění toto autorské dílo upravovat – zde by pak byl evidentně jediný možný dodavatel, a sice autor informačního systému. O žádnou takovou ani jinou srovnatelnou situaci odpovídající ochraně výhradních práv se však v souzené věci nejedná. Z dokumentace k veřejné zakázce plyne, že jejím předmětem byl nájem HW zařízení, zajištění licencí k SW vybavení (aniž by se jednalo o SW, který by byl autorským dílem osloveného/vybraného uchazeče a dosavadního dodavatele – společnosti BIT Service), a dále provedení kompletní implementace a poskytnutí standardních servisních služeb. Jakkoli se tedy jednalo o odborné a specializované IT služby, stále to byly takové IT služby, které nebyly nikterak výjimečné v tom směru, že by jejich splnění bylo možné pouze jediným dodavatelem z důvodu ochrany výhradních práv.

Jednalo se o IT služby související s provozem žalobce – zadavatele jakožto statutárního města, kterých je v České republice 25 [23 ke dni podání výzvy k jednání – viz § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]

a která stejně jako žalobce plní povinnosti v rámci samostatné i přenesené působnosti – tedy na poli výkonu veřejné správy. Snaha žalobce o zajištění určité kontinuity IT systému jak po stránce funkční, tak technické, je přitom plně pochopitelná, avšak neudržitelná jako opora pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, a to nejen z důvodu ochrany výhradních práv (viz výše), ale také z důvodů technických.

O technické důvody se může jednat např. v situaci, kdy zadavatel již z dřívějšího období disponuje nějakým plněním a nyní potřebuje toto plnění nějakým způsobem rozšířit/doplnit a je nezbytné, aby toto nové plnění bylo kompatibilní s plněním zadavatelem již vlastněným. Jinými slovy, technický důvod může spočívat v potřebě zajištění kompatibility (slučitelnosti). O tento případ se však v souzené věci nejedná. Ostatně žalobce na potřebu kompatibility ani nepoukazoval a technické důvody spatřoval v potřebě kontinuity, aniž by však tvrdil a doložil, že skutečně jediný, kdo je reálně schopen tuto kontinuitu zajistit, je oslovený/vybraný uchazeč.

Skutečnost, že tento uchazeč byl dosavadním dodavatelem žalobce, zná jeho IT prostředí, a má tudíž jisté *know-how*, totiž sama o sobě není technickým důvodem pro zadání zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění tomuto dodavateli. Tím by dle judikatury – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, čj. 5 Afs 42/2012-53, č. 2790/2013 Sb. NSS – mohly být vedle již zmíněné neslučitelnosti též provozní problémy, které by vznikly změnou dodavatele. K tomu je nutno poznamenat, že určité riziko provozních problémů v souvislosti se změnou dodavatele zde z povahy věci bude vždy, avšak aby bylo relevantní a akceptovatelné pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, je třeba, aby se jednalo o riziko značné, zapříčiněné právě technickými parametry a jednoznačně tvrzené a doložené zadavatelem – žalobcem. A to se v daném případě nestalo. Žalobce sice zmínil potřebu zajištění technické a funkční kontinuity celého systému, avšak nijak konkrétní v tomto ohledu nebyl a odkázal jednak na důvodovou zprávu, kte-

rá je součástí zápisu z 20. schůze Rady města České Budějovice konané dne 29. 8. 2007, jednak na analýzu společnosti BDO IT.

V analýze společnosti BDO IT se uvádí, že v souvislosti s končící platností smlouvy (smluv) na zajištění outsourcingu ICT technologií by rada města měla rozhodovat, zda, příp. v jaké formě bude dále provoz ICT technologií zajišťován, přičemž jako podklad pro toto rozhodování má sloužit právě tato analýza – viz bod 2.2. Základní účel analýzy se tedy zcela míjí s žalobcem tvrzenými důvody, které by měla analýza dokládat, jak uvedl již žalovaný, resp. správní orgán I. stupně. Analýza posuzuje výhody a nevýhody zajištění IT systému pomocí tzv. outsourcingu, tedy pomocí služeb jiného subjektu. A ačkoli mezi hlavními směry úvah uvádí i „*riziko změny partnera v poskytování outsourcingových služeb*“, nijak konkrétní není. A skutečnost, že analýza ve výsledku vyznívá ve prospěch zachování dosavadního způsobu zajištění IT pomocí outsourcingu, neznamená, že k tomu mělo dojít za využití jednacích řízení bez uveřejnění, tj. nejjednoduššího a nejméně formálního způsobu zadávacího řízení. Ostatně na s. 17, pod bodem 4.6 analýzy označeným jako „*rizika outsourcingu ICT*“, se výslovně uvádí, že „[m]ožností outsourcingu je třeba využít s rozumem, s pečlivě vybraným dodavatelem“. V daném případě však žádný takový výběr neproběhl. Namísto toho žalobce zjednodušeně přímo z ruky zadal předmetnou zakázku stávajícímu dodavateli, což by bylo možné akceptovat, pouze pokud by zde existovala objektivní a skutečně vysoká míra rizika diskontinuity systému, která bude náležitě odůvodněna a doložena určitou technickou specifičností či výjimečností.

Zde se ovšem o žádný takový stav výjimečnosti či exkluzivity nejednalo. Jak již bylo zmíněno, předmětem veřejné zakázky byl nájem HW zařízení, zajištění licencí k SW vybavení, včetně provedení kompletní implementace a poskytnutí servisních služeb, tedy nic výjimečného v oblasti poskytování IT služeb. Nehledě na to, že – jak bylo rovněž zmíněno shora – se jednalo o IT systém související s provozem statutárního města, který

se sice v každém jednotlivém případě může odlišovat, avšak v zásadě se jedná o IT podporu pro výkon shodných či obdobných činností, jež nemají nějaká výjimečná specifika, resp. žalobce je netvrdil. Z pohledu krajského soudu se tedy spíše nežli o technické důvody svědčící tomu, že poptávané plnění, resp. služby je schopen dodat toliko jediný dodavatel, jednalo o snahu žalobce zachovat *status quo*, tj. snahu zachovat současného dodavatele – společnost BIT Service, se kterým dosavadní spolupráce funguje a jehož změna by nebyla jednoduchá. To ovšem není důvodem technickým, ale organizačně-provozním, který nelze bez dalšího akceptovat. To by totiž znamenalo možnost použití jednacích řízení bez uveřejnění v podstatě kdykoli, kdy zadavatel dlouhodobě spolupracuje s konkrétním dodavatelem, se kterým je spokojen, což by ve výsledku vedlo k nedůvodnému popření soutěžního prostředí.

Na uvedeném nic nemění ani důvodová zpráva k zápisu z 20. schůze Rady města České Budějovice konané dne 29. 8. 2007, na kterou žalobce odkazuje. Ke zmíněné důvodové zprávě krajský soud konstatuje, že pod bodem 4 obsahuje pasáž označenou jako „*Důvody pro realizaci VZ formou jednacích řízení bez uveřejnění*“, v níž se uvádí následující: „*Pro dodávku jednoho ze základních stavebních kamenů informačního systému Magistrátu města České Budějovice navrhuje oslovit jedinou firmu – BIT SERVIS, spol. s r. o., která je naším dlouholetým partnerem. Poskytuje nám již osmý rok outsourcing klíčové části informačního systému včetně správy a detailně zná náš informační systém včetně jeho slabých míst. Doporučená firma je autorem původního řešení, zná problematiku magistrátu, jeho technologie a aplikace a se spoluprací s ní jsme velmi spokojeni. Firma nám v případě problémů vždy vyšla vstříc a její zásahy jdou často nad rámec smluvně stanovených povinností. Je zároveň jedním z nejvýznamnějších partnerů IMB v České republice a pro všechny klíčové technologie, které jsou u nás implementovány, má nejvyšší certifikaci.*“ Dále jsou pod sebou seřazeny jednotlivé důvody,

v nichž se mj. opakuje, že navrhovaný dodavatel detailně zná informační systém zadavatele a díky tomu je jediný bez rizika schopen zajistit kontinuitu provozu a že bude zachována technologická jednotnost systému, který dodavatel navrhoval a který po posledním upgradu serverové farmy funguje bez zásadního výpadku z důvodu selhání technologie.

Důvodová zpráva tedy bez bližšího odůvodnění stojí na tom, že dosavadní dodavatel je autorem původního řešení (avšak bez ochrany výhradních práv v podobě autorského díla – viz výše) a že IT systém zadavatele zná, spolupráce s ním funguje a bez rizika jako jediný zajistí kontinuitu provozu. Tato obecná tvrzení ohledně současného IT systému, jeho znalosti ze strany dosavadního dodavatele a dobré, fungující spolupráce se zadavatelem – žalobcem ovšem nikdo nezpochybňoval, ani nehodnotil. Oba rozhodující správní orgány pouze vycházely z toho, že uvedené neznamená, že neexistuje žádný jiný dodavatel, který by byl vedle dosavadního dodavatele schopen předmět veřejné zakázky splnit. Proto neprováděly navrhovaný výslech svědků a ze stejných důvodů k němu nepřistoupil ani krajský soud. Provedení navrhovaného výsledku svědků jde nad rámec skutečností nezbytných pro posouzení předmětné věci. Žalovanému, potažmo správnímu orgánu I. stupně nelze důvodně vyčítat, že neprovedl žalobcem požadovaný výslech svědků, příp. že nezadal zpracování znaleckého posudku v situaci, kdy důvody tvrzené žalobcem jako důvody technické (ani jiné) neobstojí. Zjištění skutkového stavu věci ze strany správních orgánů bylo dostatečné, odpovídající rozložením důkazního břemene a břemene tvrzení, přičemž tento stav nebylo nutno doplňovat dokazováním ve smyslu § 77 s. ř. s.

A vázal-li žalobce z pozice zadavatele důvody pro použití jednacích řízení bez uveřejnění na stávajícího dodavatele a zajištění kontinuity systému, je třeba poznamenat, že změna dodavatele automaticky neznamená, že IT systém nebude funkční a schopný provozu – a to, že jde o systém složitý, resp. že se s ním nový dodavatel musí seznámit, je

imanentní součástí každé změny. Eliminování možných problémů souvisejících s příp. změnou stávajícího dodavatele bylo navíc řešitelné stanovením náležitých kvalifikačních předpokladů dokládajících dostatečné znalosti a zkušenosti uchazeče, např. i na základě referencí z předchozího plnění obdobných veřejných zakázek.

Lze tedy ve shodě s žalovaným uzavřít, že v daném případě nebyly objektivně dány a žalobcem prokázány důvody pro zadání veřejné zakázky za použití jednacích řízení bez uveřejnění, tzn., že výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně ob stojí.

VI.c) Ke změně smlouvy – uzavřením dodatku č. 2 – bez použití nového zadávacího řízení

Pokud jde o výrok II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tento se týká možnosti uzavření dodatku č. 2 k původní smlouvě, aniž by byl použit některý z druhů zadávacího řízení ve smyslu § 21 zákona o veřejných zakázkách. Jinými slovy – jde o otázku přípustnosti změny smlouvy na plnění veřejné zakázky, kterou vnitrostátní právní úprava původně výslovně neřešila, s výjimkou podmínek pro rozšíření předmětu veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění – viz § 82 odst. 2 větu druhou zákona o veřejných zakázkách (až posléze s účinností od 1. 4. 2012 byly tzv. transparentní novelou provedenou zákonem č. 55/2012 Sb. vymezeny v § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách případy, kdy se jedná o podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, a nelze tudíž měnit smlouvu uzavřenou na základě zadávacího řízení).

Aplikační praxe přitom vycházela z funkčního pohledu na povinnost souladu smlouvy s výsledky zadávacího řízení, která se nevyčerpává pouhým uzavřením smlouvy, ale musí být splněna po celou dobu plnění veřejné zakázky. To znamená, že podmínky sjednané v rámci zadávacího řízení nemůže v průběhu realizace veřejné zakázky zadavatel libovolně a svévolně měnit. Přípuštěny byly, resp. jsou pouze takové změny, které jsou nepodstatné, jen ty je možné provést

bez ukončení smlouvy a provedení nového zadávacího řízení. Kritéria pro rozlišování podstatných a nepodstatných změn smlouvy na plnění veřejné zakázky se dovozovala z judikatury Soudního dvora. Jako klíčové lze zmínit zejména rozsudky ze dne 5. 10. 2000, *Komise proti Francii*, C-337/98, Recueil, s. I-8377, ze dne 29. 4. 2004, *Komise proti CAS Succhi di Frutta SpA*, C-496/99 P, Recueil, s. I-3801, a především citovaný rozsudek ve věci *pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakousku*. Ostatně na posledně jmenovaný rozsudek ve věci *pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakousku* se v žalobě odvolává i žalobce (a rovněž důvodová zpráva k novele zákona o veřejných zakázkách provedené zákonem č. 55/2012 Sb., kterým zákonodárce jasně vymezil, kdy nelze měnit smlouvu uzavřenou na základě zadávacího řízení – v podrobnostech viz sněmovní tisk č. 370, B. Zvláštní část důvodové zprávy, k bodu 96, 6. volební období 2010–2013, digitální repozitář, www.psp.cz.).

Žalobce v tomto kontextu argumentuje tím, že jako přípustnou změnu lze vzít takovou změnu, se kterou smlouva počítá, předvídá ji a předem upraví způsob změny za vymezených okolností. A tak tomu bylo dle žalobce i v nyní souzené věci, neboť předem předvídal vývoj technologií a potřebu obnovy HW a SW, přičemž zohlednil i původní cenovou nabídku na realizaci veřejné zakázky.

K tomu krajský soud konstatuje, že takto jednoduše věc nestojí, a považuje za nutné připomenout kritéria pro rozlišování podstatných a nepodstatných změn, které v kontextu rozsudku Soudního dvora ve věci *pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakousku* sestávají ze základního pravidla a tří modelových případů. Podle základního pravidla (generální klauzule) je třeba považovat za podstatné takové změny, které mají podstatně odlišnou povahu než původní zakázka a v důsledku prokazují vůli smluvních stran znovu sjednat základní podmínky této zakázky. Změna tedy musí mít určitou intenzitu, musí směřovat do základních podmínek, přičemž čtyřmi takovými typovými případy

(skutkovými podstatami) jsou změny, které by:

- (i) umožnily účast jiných dodavatelů,
- (ii) ovlivnily výběr nejhodnější nabídky,
- (iii) znamenaly rozšíření předmětu veřejné zakázky, či
- (iv) znamenaly změnu ekonomické rovnováhy smlouvy.

Konkrétně ve vztahu ke změnám předvídaným ve smlouvě lze pak poznamenat, že v citované věci *pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakousku* Soudní dvůr sice připustil jako nepodstatnou změnu valorizační doložky, protože již původní smlouva předvíдалa možnost její úpravy podle nového cenového indexu (body 64 až 69 rozsudku). Naproti tomu v rozsudku Soudního dvora ze dne 14. 10. 2004, *Komise proti Francii*, C-340/02, Sb. rozh., s. I-9845, byla odmítnuta možnost zadat zakázku na druhou fázi přípravy projektu na úpravu čistírny odpadních vod na základě pouhé výhrady této možnosti v oznámení zakázky týkající se první fáze. Podobně z rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 4. 2010, *Wall*, C-91/08, Recueil, s. I-2815, vyplývá, že i ve smlouvě předvídaná či vyhrazená změna (zde: změna subdodavatele v případě koncesní smlouvy) může být podstatnou změnou, pokud měla zásadní vliv na výběr nabídky dodavatele.

O podstatnou změnu smlouvy se tak nepochybně může jednat i v případě, že tato změna byla ve smlouvě předvídaná tak, jako tomu bylo i v nyní souzené věci. Rozhodující je přitom rozsah předvídané změny, včetně toho, zda změna např. mohla mít vliv na výběr nejhodnější nabídky, resp. mohla umožnit účast jiných dodavatelů. A v tomto ohledu krajský soud souhlasí se žalovaným, který konstatoval, že žalobce obdržel v rámci dodatku č. 2 (z roku 2010) oproti původní smlouvě (z roku 2007) výrazně větší plnění v části HW zařízení na úkor SW vybavení a není vyloučeno, že v případě řádného zadání veřejné zakázky v odpovídajícím zadávacím řízení podle zákona by mu byly nabídnuty jiným uchazečem lepší nabídky. K tomu krajský soud doplňuje, že změna smlouvy

provedená dodatkem č. 2 z původního plnění udělala plnění jiné, včetně jiné ceny, jak je zřejmé ze spisové dokumentace, včetně dokumentace k veřejné zakázce, z níž vyplývá následující:

- **plnění podle původní smlouvy** (celkem v částce 34 099 143,52 Kč, za 36 měsíců)
 - pronájem HW zařízení: 14 403 903,36 Kč (400 108,43 Kč měsíčně),
 - zajištění licencí SW: 3 550 430,43 Kč (98 623,07 Kč měsíčně), tj. v součtu 17 954 333,79 Kč
 - poskytování servisních služeb: 16 144 809,73 Kč (448 466,94 Kč měsíčně)
- **plnění podle smlouvy ve znění dodatku č. 2** (celkem v částce 37 213 725,96 Kč, za 36 měsíců, včetně navýšení o prokázanou inflaci dle článku 7.19 smlouvy)
 - pronájem HW zařízení: 19 917 015,12 Kč (553 250,42 Kč měsíčně),
 - zajištění licencí SW: 1 202 344,92 Kč (33 398,47 Kč měsíčně), tj. v součtu 21 119 360,04 Kč
 - poskytování servisních služeb: 16 094 365,92 Kč (447 065,72 Kč měsíčně)

Již jen z tohoto prostého výčtu je patrné, že základní rámec, resp. struktura poptávaného plnění zůstala zachována, tj. (i) pronájem HW, (ii) zajištění SW a (iii) servis, avšak ve vztahu k prvním dvěma položkám, tedy HW a SW, došlo k jejich výraznému přeskupení, změně poměrů ve prospěch HW.

Navíc – a to je velmi podstatné – došlo k pořízení nových a modernějších komponent HW zařízení a nového SW vybavení, jak je zřejmé z článku 7.8 smlouvy, podle něhož platilo, že: „*Dodavatel je oprávněn nejpozději ke dni uplynutí 32 měsíců od podpisu této smlouvy učinit odběrateli novou nabídku na obnovu technologií IT, tj. dodávku HW*

zařízení, SW vybavení a poskytování souvisejících služeb, přičemž v případě, že tato nabídka bude cenově totožná nebo výhodnější a technické parametry nabízeného HW zařízení a SW vybavení budou stejné nebo lepší než podle původní nabídky, je dodavatel oprávněn nejpozději do uplynutí 3 let od data podpisu této smlouvy písemně oznámit odběrateli, že využívá své opční právo na přeměnu doby trvání této smlouvy. V případě, že nová nabídka dodavatele bude cenově nevýhodnější než podle původní nabídky, mohou účastníci uzavřít dohodu o nových podmínkách dodávky HW zařízení, SW vybavení a poskytování souvisejících služeb.“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem).

Z následujícího článku 7.9 smlouvy přitom plyne, že „[t]ato smlouva se uzavírá na dobu neurčitou s tím, že v případě využití práva dodavatele podle článku 7.8 platí ke dni uplynutí tří let od data podpisu této smlouvy, že tato smlouva byla uzavřena na dobu určitou – šesti let od jejího podpisu. Změna doby platnosti smlouvy z doby neurčité na určitou využitím opce dle článku 7.8 nemá žádný vliv na právo odběratele vypovědět tuto smlouvu podle článků 4.11, 4.12 a 6.10 této smlouvy.“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem).

Z citovaného je tedy zřejmé, že možnost změny smlouvy byla sice ve smlouvě předvídána, avšak bez detailních pravidel pro její využití, které nebylo závislé na jasně stanovených a objektivních okolnostech. Smlouva shora popsanou změnu struktury plnění vůbec nepředvíдалa, byla v tomto ohledu velmi vágní a závisela na nabídce dodavatele – limitované toliko cenou a technickými parametry, ničím jiným. A skutečnost, že dodavatel svého (opčního) práva učinit takovou nabídku využil, vedlo nejen ke změně struktury původního plnění a jednotlivých cen, ale též ke změně doby plnění z doby neurčité na dobu určitou v délce 6 let, jež byla navíc dodatkem č. 2 změněna na 9 let (viz čl. III písm. O dodatku č. 2).

Lze tedy shrnout, že uzavřením dodatku č. 2 ve výsledku došlo k takové změně, která nebyla původní smlouvou předvídána a která

svojí intenzitou zasáhla do struktury původního plnění, jeho cenového rozdělení i doby plnění, a to vše v souvislosti s novou nabídkou dodavatele. Za dané situace tedy dle přesvědčení krajského soudu není pochyb o tom, že se ve výsledku nejednalo o přípustnou změnu smlouvy, nýbrž o novou veřejnou zakázku, která následovala po původní veřejné zakázce a ve výsledku ji nahradila. A pokud by k zadání této zakázky došlo dle zákona, tedy s využitím zadávacího řízení, nelze vyloučit i účast jiných dodavatelů a následný výběr jiné, výhodnější nabídky [srov. shora uvedené typové případy podstatných změn smlouvy (i) a (ii)].

Předmětná změna smlouvy v podobě dodatku č. 2 z původního plnění nepochybně udělala plnění jiné – další, které bylo namístež popotávat podle zákona o veřejných zakázkách, a to platí tím spíše, že neobstálo ani žalobcem použité jednací řízení bez uveřejnění, na základě kterého byla uzavřena původní smlouva v podstatě bez soutěže s dosavadním dodavatelem – viz výše pod bodem VI.b). Jednání smluvních stran, tj. žalobce v pozici zadavatele a objednatele na straně jedné a společnosti BIT Service jako dodavatele na straně druhé, tak

nelze akceptovat, a skutečnost, že si žalobce v souvislosti s uzavíráním dodatku č. 2 opatřil dvě oponentní nabídky, jejichž cena měla být vyšší než cena nabízená dodavatelem, jak vyplývá z předložené dokumentace k veřejné zakázce, na daném závěru nic nemění, spíše naopak. Tyto nabídky – učiněné navíc pouze ve vztahu k HW a SW – dokládají existenci i jiných subjektů schopných dodat předmětné plnění, resp. jeho část, přičemž těchto subjektů by v případě použití náležitěho druhu zadávacího řízení mohlo být mnohem více a je možné, že jejich nabídky by při zachování standardní soutěže byly pro žalobce výhodnější.

Lze tedy ve shodě s předsedou žalovaného, potažmo správním orgánem I. stupně uzavřít, že reálným obsahem změny smlouvy provedené dodatkem č. 2 byla nová veřejná zakázka, a proto měl žalobce použít odpovídající druh zadávacího řízení. A pokud tak neučinil, dopustil se správního deliktu popsaného ve výroku II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Za spáchání správního deliktu ad I. a II. výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně přítom byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 300 000 Kč, ke které se váže poslední žalobní námitka pod bodem III žaloby.

3391

Územní plánování: etapizace

k § 19 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Etapizací ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 se rozumí stanovení pořadí provádění takových změn v území, které vyplývají ze schválené územní plánovací dokumentace. Takovou změnou nejsou změny podmínek chráněných území nebo ochranných pásem, vyhlášených podle zvláštních právních předpisů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, čj. 1 As 67/2015-42)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS, č. 244/2004 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS, č. 1665/2009 Sb. NSS a č. 2266/2011 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Martin Z. proti Statutárnímu městu Olomouc o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

Navrhovatel podal dne 8. 12. 2014 návrh na zrušení části opatření obecné povahy územního plánu Olomouce vydaného zastupitelstvem Olomouce usnesením ze dne 15. 9. 2014 (dále jen „územní plán“). Domáhal

se zrušení částí územního plánu označených jako plochy 09/068Z, 09069P a 09/079S, a to v rozsahu jím vlastněných pozemků parc. č. 305/1 a 309/1 v k. ú. Chvátkovice, v regulativu využití ploch a dohodě o parcelaci.

Navrhovatel uvedl, že územní plán jej v napadené části zkrátí na vlastnickém právu, nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, a to zejména v důsledku nesprávného zpracování námítky ke konceptu do návrhu územního plánu a následného nesprávného rozhodnutí o navrhovatelově námítce. Vymezení veřejného prostranství výrazně znehodnotilo jeho nemovitosti, přičemž pro vlastní dopravní obslužnost není potřeba. Vedením komunikace v těsné blízkosti jeho obytné vily dojde k znehodnocení kvality bydlení, zásahu do práva na ochranu soukromí a poklesu tržní ceny. Zvolené řešení nemůže být odůvodněno veřejným zájmem, jelikož územní plán rozvíjí nové plochy mimo intravilán obce na úkor pozemku v intravilánu historicky zasaženého. Zastavěním extravilánu a rozšířením zastavěného území nedojde k dosažení kompaktnosti území, ale pouze k upřednostnění uniformity v podobě zarovnání vnějších hranic lokality, přičemž odpůrce neodůvodnil jakýkoli veřejný zájem na této změně. Dále neodůvodnil, zda tato změna přispěje k lepší architektonické úpravě území a v čem je lepší vedení pokračování Gorkého ulice v přímce oproti umístění veřejného prostranství na pozemcích odpůrce. Za nesprávné považoval rovněž převzetí části trasy veřejného prostranství z územní studie a argumentací rozvojem blokové struktury. Tvrzení, že výměra pozemků ve vlastnictví odpůrce zdaleka nedosahuje požadované velikosti, tvaru a šířky, je podle něj nepřezkoumatelné. Stanovením dohody o parcelaci a podmíněním využití plochy 09/068Z etapizací nastolil odpůrce v území blokační stav. Argumentoval odlišným postupem odpůrce oproti jinému veřejnému prostranství v nově rozvíjené lokalitě, které umístil „*logicky na hranici rozvojového území*“. Ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, o nezbytné míře vymezení ploch veřejného prostranství je nutno vykládat podle zásady minimalizace zásahu do soukromých práv tak, že související plocha veřejného prostranství by měla být vymezena spolu a v rámci nově rozvíjeného území se zastavitelnou plochou, nikoli na přilehlém soukromém pozemku, tvořícím odlišnou plo-

chu. Dále odpůrce dostatečně nevyhodnotil a neprokázal potřebu vymezení nově zastavitelných ploch 09/068Z, 09/069P a 09/079S, ani nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Dále navrhovatel namítal rozpor napadené části opatření obecné povahy s principem proporcionality.

Krajský soud v Ostravě shledal návrh důvodným a rozsudkem ze dne 19. 2. 2015, čj. 79 A 9/2014-42, územní plán zrušil v rozsahu vymezeném návrhem. Přisvědčil navrhovatelí, že odůvodnění opatření obecné povahy nedostojí principu proporcionality. Zásah do vlastnického práva navrhovatele nebyl řádně odůvodněn veřejným zájmem. Bylo-li v pokynech pro zpracování územního plánu námítkám navrhovatele vyhověno, ale následně zpracovaný návrh s nimi byl v rozporu, bylo nutno pečlivě zdůvodnit, proč původně zamýšlená varianta musela ustoupit variantě jiné. Této povinnosti odpůrce nedostál a naopak vytýká navrhovatelí, že nepředkládá komplexní variantu, ač ten k tomu není povinen. Odpůrce rezignoval na posouzení variant a jeho odůvodnění je z hlediska proporcionality nepřezkoumatelné. Jestliže odpůrce argumentoval nedostatečnou plochou v jeho vlastnictví pro vytvoření veřejného prostranství dle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, pak ale řádně neodůvodnil, proč převážná část jeho pozemku parc. č. 311/1 nebyla do prostranství zahrnuta, zatímco do něj byla zahrnuta převážná část sporných pozemků navrhovatele. Tvrzení odpůrce, že veřejná prostranství jsou v maximální možné míře vymezena na pozemcích ve veřejném vlastnictví tak, aby byl zásah do soukromých pozemků minimalizován, nemá oporu ve spise. Není také zřejmé, proč by vedení prostranství v napřímené návaznosti na ulici Gorkého mělo mít přednost před jiným řešením, které by na tutéž ulici navazovalo prostřednictvím pozemku ve vlastnictví odpůrce a které by bylo šetrnější k vlastnickému právu navrhovatele.

Odůvodnění územního plánu je dále v rozporu se spisovým materiálem v části, v níž odpůrce argumentuje souvislou blokovou zástavbou, na kterou je třeba navázat i na

nově se rozvíjející ploše. Podle mapových podkladů v bezprostředním okolí předmětných ploch bloková zástavba ve své klasické podobě (blok s vnitřním nádvořím) zcela chybí; přítomna je jen bloková zástavba řadová a zástavba disperzní. I pokud by chtěl odpůrce vytvořit na nově zastavitelných územích blokovou zástavbu, není prokázáno, že by tomu alternativní řešení bránila. Odpůrce ve vypořádání námitek směřuje dostupnost pozemků (zajišťitelných prostou komunikací) s potřebou veřejného prostranství.

Krajský soud nepřisvědčil námitkám navrhovatele týkajícím se záměru seniorského bydlení, který ve fázi probíhajícího územního řízení nemůže být důvodem hodným zohlednění v územním plánu. Na druhou stranu ale obdobně nemůže odpůrce argumentovat plánovaným zúžením ochranného pásma kulturních památek areálu chrámu Navštívení Panny na Sv. Kopečku a areálu bývalého premonstrátského kláštera Hradisko, které ještě v době schválení územního plánu nebylo ani předmětem jakéhokoli zahájeného řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že územní plán nedostojí principu proporcionality a zásah do vlastnického práva nebyl řádně odůvodněn veřejným zájmem. Při respektování zásad územního plánování a relevantních právních předpisů považuje stěžovatel nadále zvolené řešení za správné a z pohledu územního plánování za jediné možné. Pozemky stěžovatele jsou veřejným prostranstvím dotčeny prakticky v celém rozsahu, další pozemky zde stěžovatel nemá. Ústup z pozemků navrhovatele by znamenal dotčení pozemků jiných vlastníků, ovšem za cenu urbanistického znehodnocení území. K výhradě krajského soudu, že se měl vypořádat s jinými variantami, stěžovatel uvedl, že žádné jiné, jež by v daném území připadaly v úvahu, neshledal. Stěžovatel dále vytkl krajskému soudu, že se nezabýval zařazením dotčené části pozemků navrhovatele do plochy, jejíž využití bylo podmíněno dohodou o parcelaci, která je pro posouzení proporci-

onality zásahu zásadní. Stěžovatel se nadto ve vyjádření k návrhu navrhovatele podrobně zabýval zamýšleným návrhem navrhovatele na umístění bytového domu pro seniory a prokázal, že jej lze uskutečnit i při stanovených podmínkách územního plánu. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil spisový materiál a nevzal v potaz argumentaci ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Závěr krajského soudu, že v pokynech pro zpracování územního plánu bylo námitkám navrhovatele vyhověno, ovšem následně zpracovaný návrh byl s pokyny v rozporu, je nesprávný. Předně sám krajský soud přisvědčil stěžovateli, že proces pořizování územního plánu má svou dynamiku a výsledek nemusí korespondovat s obsahem zadání. Krajský soud také nesprávně vložil jednak smysl zpracování konceptu a následných pokynů, jednak obsah spisového materiálu. Tvrzení, že v pokynech pro zpracování návrhu bylo námitkám navrhovatele vyhověno, krajský soud bez dalšího převzal z argumentace navrhovatele. Pokyny však žádný návrh rozhodnutí o námitkách neobsahovaly a ani obsahovat nemohly. Smyslem jejich zpracování a následného schválení bylo konkretizovat schválené zadání tak, jak to vyplynulo z projednání konceptu. Podle § 49 odst. d) stavebního zákona z roku 2006 měly pokyny pro zpracování územního plánu obsahovat vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky. Z textu uvedeného v pokynech pro zpracování návrhu (s. 278–279) k navrhovatelově námitce ke konceptu nevyplývá, že by jí mělo být v návrhu vyhověno, naopak je zřejmé, že se i nadále počítalo s prodloužením ulice Gorkého jako základní osou území a že její vymezení bylo současně nezbytnou podmínkou pro využití zastavitelných ploch severně od ní a zadních částí pozemků v jižně umístěné stabilizované ploše (vč. pozemků navrhovatele). Územní studie, zmíněná v odůvodnění pokynů, se zabývala územím zahrnujícím jen severovýchodní část pozemku parc. č. 1417/1, osa historické cesty se týkala tedy pouze této části. Zpracovateli bylo na základě projednání konceptu uloženo

no zabývat se daným územím v souladu s pokynem a jeho odůvodněním, a to mimo jiné i ve vztahu k uplatnění námitce, což splnil. Veřejné prostranství vymezil v logickém prodloužení stávající ulice Gorkého a zahrnul do něj v souladu s územní studií převážnou část pozemků parc. č. 311/1 a parc. č. 1417/1. Námitka zásahu do vlastnických práv byla v návrhu územního plánu vzata v úvahu, a proto bylo využití nově navrhovaných zastavitelných ploch smíšených obytných (09/068Z a 09/066Z) a přestavbové plochy veřejného prostranství (09/069P) podmíněno dohodou o parcelaci. Ta měla zajistit, že vlastníci pozemků v zastavitelných plochách budou povinni navrhovateli kompenzovat újmu vzniklou vymezením plochy veřejného prostranství na jeho pozemcích. Z výše uvedeného plyne, že mezi pokyny pro zpracování návrhu a následným návrhem k žádné nahodilé změně nedošlo.

Nadto krajský soud zrušil dohodu o parcelaci pouze ve vztahu k pozemkům navrhovatele, čímž se dotkl právní jistoty ostatních vlastníků. V současnosti není jasné, jakou parcelaci by v dohodě měli řešit. Pro posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatele nelze pominout fakt, že podmínku dohody o parcelaci navrhovatel v námitce k návrhu územního plánu nenapadl. Z důvodu, že krajský soud zrušení podmínky dohody o parcelaci nezdůvodnil, považuje stěžovatel jeho rozsudek v tomto směru za nepřezkoumatelný.

Dále stěžovatel nesouhlasil se závěry krajského soudu o zahrnutí pozemků do veřejného prostranství. V případě obou městských pozemků byla zahrnuta jejich převážná plocha. Veřejná prostranství jsou v územním plánu v maximální možné míře vymezena na pozemcích ve veřejném vlastnictví tak, aby byl zásah do soukromých pozemků minimalizován. Pojem *v maximální možné míře* je přitom třeba chápat rovněž ve vztahu k urbanistickým zásadám, tj. k logickému členění území na smysluplné celky. Důvody k vymezení plochy také na pozemcích navrhovatele byly objasněny ve vypořádání námítky. Stěžovatel si je vědom újmy způsobené

vlastníkům, na jejichž pozemcích je vymezeno veřejné prostranství. Pokud však městské pozemky k vymezení nepostačují, není důvod ve prospěch jednoho vlastníka ustupovat z urbanistických principů (prodloužení ulice Gorkého, návaznost na parkově upravený předprostor školy, přirozený rozvoj blokové struktury v přibližně pravouhlém rastru ulic), neboť každým odlišným řešením se způsobí újma jinému vlastníku. Krajský soud se zabýval proporcionalitou pouze ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele, územní plán se však musí zabývat proporcionalitou obecně. Právě proto byla vlastníkům pozemků v daném území uložena povinnost vyrovnat si mezi sebou náklady a prospěchy dohodou o parcelaci. Toto opatření k dosažení proporcionality považuje stěžovatel za dostatečné a konformní z hlediska stavebního zákona.

Zcela nesprávný je závěr krajského soudu o absenci blokové zástavby v bezprostředním okolí předmětných ploch. Ze spisového materiálu je zřejmé, že územní plán rozlišuje pouze tyto typy struktury zástavby: areálový, blokový, kompaktní rostlý městský, solitérní, sídlištní volný a kompaktní rostlý vesnický typ. Za blokovou zástavbu je považována zástavba uspořádaná ve stavební (uliční) čáře podél veřejného prostranství, a to ve schématu: veřejné prostranství (ulice) – zástavba – zahrady či dvory. V bezprostředním okolí ploch 09/070S a 09/069P se nacházejí např. plochy 09/065S, 09/071S a 09/077S, jejichž řadová zástavba je v územním plánu charakterizována jako blokový typ. V případě zástavby na ploše 09/070S se sice z větší části nejedná o řadovou zástavbu, přesto však splňuje charakteristiku blokového typu zástavby ve smyslu řazení zástavby podél veřejného prostranství ulice Chválkovická a existence zadního pásu zahrad. Z tohoto schématu se vymyká pouze navrhovatelova vila, jejíž umístění je reliktem situace, kdy byla součástí továrního areálu. Dnes jsou však stavby využívány nezávisle na sobě a území ztratilo charakter jednotného areálového konceptu. Ambicí územního plánu bylo vnést do tohoto území řád, přičemž umístění vily hrálo při vy-

mezení veřejného prostranství 09/069S svou roli – pokračováním zástavby podél tohoto veřejného prostranství mělo dojít k uzavření blokové struktury a dotvoření klasického vnitrobloku charakteristického pro městskou zástavbu.

Pokud krajský soud v odůvodnění rozsudku vytýká stěžovateli směšování dostupnosti pozemků zajistitelných prostou komunikací s potřebou veřejného prostranství, pak stěžovatel namítá, že město (sídlo) nelze považovat za nahodilý souhrn pozemků dostupných komunikací, ale je nutno k němu přistupovat jako k logickému a smysluplnému systému veřejných prostranství a zastavitelných ploch. Veřejná prostranství přitom nezahrnují jen nezbytné komunikace a chodníky, ale také např. pásy pro vedení inženýrských sítí a pásy zeleně. Je-li podle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území minimální požadovaná šířka ulice při obousměrném provozu 8 m, je zřejmé, že přidružením další požadované plochy veřejného prostranství k ulici se zábor pozemků pro veřejné prostranství minimalizuje.

Navrhovatel ve vyjádření odkázal na důvody pro zrušení územního plánu uváděné v řízení před krajským soudem a na rozsudek krajského soudu, s nímž se ztotožňuje. Nepopíratelné je zejména porušení § 50 odst. 1 stavebního zákona. Argumentace stěžovatele je podle navrhovatele účelová a nezakládá se na zjištěných skutečnostech. Tvrdí-li stěžovatel, že nerozhodl o námitkách, pak sám potvrzuje, že zatížil řízení další vadou. Uvedl-li stěžovatel, že námitku v pokynech zohlednil, pak je jeho závěr, že námitce nebylo vyhověno nebo o ní nebylo rozhodnuto, v rozporu s jazykovým výkladem a materiálním posuzováním právního úkonu. Bylo-li v námitce namítáno, jednak aby veřejné prostranství nebylo umístěno na pozemcích navrhovatele, jednak aby bylo umístěno pouze na pozemcích stěžovatele, pak není výsledkem zohlednění, je-li nadále umístěno na obou pozemcích. Argumentace stěžovatele je proto v tomto bodu zavádějící, vnitřně rozporná a matoucí. Pokud se koncept nijak nelišil od následného návrhu, nelze tvrdit, že byla námitka zohled-

něna. Stěžovatel jednoznačně porušil zákon a dopustil se nesprávného úředního postupu.

Za nepodložené považuje navrhovatel tvrzení o nemožnosti ústupu z jeho pozemků a urbanistického zhodnocení. Není zřejmé, z jakých skutečností stěžovatel tento závěr dovodil. Oporu nemá ani závěr, že zamýšlený záměr navrhovatele lze uskutečnit i při podmínkách stanovených územním plánem. Vztahovala-li se dohoda o parcelaci k pozemkům, k nimž krajský soud územní plán zrušil, je logické, že krajský soud musel zrušit i další podmínky vztahující se k tomuto území.

Tvrzení stěžovatele o důvodech pro vymezení veřejného prostranství pouze potvrzuje praxi při přípravě územního plánu, kdy stěžovatel nijak nezohledňoval panující vlastnická práva a prosazoval za každou cenu novou výstavbu na dosud nezastavitelných pozemcích s odkazem na urbanistické principy, které si stěžovatel vykládá pouze subjektivně ve vlastním zájmu, jímž je proměna orné půdy na stavební pozemky. Námitky k blokové zástavbě podle navrhovatele neobsahují argumentaci způsobitou odůvodnit zrušení rozsudku.

Závěrem stěžovatel sám potvrzuje, že je navrhovateli prostřednictvím územního plánu způsobována újma. Argumenty o její kompenzaci v podobě dohody o parcelaci jsou spekulativní, jelikož nelze předvídat ani její obsah, ani zda bude uzavřena. Pak nebude újma navrhovateli nijak kompenzována a zároveň nebude naplněn cíl stěžovatele v podobě prosazovaného urbanistického řešení. Řešení požadované stěžovatelem tak způsobí pouze zablokování jakéhokoli rozvoje území.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

V.A Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

(...) [21] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy,

opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS).

[22] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud vadu ve smyslu výše nastíněné judikatury neshledal. Krajský soud zrušil územní plán v rozsahu navrhovatelem vlastněných pozemků parc. č. 305/1 a 309/1 v k. ú. Chválkovice, a to v regulativu využití ploch a dohodě o parcelaci.

[23] Dohoda o parcelaci *DP-25: Chválkovice - V loukách* je stanovena jako podmínka pro využití ploch 09/068Z, 09/066Z, 09/069P a 09/067P. Rozhodování o změnách v těchto plochách je tak podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, dotčených navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem.

[24] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že institut dohody o parcelaci v zásadě slouží „spravedlivému“ řešení poměrů v území, neboť umožňuje rozložit dopady regulace jeho využití na všechny vlastníky těch pozemků, v zájmu jejichž efektivního využití je regulace stanovena.

[25] Zrušil-li však krajský soud regulativ využití předmětných pozemků, bylo též zcela namístě zrušit vázanost využití těchto pozemků dohodou o parcelaci. Pozemky stěžovatele totiž z důsledku zrušení části územního plánu nemohou být dotčeny záměry využití výše uvedených ploch mimo předmětné pozemky a bylo by v rozporu se samotným účelem dohody o parcelaci, aby realizace takových záměrů byla podmíněna souhlasem navrhovatele. Ze stejného důvodu pak nemůže být ani využití předmětných pozemků navrhovatele podmíněno dohodou o parcelaci s dalšími vlastníky pozemků v plochách zahrnutých v dohodě o parcelaci. V opačném případě by totiž zachování podmínky dohody o parcelaci znamenalo *de facto* trvání zrušené regulace využití pozemků navrhovatele. Soud na druhou stranu nemohl za dané situace ani zrušit podmínku dohody o parcelaci jako celek, neboť tím by v rozporu s § 101d odst. 1 s. ř. s. překročil „žalobní“ návrh.

[26] Nic z výše uvedeného samozřejmě nebrání tomu, aby při novém stanovení regulace využití pozemků navrhovatele byly tyto pozemky opět zahrnuty do požadavku dohody o parcelaci.

[27] Zrušení dohody o parcelaci ve vztahu k pozemkům navrhovatele je proto logickým důsledkem zrušení regulativů využití těchto pozemků a rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný jen proto, že soud samostatně neodůvodnil zrušení dohody o parcelaci.

V.B Soulad návrhu územního plánu s vypořádáním námítky navrhovatele ke konceptu územního plánu a s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu

[28] Stěžovatel namítal nesprávnost závěru krajského soudu, že byl návrh územního plánu v rozporu s pokyny.

[29] Pokud jde o relevantní skutkové okolnosti, Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že v konceptu územního plánu bylo veřejné prostranství VP-107 vedeno prakticky zcela mimo pozemky ve vlastnictví města. Ke konceptu podal navrhovatel dne 29. 7. 2010 námítku, v níž nesouhlasil s vedením

komunikace přes jím vlastněné pozemky parc. č. 309/1, 305/1, 304/2, 281, 305/2, 736, 737 a 738 v k. ú. Chválkovice. Poukazoval na to, že takto vedená komunikace by výrazně znehodnotila jeho nemovitosti, přičemž pro vlastní dopravní obslužnost není potřeba.

[30] V pokynech pro zpracování návrhu územního plánu, jež schválilo Zastupitelstvo města Olomouce dne 23. 2. 2011, je na s. 278–279 navrhovatelova námitka vypořádána následovně: „*námitka je zohledněna v pokynech: trasa veřejného prostranství VP-107 bude vedena po pozemcích parc. č. 311/1 a 1417/1 v katastrálním území Chválkovice ve vlastnictví SMOI, až po ul. Chválkovickou*“. Podle odůvodnění tohoto vypořádání představuje navržené veřejné prostranství logické prodloužení stávající ulice Gorkého severovýchodním směrem. Vymezení veřejného prostranství je nezbytnou podmínkou pro realizaci případné výstavby jak v zastavitelné ploše, tak ve stabilizované ploše 056/01, v zadních částech pozemků při ulici Chválkovické (vč. předmětných pozemků). Logická trasa veřejného prostranství je z velké části v ose historické cesty na pozemku parc. č. 1417/1 při severní hranici uvedených pozemků, v souladu s územní studií daného území.

[31] Na s. 8 pokynů je uvedeno: „*Bod 8. Trasa veřejného prostranství VP-107 bude vedena po pozemcích parc. č. 311/1 a 1417/1 v katastrálním území Chválkovice ve vlastnictví SMOI, až po ul. Chválkovickou.*“

[32] Na základě schválených pokynů byl zpracován návrh územního plánu, který byl nejprve projednán s dotčenými orgány. Na základě jejich stanovisek a následných dohod byl upraven a v upravené podobě byl veřejně projednán. Veřejné prostranství VP-107 bylo v návrhu vymezeno z části na pozemcích parc. č. 311/1 a 1417/1 v k. ú. Chválkovice, které jsou ve vlastnictví statutárního města Olomouc. Z daleko větší části byly však i nadále vymezeny na pozemcích navrhovatele, a to dokonce v podstatně větším rozsahu, než tomu bylo v konceptu územního plánu, proti němuž směřovala námitka navrhovatele. K upravenému návrhu územního plánu

podal navrhovatel společnou námitku, v níž opětovně nesouhlasil s vedením veřejného prostranství přes jeho pozemky. Těto námitce stěžovatel nevyhověl.

[33] Podle § 49 odst. 2 písm. d) stavebního zákona pořizovatel k návrhu pokynů pro zpracování územního plánu připojí odůvodnění, které obsahuje mj. „*vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky*“. Oproti tomu o námitkách k návrhu správní orgán rozhoduje (srov. § 172 správního řádu).

[34] Námitky ke konceptu tedy mají jiný charakter než námitky k návrhu územního plánu. Zatímco v případě prvních zákon ukládá povinnost je vyhodnotit, v případě druhých o nich zastupitelstvo rozhodne. I přes odlišný režim námitek podávaných v jednotlivých fázích územního plánování však nelze souhlasit se stěžovatelem, který tvrdí, že z textu odůvodnění vypořádání námitky navrhovatele ke konceptu neplyne, že by námitce mělo být vyhověno.

[35] V pokynech byly námitky dotčených osob i připomínky veřejnosti ke konceptu územního plánu vypořádány tak, že byly buď zohledněny, částečně zohledněny, vzaty na vědomí nebo nezohledněny. Jestliže byla navrhovatelova námitka vypořádána jako zohledněná, spolu s jednoznačně formulovaným pokynem „*trasa veřejného prostranství VP-107 bude vedena po pozemcích parc. č. 311/1 a 1417/1 v katastrálním území Chválkovice ve vlastnictví SMOI*“, mohl navrhovatel oprávněně nabýt dojem, že jeho námitce bylo vyhověno v tom smyslu, že veřejné prostranství nebude vedeno po jeho pozemcích.

[36] Výsledek však byl právě opačný. Veřejné prostranství bylo v návrhu územního plánu vymezeno oproti konceptu širěji. Ač bylo nově vedeno (v souladu s pokyny) ve větší míře také na pozemcích stěžovatele, zabíralo i nadále rovněž pozemky navrhovatele, a to dokonce v podstatně větším rozsahu, než tomu bylo v konceptu územního plánu.

[37] Na druhou stranu, již v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169,

č. 2266/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil dynamiku procesu pořizování územně plánovací dokumentace, jejíž obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Uvedl, že „[s]tavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání.“

[38] Tento závěr zcela dopadá i na posuzovaný případ a soud neshledává důvod se od něj odchýlit. Neučinil tak ovšem ani krajský soud. Ten nekonstatoval nezákonnost projednávané části územního plánu pro rozpor s pokyny. Vzněl „pouze“ zcela oprávněný požadavek, aby v takovém případě, kdy se v návrhu územního plánu přijaté řešení odchyluje od způsobu vypořádání připomínek a námitek ke konceptu územního plánu, bylo takové řešení obzvláště podrobně a přesvědčivě odůvodněno. Ani tato námitka proto není důvodná.

V.C Blokovaná zástavba

[39] Stěžovatel dále namítal nesprávnost závěru krajského soudu, podle něhož je odůvodnění územního plánu v části, v níž argumentuje souvislou blokovou výstavbou, v rozporu se spisovým materiálem.

[40] Stěžovatel v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele uvedl, že „šířka nově vymezeného veřejného prostranství odpovídá šířce stávajícího parkově upraveného předprostoru školy, na který přirozeně navazuje, čímž je vytvořen ucelený veřejný prostor. Je tak přirozeně rozvíjena stávající blokovaná urbanistická struktura, kde ulice zpravidla vytvářejí pravidelnou pravoúhlou mřížovou síť, vymežující jednotlivé bloky, a umožňující optimální využití pozemků.“

[41] Krajský soud při posuzování námítky navrhovatele, který tvrdil, že taková struk-

tura v daném území neexistuje a stěžovatel ji navzdory historickému stavu v území násilně a na úkor soukromých vlastníků v území tvoří, vyšel z mapových podkladů, na jejichž základě dospěl k závěru, že v bezprostředním okolí předmětných ploch blokovaná zástavba v klasické podobě (blok s vnitřním nádvořím) zcela chybí.

[42] Zvolený postup byl nesprávný, při posuzování námítky měl krajský soud vyjít z vymezení typů struktur zástavby v územním plánu. V něm je na s. 92 blokový typ zástavby vymezen následovně: „*Blokový typ je druh zástavby vymezený zpravidla stavebními (uličními) čarami. V případě, že blok není ze všech stran vymezen uličními čarami, stanoví se další pomocné čáry tak, aby bylo možno nade vší pochybnost stanovit plochu bloku. Vnější hrana zástavby vymezuje veřejné prostranství, vnitřní hrana zpravidla soukromý nebo polosoukromý prostor uvnitř bloku.*“

[43] V blízkém okolí plochy lze nalézt např. stabilizované plochy 09/065S, 09/071S a 09/077S, jejichž zástavba splňuje znaky blokového typu, jak jej vymezuje územní plán. Závěr krajského soudu, podle něhož je argumentace souvislou blokovou zástavbou v rozporu se spisovým materiálem, je nesprávný a je namístě závěry krajského soudu v této otázce korigovat.

[44] Na druhou stranu nelze přehlédnout, že právě u plochy 09/070S je požadavek blokového typu zástavby ve výše vymezeném smyslu dodržen jen zčásti. Je tomu tak právě na pozemcích navrhovatele, zatímco na severní straně plochy je (na rozdíl od konceptu) respektována diagonálně vedená historická cesta, znemožňující dodržení požadavků na blokový typ zástavby.

V.D Proporcionalita

[45] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné uvést, že ač krajský soud v rozsudku poněkud směšuje pojmy neodůvodněnost a nedůvodnost a že vyslovuje dílčí závěr o nepřezkoumatelnosti napadené části opatření obecné povahy, je z odůvodnění jeho rozsudku jako celku zřejmé, že považuje napadenou

regulaci využití území z hlediska požadavku proporcionality za nedůvodnou, nikoliv neodůvodněnou. Tak tomu ostatně porozuměl i stěžovatel, jehož námitky směřují k obhájení proporcionality napadené části územního plánu, nikoliv k její odůvodněnosti.

[46] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož předmětná část opatření obecné povahy nedostojí principu proporcionality. Má za to, že zásah do vlastnického práva je opodstatněný, jím vlastněné pozemky byly dotčeny prakticky v celém rozsahu, přičemž jiné varianty řešení neshledává. Zdůrazňuje, že újma navrhovateli byla kompenzována podmínkou dohody o parcelaci.

[47] K tomu, jaké otázky správní soud zkoumá při přezkumu proporcionality obsahu napadeného opatření obecné povahy, se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 4 Ao 3/2010-54: „[p]roporcionality soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“

[48] Stěžovatel namítá, že veřejná prostranství byla v územním plánu v maximální míře vymezena na pozemcích ve vlastnictví města a že závěr krajského soudu, že stěžo-

vatel dostatečně nezdůvodnil, proč do veřejného prostranství nebyla zahrnuta převážná část pozemku parc. č. 311/1 v k. ú. Chválkovice, nemají oporu ve spisovém materiálu.

[49] K této námitce Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel vlastní v lokalitě v k. ú. Chválkovice pouze dva pozemky – parc. č. 311/1 a parc. č. 1417/1, které byly z větší části do ploch veřejného prostranství skutečně zahrnuty. Většina pozemku parc. č. 311/1 je zahrnuta do plochy veřejného prostranství 09/079S, menší část pak do předmětné plochy veřejného prostranství 09/069P, zahrnující rovněž pozemky navrhovatele. Do téže plochy je zahrnuta i velká část pozemku parc. č. 1417/1, na jehož další části je vymezeno veřejné prostranství 09/067Z. Jen malé části obou pozemků stěžovatele spadají do zastavitelné plochy 09/068Z. Je zřejmé, že v dané lokalitě není možné žádné řešení, které by při vymezení nezbytných veřejných prostranství (podmínujících vymezení nových zastavitelných ploch) vystačilo s pozemky stěžovatele. Dílčí závěr krajského soudu, že veřejná prostranství nejsou v maximální možné míře vymezena na pozemcích stěžovatele, je proto nesprávný, a námitka stěžovatele vůči části odůvodnění krajského soudu je důvodná. Je však také nutno dodat, že zde krajský soud zjevně vycházel ze striktní formulace pokynu č. 8.

[50] Ve vztahu k naplnění požadavku proporcionality však považuje soud za zásadní skutečnost, že stavební využití plochy 09/068Z (tj. nové zastavitelné plochy, k níž bylo v územním plánu vymezeno veřejné prostranství VP-107) je podmíněno jednak dohodou o parcelaci, jednak (jak uvádí sám stěžovatel) změnou podmínek ochranného pásma kulturních památek Sv. Kopeček – Hradisko (srov. bod 14. výrokové části územního plánu, etapizace ET-24).

[51] V případě etapizace ET-24 se přitom nejedná o skutečnou etapizaci ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, tj. o stanovení pořadí změn v území, ač ji tak územní plán označuje (srov. s. 151 odůvodnění územního plánu), ale o *de facto* podmíněnou regulaci. Využití území je totiž vázáno nikoliv na

přednostní změny v území, ale na administrativní akt, jehož vydání v budoucnu je nejisté a nezávislé na vůli stěžovatele i ostatních orgánů územního plánování.

[52] Na tom nic nemění skutečnost, že ochranné pásmo vymezuje a ochranné podmínky stanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností, jímž je v posuzované věci Magistrát statutárního města Olomouce, tedy pořizovatel územního plánu a orgán stěžovatele. Podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, tak totiž činí jako orgán státní památkové péče, tedy nezávisle na výkonu samostatné působnosti obce, do níž spadá schválení územního plánu, i na výkonu dalších působností v rámci přeneseného výkonu státní správy. Vymezení ochranného pásma a stanovení ochranných podmínek, resp. jejich změna, jsou navíc podmíněny návrhem krajského úřadu a projednáním s odbornou organizací státní památkové péče, jíž je Národní památkový ústav.

[53] Nelze odhlédnout od skutečnosti, že vlastnické právo navrhovatele, stejně jako dalších vlastníků pozemků v předmětné lokalitě, je přitom omezeno již okamžikem vydání opatření obecné povahy, a to v zájmu využití území, které je v současnosti právně nepřijatelné a jehož možnost v budoucnu je nejistá, nezávisle na vůli jak navrhovatele, tak i stěžovatele. V důsledku toho je v daném případě významným způsobem oslabena, resp. zcela eliminována i obecně jistě uznatelná kompenzační funkce dohody o parcelaci.

[54] Ani požadavek blokového typu zástavby, při respektování obsahu tohoto pojmu, vymezeného v územním plánu, dostatečně neodůvodňuje přijaté řešení. Požadavek blokového typu zástavby mohl být nepochybně respektován i v případě posunutí navrhovaného veřejného prostranství mimo pozemky navrhovatele. Jak je zřejmé z nákresu v příloze č. 3 kasační stížnosti, není dokonce právě kvůli umístění plochy VP-107 do těsného sousedství vily navrhovatele možné požadavek blokového typu zástavby v tomto místě dodržet důsledněji.

VI.

Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavírá, že ač shledal některé z dílčích kasačních námitek důvodnými, neshledal důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu, neboť důvod pro zrušení části územního plánu ob stojí (blíže srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1665/2009 Sb. NSS, podle něhož „[z]rušili-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení [§ 110 odst. 1 s. ř. s.]. Obstojí-li však důvody v podstatě míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ (...).

3392

Policie České republiky: prokázání totožnosti

k § 63 odst. 2 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

Osoba vyzvaná k prokázání totožnosti v souladu s § 63 odst. 2 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, se nemůže zprostit povinnosti prokázat svou totožnost pouze s odkazem na subjektivní hodnocení svého vzhledu, jazykové vybavenosti či individuálních projevů chování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, čj. 10 As 236/2015-36)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 3008/2014 Sb. NSS.

Věc: Zuzana C. proti Krajskému ředitelství policie Jihomoravského kraje o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně cestovala dne 3. 12. 2014 z Břeclavi do Brna mezinárodním vlakem EC 78 J. G. MENDEL jedoucím z území Rakouska do Prahy. V tomto vlaku policisté odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje v 8:40 hod. vyzvali žalobkyni k prokázání totožnosti. Žalobkyně výzvě nevyhověla s tím, že policisté nemají žádný zákonný důvod vyzývat ji k prokázání totožnosti. Policisté žalobkyni informovali, že právě probíhá bezpečnostní akce s názvem „Morava“ zaměřená na odhalování nelegální migrace, pátrání po hledaných a pohřešovaných osobách a odhalování dovozu zbraní a střeliva. Žalobkyni bylo dále sděleno, že policisté využívají svého oprávnění dle § 63 odst. 2 písm. b) a e) zákona o Policii České republiky, neboť se žalobkyně nachází v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky, a odpovídá popisu hledané nebo pohřešované osoby. Žalobkyně uvedla, že policistům nepředložil průkaz totožnosti. V reakci na to jí policisté sdělili, že není nezbytně nutné předložit průkaz totožnosti, postačí, pokud jim pro účely ztotožnění sdělí své jméno, příjmení a datum narození. Po dalším odmítnutí byla žalobkyně poučena o tom, že na nejbližší železniční stanici bude předvedena na policejní služebnu za účelem zjištění totožnosti. Po příjezdu do Brna žalobkyně dobrovolně následovala policisty na policejní služebnu na hlavním nádraží.

Na služebně byla žalobkyně omezena na osobní svobodě a opakovaně vyzývána k prokázání totožnosti. Následně telefonicky kontaktovala Generální inspekci bezpečnostních sborů a na zasahující policisty si stěžovala. Žalobkyně byla nejprve v 9:00 hod. podrobena osobní prohlídce; v 11:15 hod. byla provedena druhá prohlídka. Žalobkyně při prohlídce upozornila zasahující policisty, že má u sebe advokátní spis. Při druhé prohlídce konané z důvodu eskorty žalobkyně na služebnu žalovaného na ulici Kounicova v Brně byl v peněžence žalobkyně objeven občanský prů-

kaz. Na jeho základě byla zjištěna totožnost žalobkyně a v informačních systémech Policie České republiky ověřeno, zda se nejedná o hledanou osobu. Po zjištění totožnosti byla žalobkyně bez odkladu v 11:23 hod. propuštěna. Žalobkyně požádala o kopie úředních záznamů o úkonech, které vůči ní byly provedeny. Policista ji informoval, že úřední záznamy ještě nebyly vyhotoveny, a v 11:35 hod. jí vydal potvrzení o provedených úkonech dle § 109 odst. 2 zákona o Policii České republiky.

Žalobkyně napadla postup žalovaného žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, podanou u Krajského soudu v Brně. Domáhala se vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího ve výzvě a vynucování prokázání totožnosti žalobkyně, omezování její osobní svobody v čase od 8:46 hod. do 11:23 hod. dne 3. 12. 2014, včetně dvou osobních prohlídek žalobkyně, v odmítnutí vydání kopií úředních záznamů o úkonech žalovaného provedených vůči žalobkyni dne 3. 12. 2014. Namítala, že policisté neměli zákonný důvod k tomu, aby po žalobkyni vyžadovali prokázání totožnosti. Jejich požadavku nevyhověla, neboť jej považovala za nezákonný zásah do svého soukromí a akt svévole ze strany policie. Po předvedení na služebnu žalobkyně policistům sdělila, že jim totožnost prokáže, až jí uvedou zákonný důvod. Upozornila policisty, že musí odpovídat popisu hledané osoby, nelze ji proto namátkově kontrolovat, zda je hledanou osobou nebo nelegální cizinkou. Pravděpodobnost, že se jedná o cizinku, se dle žaloby blížila nule, a to vzhledem k neexotickému vzhledu žalobkyně, dobré znalosti českého jazyka, výslovnosti bez cizího přízvuku. Během pobytu na služebně byla žalobkyně dvakrát nezákonně podrobena osobní prohlídce, při které jí byly prohledány osobní věci v tašce, mj. advokátní spis klienta (prolistován bez čtení obsahu) a osobní hygienické potřeby, což žalobkyně považuje za nedůstojné. Při druhé prohlídce byl objeven doklad totožnosti a úkony policie

ukončeny. Žádost o vydání kopií úředních záznamů o provedených úkonech byla odmítnuta s tím, že na ni žalobkyně nemá právo. Teprve po naléhání jí bylo vydáno potvrzení o provedených úkonech, ale nikoli kopie úředních záznamů. Tím došlo k porušení práva žalobkyně na přístup k informacím o zpracovávaných osobních údajích bez zbytečného odkladu. Kopie úředních záznamů potřebovala žalobkyně bezodkladně, aby nedošlo později ke změně jejich obsahu.

Krajský soud ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 24. 9. 2015, čj. 30 A 17/2015-44. Krajský soud nahlížel na výzvy, donucování a veškerý skutkový děj označený žalobkyní jako na jeden zásah skládající se z dílčích kumulativních zásahů. Za nezákonnou považoval krajský soud výzvu policistů k prokázání totožnosti na základě § 63 odst. 2 odst. e) zákona o Policii České republiky, podle kterého je „[p]olicista [...] oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu odpovídající popisu hledané nebo pohřešované osoby“. Žalovaný v průběhu zásahu ani v řízení před krajským soudem nedoložil, že by žalobkyně odpovídala popisu konkrétně hledané nebo pohřešované osoby, pouze tvrdil, že v době zásahu bylo vyhlášeno pátrání po celkem 423 ženách ve věku 20–40 let všech myslitelných typů (rasy, etnik) a že policisté nemohou z paměti znát podobu všech srovnatelných žen v pátrání. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud poukázal, že policista není oprávněn vyzvat osobu k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o Policii České republiky pouze s paušálním odkazem na probíhající akci pátrání po osobách, aniž k tomu má konkrétní důvod spočívající v tom, že vyzvaná osoba skutečně vzhledem a dalšími znaky odpovídá konkrétnímu popisu osoby, po níž policie pátrá.

Nezákonný byl podle krajského soudu i dílčí zásah spočívající ve vyžadování prokázání totožnosti na základě § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky. Na rozdíl od žalobkyně měl krajský soud za to, že cestovala-li žalobkyně mezinárodním vlakem EC 78 – J. G. MENDEL spojujícím Vídeň s Prahou, nacházela se v prostoru, o kterém lze

důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Z podkladů poskytnutých žalovaným totiž vyplynulo, že k nelegální migraci byly v roce 2014 nejvíce využívány mezinárodní vlakové spoje, jimiž cestovali převážně státní příslušníci Syrské arabské republiky, Islámské republiky Afghánistán a Republiky Kosovo a v menším počtu i příslušníci afrických, asijských a evropských zemí. Trasa uvedeného mezinárodního vlaku přítom byla pro nelegální migranty typická.

Smyslem a účelem § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky je dle krajského soudu zjištění, zda je osoba cizincem bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Toto oprávnění je však nutno používat v souladu se zásadou přiměřenosti ve smyslu § 11 a) a c) téhož zákona, tedy tak, aby zásah nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákonem. Krajský soud dále konstatoval, že prvotní výzva vůči žalobkyni k prokázání totožnosti byla učiněna v souladu se zákonem, neboť se zdržovala v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Po úvodním oslovení však muselo být dle krajského soudu zasahujícím policistům zcela zjevné, že se nejedná o cizinku bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky, a to s ohledem na celou řadu skutečností, které ve svém součtu činí závěr, že by žalobkyně mohla být takovým cizincem, absurdním. Žalobkyně nebyla nijak exotického vzhledu, hovořila plynou česťinou bez známek cizího přízvuku, používala již od prvních fází zásahu odborné termíny zákona o Policii České republiky, argumentovala rozsahem oprávnění policistů ve vztahu k výzvě k prokázání totožnosti, neměla u sebe větší zavazadla, pouze jedno příruční běžného typu. Při prohlídce byl nalezen advokátní spis a žalobkyně informovala zasahující policistku o státem aprobevaném tajemství. Žalobkyně též kontaktovala Generální inspekci bezpečnostních sborů. Na základě všech těchto skutečností muselo být dle krajského soudu zasahujícím policistům

zjevné, že se v případě žalobkyně nejedná o cizinku bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Policisté tak porušili zásadu přiměřenosti, pokud od prokazování totožnosti neupustili.

Jestliže byl shledán nezákonným zásah spočívající ve výzvě k prokázání totožnosti, pak z tohoto důvodu hodnotil krajský soud jako nezákonné i dílčí zásahy spočívající v omezení na svobodě v délce cca 2,5 hodiny a ve dvou osobních prohlídkách žalobkyně. Druhou prohlídku považoval krajský soud za nezákonnou i z důvodu, že žalobkyně již byla jednou kontrolována, nebyla u ní nalezena zbraň a z jejího dosavadního jednání nevyplývalo nebezpečí, že by kladla odpor. Důvod dle § 35 odst. 2 zákona o Policii České republiky tak nebyl dán. V důsledku druhé prohlídky byla žalobkyně navíc ztotožněna proti své vůli z důvodu nalezení občanského průkazu. Doba omezení na svobodě nebyla dle krajského soudu přiměřená, neboť žalovaný neosvětlil, proč nemohlo k eskortě žalobkyně na druhou služebnu dojít dříve.

Krajský soud dále uvedl, že úřední záznamy požadované žalobkyní byly vyhotoveny v den zásahu v 11:56 hod. a v 18:43 hod., tedy po propuštění žalobkyně z předvedení. Zásahující policista měl povinnost vyhotovit úřední záznamy o úkonech zjišťování totožnosti žalobkyně a dvou osobních prohlídkách bez zbytečného odkladu. Úřední záznam splňující zákonné podmínky byl vyhotoven až v 18:43 hod. (první úřední záznam byl příliš stručný, neobsahoval průběh a okolnosti úkonů). Žalovaný měl povinnost na žádost žalobkyně vystavit potvrzení o provedených úkonech. Vystavené potvrzení však neobsahuje informace o druhé osobní prohlídce. Žalobkyně měla být informována, kdy budou vyhotoveny úřední záznamy a kdy bude moci požádat o jejich kopie. Žalovaný nedoložil, proč byl řádný úřední záznam sepsán až téměř 7 hodin po propuštění žalobkyně a proč nebyl řádný úřední záznam vyhotoven již v 11:56 hod. Tento dílčí zásah proto krajský soud také shledal nezákonným.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nesouhlas-

sil se závěrem krajského soudu o nepřiměřenosti výzvy k prokázání totožnosti. Nejrazantnějším prostředkem ke zjištění totožnosti osoby jsou tzv. identifikační úkony spojené s omezením osob na svobodě (fotografování, daktyloskopie). Zásahující policisté požadovali pouze předložení dokladu totožnosti. Z důvodu odmítavé reakce žalobkyně ji vyzvali ke sdělení jména, příjmení a data narození, což stěžovatel považuje za nejmírnější prostředek k prokázání totožnosti. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že na základě pozdějšího jednání žalobkyně odpadl důvod k výzvě k prokázání totožnosti, a proto měli policisté v souladu se zásadou přiměřenosti od dalších výzev upustit. Ani skutečnost, že osoba hovoří česky, není exotického vzhledu, nemá u sebe větší zavazadla a odmítá se podrobit výzvě policistů za současného zpochybnění jejich oprávnění podle zákona o Policii České republiky, není podle stěžovatele důkazem, že taková osoba není cizincem bez povolení k pobytu na území České republiky. Stěžovatel v řízení před krajským soudem upozorňoval na případy z praxe svědčící o tom, že vzhled, jazyk a vystupování rozhodně nejsou zárukou legálnosti pobytu osoby. Zákonný důvod výzvy k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky je, že se jedná o osobu „*zadržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky*“. Tato premisa byla naplněna. Nemůže být na policistovi vyzývajícím osobu k prokázání totožnosti v takovém případě, aby prokazoval, že vyzvaná osoba na základě vzezření, mluvy a vystupování odpovídá profilu cizince. Těmito aspekty nelze podmiňovat oprávnění policisty k výzvě k prokázání totožnosti.

Vyplývá-li z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 11. 3. 2015, čj. 6 As 276/2014–61, a ze dne 18. 12. 2013, čj. 6 Aps 7/2013–81, č. 3008/2014 Sb. NSS), že není třeba konkrétního podezření k tomu, aby se řidič podrobil výzvě policisty k vyšetření na alkohol nebo aby se osoba vstupující do budovy státního zastupitelství podrobila

výzvě justiční strážce k prokázání totožnosti, pak podle stěžovatele není důvod ani k tomu, aby se osoba zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení k pobytu v České republice, nemusela podrobit důvodné a zákonné výzvě k prokázání totožnosti.

Rozsudek krajského soudu je podle kasační stížnosti nepřezkoumatelný, neboť z něj není zřejmé, v jakém okamžiku došlo ke „zlomu“, a policisté měli od výzvy k prokázání totožnosti upustit. Pokud měli od výzvy upustit již ve vlaku, pak by jejich hodnocení situace bylo založeno čistě na vzhledu, češtině, příručním zavazadle a obstrukcích žalobkyně. Stěžovatel označil napadený rozsudek za vnitřně rozporný, neboť se v jeho odůvodnění konstatuje, že prvotní výzva k prokázání totožnosti byla zákonná, ve výroku již však je i tato výzva označena za nezákonný zásah.

Stěžovatel se výslovně ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem ve vztahu k druhé osobní prohlídce, pouze rozvedl praktické důvody pro její vykonání. Nesouhlasil však se závěrem krajského soudu, podle něhož stěžovatel nedoložil, proč nemohlo dojít k dřívější eskortě žalobkyně na služebnu na Kounicově ulici v Brně. Stěžovatel však tyto skutečnosti krajskému soudu sdělil a doložil při ústním jednání. Poukázal konkrétně na probíhající mimořádnou celorepublikovou bezpečnostní akci, rozdělení úkolů hlídek cizinecké policie, označil hlídku provádějící eskorty za účelem ztotožnění osob i důvod, proč se tato hlídka nemohla na služebnu na hlavním nádraží dostavit dříve.

Podle stěžovatele nebyla otázka přiměřené doby vydání a úplnosti úředních záznamů předmětem žaloby. Výhrady k nim se objevily až v rozsudku, stěžovatel na ně nemohl nijak reagovat. Rozsudek je proto pro stěžovatele v této části překvapivý. Ve vztahu k žádosti žalobkyně o vydání kopií úředních záznamů stěžovatel uvedl, že nevyhovění žádosti o vydání kopií úředních záznamů nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Správným prostředkem ochrany byla žaloba na ochranu proti nečinnosti. Žalobou též nebyl napaden obsah potvrzení o provedených úkonech, ale

pouze nevydání kopií o úředních záznamech, přičemž žalobkyně mohla proti neposkytnutí informace podat stížnost dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že nevydání kopií o úředních záznamech představuje dílčí nezákonný zásah z důvodu údajné nezákonnosti předešlých dílčích zásahů.

Závěrem stěžovatel poukázal na to, že všechny provedené úkony byly vyvolány protiprávním jednáním žalobkyně, která se odmítla podrobit zákonné výzvě k prokázání totožnosti. Policisté se musí rozhodovat na místě, v reálném čase. Pokud je tedy výzva k prokázání totožnosti zákonná, nelze na ně klást další požadavky ve smyslu napadeného rozsudku.

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

Z odůvodnění:

V.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...) [20] Stěžejní otázkou bylo v dané věci posouzení zákonnosti výzvy zasahujících policistů k prokázání totožnosti žalobkyně. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel se nezotožnil se závěrem krajského soudu ohledně nezákonnosti výzvy k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky, kterou naopak považoval za zákonnou a přiměřenou účelu úkonu. Policista je dle citovaného ustanovení „[o]právně vyzvat k prokázání totožnosti osobu, zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení oprávnujícího k pobytu na území České republiky“.

[21] Kasační stížností nebyl zpochybněn názor krajského soudu, že se žalobkyně v okamžiku výzvy policistů nacházela v prostoru, o němž lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení oprávnujícího k pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud se přesto touto otázkou stručně zabýval, neboť bez jejího posouzení nelze spolehlivě učinit závěr o zákonnosti

výzvy k prokázání totožnosti provedené na základě výše uvedeného ustanovení.

[22] Dne 3. 12. 2014 cestovala žalobkyně na trase Břeclav – Brno mezinárodním vlakem EC 78 – J. G. MENDEL jedoucím z Vídně do Prahy. Ze správního spisu vyplývá, že mezinárodní vlakové spoje z Rakouska byly nejtypičtějším prostředkem dopravy nelegálních migrantů směřujících do Německa. Jednalo se především o migranty pocházející ze Sýrie, Afghánistánu a Kosova. Dále je ze správního spisu zřejmé, že mezi nelegálními migranty byla zastoupena všechna myslitelná etnika, neboť mezinárodní vlaky využívali k migraci příslušníci různých afrických, asijských i evropských zemí. Krajský soud na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že pokud stěžovatelka cestovala tímto vlakem, nacházela se v prostoru, o němž lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení k pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožnil a pouze pro další právní hodnocení podotýká, že ze správního spisu (z dokumentu Informace k nelegální migraci ze dne 11. 3. 2015) i z všeobecně dostupných informací je zřejmé, že uvedené migrační trasy využívali i státní příslušníci evropských zemí (např. Republika Kosovo).

[23] Žalobkyně se tedy nacházela v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Z toho důvodu byla prvotní výzva k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky zákonná, což ostatně konstatoval i krajský soud.

[24] Účelem § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky je podle krajského soudu zjištění, zda je osoba cizincem bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Na základě souhrnu skutečností, že žalobkyně nebyla nijak exotického vzhledu, hovořila plynou česťtinou bez známky cizího přízvuku, používala již od prvních fází zásahu odborné právní termíny vyskytující se v zákoně o Policii České republiky, argumentovala rozsahem oprávnění policistů ve vztahu k výzvám k prokázání to-

tožnosti, neměla u sebe žádná větší zavazadla, při prohlídce byl u ní objeven advokátní spis a během omezení na svobodě vyžadovala telefonické spojení na Generální inspekci bezpečnostních sborů, proto považoval krajský soud závěr o tom, že by žalobkyně mohla být cizinkou bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky, za absurdní. Zasaňujícím policistům muselo být podle krajského soudu zcela zjevné, že žalobkyně není cizinkou bez oprávnění k pobytu na území České republiky. Od výzvy k prokázání totožnosti proto měli upustit.

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, dle něhož účelem § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky je zjistit, zda se v kontrolovaném prostoru zdržují cizinci bez povolení k pobytu na území České republiky. Tento institut vytváří prostor pro účinné působení policie na úseku odhalování cizinců pobývajících na území České republiky bez platného povolení. V souladu s tímto účelem je dáno oprávnění policistů vyzvat osobu nacházející se v prostoru předpokládaném uvedeným ustanovením k prokázání totožnosti a na druhé straně povinnost vyzvané osoby této výzvě vyhovět. Je však třeba zdůraznit, že účelem daného ustanovení není pouze zjištění, jestli legitimovaná osoba je cizincem, či nikoli, ale i další ověření, zda se jedná o cizince bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, se „[c]izincem [...] rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie“.

[26] Krajský soud připouští, že se žalobkyně v prostoru definovaném § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky nacházela, výzva k prokázání totožnosti tedy byla provedena v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se však neztotožnil s tím, že po zjištění souhrnu skutečností – žalobkyně není exotického vzhledu, hovoří česky bez přízvuku, argumentuje nedostatkem oprávnění policistů k výzvě k prokázání totožnosti a má u sebe malé příruční zavazadlo – bylo

zcela zjevné, že se nejedná o cizinku bez povolení k pobytu, hlídka policie měla od svého požadavku k prokázání totožnosti upustit a od této fáze již byl postup policie nezákonným zásahem. Podle Nejvyššího správního soudu by bylo ze strany policie namísto od své výzvy k prokázání totožnosti upustit pouze tehdy, pokud by bylo najisto postaveno, že kontrolovaná osoba nemůže být cizinkou bez povolení k pobytu v České republice. Tato jistota však nemůže být založena subjektivními skutečnostmi, jako jsou vzhled, jazyková vybavenost či individuální projevy chování.

[27] Mezi nelegálními migranty využívajícími mezinárodní vlakové spoje nefigurují pouze osoby s výrazně odlišnými rysy od střeoevropského vzhledu. Podle informací policie (včetně informace žalovaného k nelegální migraci ze dne 11. 3. 2015) jsou zde přítomni lidé všech různých národností včetně státních příslušníků evropských zemí a různých barev pleti a dalších znaků. V současné době globalizace nelze na základě vzhledu dovozovat ani pravděpodobnou informaci o státním občanství. Vzeření „běžného střeoevropského typu“ má většina příslušníků slovenských národů, přičemž i jejich příslušníci jsou v České republice obvykle cizinci, někteří případně bez platného povolení k pobytu.

[28] Stejně subjektivním je z hlediska určení občanství (nebot to je dle výše citovaného § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky relevantní pro označení osoby v konkrétní zemi jako cizince) znalost jazyka. Schopnost osvojit si cizí jazyk je individuální, u nadaných jedinců po určité době nelze spolehlivě rozpoznat, že nehovoří mateřským jazykem. Hovořila-li žalobkyně plynne česky bez známky cizího přízvuku, pak ani tento aspekt nemohl vést policisty ke „zcela zjevnému“ závěru, že se nejedná o cizinku bez povolení k pobytu na území České republiky. Z rozhodovací praxe je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že se v České republice vyskytuje mnoho cizinců, kteří zde delší dobu pobývají a pracují i bez platného povolení k pobytu a jsou schopni se během svého pobytu naučit velmi dobře česky.

[29] Za zcela nepřipadné kritérium pro osvědčení občanství považuje Nejvyšší správní soud okolnost, že žalobkyně odmítla prokázat totožnost s odkazem na rozsah oprávnění policistů vyplývající ze zákona o Policii České republiky. Skutečnost, že osoba vyzvaná k prokázání totožnosti tuto výzvu nesplní a sdělí (třebaže česky) policistům, že na to nemají právo, nemůže být způsobila jednoznačně prokázat české státní občanství. Svědčí maximálně o znalosti několika ustanovení zákona o Policii České republiky a o neochotě k součinnosti, z čehož nelze dovodit závěr, že se v žádném případě nemůže jednat o cizinku bez povolení k pobytu. Minimální důkazní hodnotu v tomto ohledu má i přítomnost pouze malého příručního zavazadla. Jak je již výše zdůrazněno – účelem výzvy k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky není pouze odhalování aktuálně migrujících cizinců, ale též odhalování osob, které na území České republiky již pobývají, ale nemají povolení opravňující je k pobytu zde.

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádný ze znaků uvedený krajským soudem není sám o sobě dostatečným a jednoznačným důkazem o tom, že osoba vyzvaná k prokázání totožnosti nemůže být cizincem bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Tento závěr nelze podle Nejvyššího správního soudu učinit ani posouzením všech uvedených znaků kumulativně a ve vzájemné souvislosti. S názorem krajského soudu, podle kterého muselo být policistům na základě těchto znaků „postupně zcela zjevné“, že se nejedná o cizinku ve smyslu § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky, Nejvyšší správní soud ze všech výše popsaných důvodů nesouhlasí. Vzhled, plyná čestina bez cizího přízvuku, argumentace rozsahem oprávnění policistů a malé příruční zavazadlo mohou ve svém součtu vést maximálně k závěru o určité míře pravděpodobnosti, že se o cizince nejedná. Tyto skutečnosti dále v žádném případě nejsou zárukou legálnosti pobytu osoby na území České republiky. Pro úplnost je vhodné uvést, že policisté požadující prokázání to-

tožnosti žalobkyně ve vlaku nemohli vědět, že má u sebe advokátní spis (ten byl objeven až při osobní prohlídce a policisté okolnost, že se o advokátní spis skutečně jedná, navíc nemohou při ověřování totožnosti osoby nijak ověřit), ani že bude později kontaktovat Generální inspekci bezpečnostních sborů, což učinila až následně na policejní služebně. Avšak, jak je uvedeno výše, ani tyto okolnosti nebyly způsobily zprostit žalobkyni povinnosti prokázat v dané situaci na výzvu svoji totožnost.

[31] Jednoznačný a kvalifikovaný závěr o tom, zda je, či není vyzvaná osoba cizinkou bez povolení k pobytu na území České republiky, mohou policisté učinit pouze za předpokladu, že jim tato osoba na základě zákonné výzvy prokáže svou totožnost. Je nezbytné přihlídnout k tomu, že policista musí jednat bez prodlení, na základě okamžitého posouzení skutkových okolností, nemá v tomto ohledu „komfort správního orgánu, čas a různé prostředky k dosažení zamýšleného legitimního cíle (formalizované dokazování, ověřování, opakované upozornění, pořádkové pokuty), a proto po něm také nelze požadovat v jedné věci limity, které existenci takových podmínek předpokládají“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, čj. 1 As 63/2011-97). Nejvyšší správní soud považuje za nemožné, aby policista důvodně vyzývající k prokázání totožnosti osobu zdržující se v prostoru vymezeném § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky prováděl hodnocení míry pravděpodobnosti, zda se podle vnějších znaků vyzvané osoby může jednat o cizince s oprávněním k pobytu, či nikoli, nebo dokonce aby prováděl v této situaci ohledně existence, kvality či intenzity těchto znaků dokazování. Je nutno zdůraznit, že veškeré výše uvedené závěry jsou podmíněny tím, že v projednávané věci byly nesporně splněny podmínky pro prvotní výzvu k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o Policii České republiky.

[32] Je možno přisvědčit námitce, že z rozsudku krajského soudu není zřejmé, ve kterém okamžiku mělo být zasahujícím policistům zjevné, že se v případě žalobkyně

nejedná o cizinku bez povolení k pobytu na území České republiky, a kdy tak měli podle názoru krajského soudu od výzvy k prokázání totožnosti upustit. Avšak tento nedostatek odůvodnění je vzhledem k výše uvedenému zásadnímu nesprávnému závěru krajského soudu podružný. Posouzením popsanych subjektivních znaků nebylo možno dospět k závěru, že žalobkyně není cizinkou bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky, v žádném okamžiku.

[33] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s krajským soudem ani v tom, že policisté svým postupem porušili zásadu přiměřenosti, neboť zásah překračoval míru nezbytnou k dosažení účelu. V tomto ohledu považuje naopak jednání policistů zasahujících v prostoru vlaku za příkladné. Žalobkyně byla po odmítnutí prokázání své totožnosti předložením občanského průkazu policisty poučena, že postačí, pokud jim sdělí své jméno, příjmení a datum narození. Policisté tedy žalobkyni umožnili alternativní, nejméně zatěžující způsob ověření totožnosti, který by umožňoval pokojný průběh splnění její povinnosti i bez fyzického předložení úředního dokladu totožnosti. Byl tak respektován původní účel prováděné kontroly, tj. zjištění přítomnosti cizinců bez povolení k pobytu, nikoliv kontrola povinnosti mít u sebe vždy doklad totožnosti. Za uvedených okolností je nutno konstatovat, že policisté postupovali v souladu se zásadou přiměřenosti vyslovenou v § 11 a hlavně v § 63 odst. 1 zákona o Policii České republiky, kde je stanoveno, že „[r]ozsah a způsob zjišťování osobních údajů musí být přiměřené účelu zjišťování totožnosti“. Policisté svým postupem nezpůsobili nikomu bezdůvodnou újmu, k dosažení účelu sledovaného úkonem (prokázání totožnosti žalobkyně za účelem zjištění, zda se nejedná o cizince bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky) nepoužili zjevně nepřiměřených prostředků (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 2 As 25/2010-65).

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval na právní závěry učiněné v rozsudcích Nejvyššího správního soudu čj. 6 As

276/2014–61 a čj. 6 Aps 7/2013–81. Ty však nejsou na projednávanou věc aplikovatelné z důvodu skutkových odlišností. Nyní posuzovaný zásah se nestal při provozu na pozemních komunikacích a ani se nejednalo o oprávnění legitimovat osobu vstupující do prostoru státního zastupitelství. Názo-ry vyslovené Nejvyšším správním soudem v uvedených rozhodnutích nejsou v rozporu s odůvodněním tohoto rozsudku.

[35] S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit ani s důvody napadeného rozsudku pro vyslovení nezákonnosti dalších dílčích zásahů, a to předvedení na nejbližší policejní služebnu a obou osobních prohlídek žalobkyně, neboť tyto důvody krajský soud dovozoval na základě nezákonnosti výzvy k prokázání totožnosti.

[36] Odmítne-li osoba prokázat svoji totožnost nebo nemůže-li ji prokázat ani po poskytnutí potřebné přiměřené součinnosti a policista nemůže její totožnost zjistit provedením úkonu na místě, je dle § 63 odst. 3 zákona o Policii České republiky oprávněn osobu předvést k provedení úkonů směřujících ke zjištění její totožnosti. Vzhledem k tomu, že žalobkyně odmítala vyhovět oprávněné zákonné výzvě k prokázání totožnosti jakýmkoli způsobem, byli policisté v souladu s citovaným ustanovením oprávnění předvést ji na služebnu k provedení úkonů směřujících ke zjištění její totožnosti. Policista je dále podle § 35 odst. 2 písm. a) zákona o Policii České republiky oprávněn „*provést prohlídku osoby a odebrat jí zbraň, pokud osobní svoboda osoby má být omezena*“. V projednávané věci byla žalobkyně předvedena na policejní služebnu, její osobní svoboda byla tedy omezena. Pohlídka proběhla dle zákonných podmínek a provedla ji osoba stejného pohlaví jako žalobkyně. Postup policistů spočívající v předvedení žalobkyně na policejní služebnu a v prohlídce žalobkyně nelze proto shledat nezákonným.

[37] Stěžovatel souhlasil s krajským soudem a sám potvrdil nezákonnost druhé osobní prohlídky. Nejvyšší správní soud též konstatuje, že druhá prohlídka žalobkyně byla provedena bez zákonem stanoveného důvo-

du. Krajský soud v tomto směru výstižně poznamenal, že ani jeden z důvodů odpovídajících § 35 odst. 2 písm. a) – c) zákona o Policii České republiky neposkytoval v posuzovaném případě zákonnou oporu pro provedení druhé prohlídky. Žalobkyně již v souvislosti s omezením osobní svobody jednu prohlídku podstoupila, nesměřoval proti ní žádný zákrok či jiný úkon a nehrozilo nebezpečí, že bude klást odpor, či podezření, že má u sebe zbraň (ta by ostatně musela být objevena již při první prohlídce žalobkyně). Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že druhá osobní prohlídka žalobkyně byla nezákonná bez ohledu na jakékoli praktické důvody pro její provedení.

[38] Krajský soud v napadeném rozsudku posoudil dobu omezení osobní svobody žalobkyně jako nepřiměřenou z důvodu, že stěžovatel nedoložil, proč k eskortě žalobkyně nemohlo dojít dříve. Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že při jednání před krajským soudem uvedl, z jakých důvodů nemohlo dojít k dřívější eskortě žalobkyně na služebnu na Kounicově ulici v Brně, přičemž byl v rámci jednání připraven tyto skutečnosti doložit. Nejvyšší správní soud ze záznamu z jednání před krajským soudem ze dne 21. 9. 2015 (založeného na č. I. 32–41 spisu krajského soudu) ověřil, že pověřený zaměstnanec žalovaného krajského soudu sdělil konkrétní skutečnosti, na jejichž základě se domníval, že doba předvedení byla vzhledem k okolnostem přiměřená. Poukázal na to, že v dotyčný den probíhala mimořádná celorepubliková bezpečnostní akce, v jejímž rámci měly hlídky cizinecké policie na základě instruktáže konkrétně rozdělené úkoly, označil hlídku provádějící eskorty za účelem ztotožnění osob i důvod, proč se tato hlídka nemohla na služebnu na hlavním nádraží dostavit dříve. Krajský soud se s těmito tvrzeními stěžovatele nijak nevypořádal, nezaujal k nim žádný názor. Aniž by tedy Nejvyšší správní soud hodnotil správnost závěru krajského soudu, shledal napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005–44, č. 689/2005 Sb. NSS, obdobně

těž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012–61).

[39] Posledním okruhem kasačních námitek stěžovatel namítal, že otázka včasnosti a úplnosti úředních záznamů nebyla předmětem žaloby. Výhrady k nim se objevily poprvé v rozsudku krajského soudu, stěžovatel na ně nemohl nijak reagovat, rozsudek je v této části pro něho překvapivý. Ve vztahu k žádosti žalobkyně o vydání kopií úředních záznamů stěžovatel uvedl, že nevyhovění této žádosti nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Správným prostředkem ochrany byla žaloba na ochranu proti nečinnosti. Žalobou též nebyl napaden obsah potvrzení o provedených úkonech, ale pouze nevydání kopií o úředních záznamech. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že nevydání kopií o úředních záznamech představuje dílčí nezákonný zásah z důvodu údajné nezákonnosti předešlých dílčích zásahů.

[40] Ve smyslu uplatněných kasačních námitek se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, zda prostředkem ochrany proti nevydání kopií úředních záznamů o provedených úkonech může být žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Z § 85 s. ř. s. vyplývá, že „[ž]aloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný“. Podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem blíže rozvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008–98, č. 2206/2011 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neucížení nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Na základě výše uvedeného se Nejvyšší správní soud nezotožnil s námitkou stěžovatele, že jediným prostředkem ochrany proti nevydání kopií úředních záznamů v projednávané věci mohla být žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s.

[41] Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčil v tom, že z žádného podání žalobkyně

učiněného v řízení před krajským soudem nelze dovodit, že napadala správnost, časovou nepřiměřenost a úplnost úředních záznamů o provedených úkonech. Žalobkyně se domáhala výlučně vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího v okamžitém nevydání kopií úředních záznamů o provedených úkonech. Argumentovala, že nevydáním kopií úředních záznamů bylo porušeno její právo na přístup k informacím o zpracovávaných osobních údajích bez zbytečného odkladu.

[42] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud dále zabýval pouze závěry krajského soudu ohledně zákonnosti postupu žalovaného spočívajícího v neposkytnutí kopií úředních záznamů o úkonech provedených vůči žalobkyni. Z § 64 odst. 2 a § 35 odst. 3 zákona o Policii České republiky vyplývá, že o úkonech předvedení a prohlídky osoby sepíše policista záznam. Krajský soud odůvodnil povinnost žalovaného poskytnout kopie úředních záznamů žalobkyni ustanovením § 109 téhož zákona. Uvedené ustanovení pojednává ve svém odstavci 1 o náležitostech úředního záznamu a o povinnosti vyhotovit ho bez zbytečného odkladu. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení vystaví o provedeném úkonu policista písemné potvrzení na žádost osoby bez zbytečného odkladu. Toto písemné potvrzení žalobkyně obdržela, což ostatně sama konstatovala v podané žalobě, jeho kvalitu a obsah v žalobě nezpochybnila.

[43] Žalobkyně podle žaloby považovala za nezákonný zásah skutečnost, že jí úřední záznamy nebyly vydány okamžitě po provedeném úkonu, namítala, že je to běžná praxe policie. Krajský soud však označil za nezákonný obsah úředních záznamů a skutečnost, že stěžovatel nijak nevysvětlil, proč záznamy byly vydány až po 7 hodinách. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že obsah úředních záznamů nebyl v žalobě zpochybněn, krajský soud tyto úvahy provedl tedy nad rámec žalobních bodů. Ohledně časové prodlevy, ve které byly úřední záznamy vyhotoveny, není z napadeného rozhodnutí krajského soudu zřejmé, zda shledal nezákonnost ve skutečnosti, že jejich vyhotovení trvalo 7 hodin, nebo v tom, že

tato prodleva nebyla žalobkyni dostatečně odůvodněna. Opět je nutno zdůraznit, že žalobkyně ani jednu z těchto námitek v žalobě neuplatnila, cítila se být poškozena tím, že zápis nebyl vyhotoven okamžitě. Nenamítala ani nedostatečné poučení ze strany policie. V petitu žaloby označila za nezákonný

zásah „odmítnutí vydat mi kopie úředních záznamů o úkonech na mě provedených“. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud označil ohledně úředních záznamů za nezákonný zásah jiné jednání, než které vymezila žalobkyně v souladu s § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

3393

Pobyt cizinců: správní vyhoštění; závazné stanovisko

k § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 165/2006 Sb. a č. 41/2009 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Při přezkoumání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění přísluší soudu přezkoumávat i rozhodné skutečnosti, na nichž bylo založeno podmiňující závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Pokud příslušné podklady pro závazné stanovisko nejsou součástí správního spisu žalovaného, musí si je soud vyžádat od správního orgánu, který závazné stanovisko vydal.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, čj. 6 Azs 114/2015-38)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS, č. 1164/2007 Sb. NSS a č. 2420/2011 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 7. 2000, Elsholz proti Německu (stížnost č. 25735/94, Reports 2000-VIII), ze dne 18. 10. 2006, Ünér proti Nizozemsku (stížnost č. 46410/99, Reports 2006-XII), a ze dne 6. 7. 2010, Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku (stížnost č. 41615/07, Reports 2010), a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku (stížnost č. 50435/99, Reports 2006-I), a ze dne 28. 6. 2011, Nunez proti Norsku (stížnost č. 55597/09).

Věc: Mariya K. proti Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, o uložení správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (správní orgán I. stupně) ze dne 11. 10. 2014 bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 a 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně naplnila skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 a 9 tím, že se při kontrole prokázala pozměněnými doklady Bulharské republiky a Českou republiku neopustila poté, co jí bylo dne 2. 10. 2007 uloženo správní vyhoštění, přičemž opětovně pobývala na území České republiky od 15. 10. 2009 do 27. 5. 2014 bez víza a bez cestovního dokladu,

a opakovaně tak porušovala právní předpisy. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 žalobkyně naplnila tím, že na území České republiky pobývala nejméně od srpna roku 1999 do 27. 5. 2014 bez cestovního dokladu a po pozbytí postavení žadatele o mezinárodní ochranu pobývala na území České republiky od 15. 10. 2009 do 27. 5. 2014 bez víza. Doba, po kterou nesmí žalobkyně vstoupit na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce čtyř let.

Proti rozhodnutí I. stupně podala žalobkyně odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 1. 2015 zamítla. Žalovaná v odůvodnění uvedla, že není žádných pochyb

o tom, že došlo k naplnění skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 a 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. K námitce žalobkyně proti obsahu závazných stanovisek k možnosti vycestování žalovaná uvedla, že dne 19. 12. 2014 vydal ministr vnitra závazné stanovisko, kterým potvrdil původní závazná stanoviska ze dne 7. 7. 2014 a ze dne 6. 10. 2014 a konstatoval, že vycestování je možné. Správní orgán, který rozhoduje v navazujícím správním řízení, je ze zákona obsahem závazného stanoviska vázán a nedisponuje oprávněním jakýmkoliv způsobem toto stanovisko interpretovat anebo jej obsahově měnit. K námitce nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života žalovaná uvedla, že dcera žalobkyně taktéž nedisponuje žádným pobytovým statutem v České republice. Jak žalobkyně, tak její dcera pobývají v České republice neoprávněně. Během správního řízení nebyla prokázána taková integrace dcery, která by bránila jejímu vycestování na Ukrajinu. Vycestování bude zásahem do rodinného a soukromého života žalobkyně a rodinného a soukromého života její dcery, ale ne zásahem nepřiměřeným. K námitce žalobkyně, že je rozhodnutí o správním vyhoštění nadbytečné, neboť bude potrestána soudem, jelikož je s ní vedeno trestní řízení před Obvodním soudem pro Prahu 7, žalovaná konstatovala, že rozhodnutí o správním vyhoštění není trestem, ale opatřením.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítala nepřiměřenost zásahu do svého rodinného a soukromého života a do rodinného a soukromého života své dcery. Žalobkyně napadla taktéž závazná stanoviska ze dne 7. 7. 2014 a ze dne 6. 10. 2014, protože vycestování na Ukrajinu za současné bezpečnostní a politické situace není v souladu se zásadou nenavracení. Žalovaná si měla při přezkumu závazného stanoviska obstarat podrobnější zprávy o zemi původu.

Městský soud žalobu rozhodnutím ze dne 9. 4. 2015, čj. 2 A 13/2015-30, zamítl. V odůvodnění napadeného rozsudku nejprve zrekapituloval všechny zjištěné skutečnosti.

Poté uvedl, že nesdílí názor žalobkyně, že rozhodnutí představuje nepřiměřený zásah do jejího rodinného a soukromého života a do rodinného a soukromého života její dcery. Pokud se od doby vydání rozhodnutí správním orgánem I. stupně změnila situace potud, že k ní přicestovala a žije ve společné domácnosti její matka, která předtím žila na Ukrajině, doba soužití žalobkyně s matkou, která navíc pobývá na území České republiky pouze na základě pobytového oprávnění, není tak dlouhá, aby správní vyhoštění žalobkyně mohlo podstatným způsobem zasáhnout do jejich vztahů. Navíc je žalobkyně osobou zletilou, která je schopna se o sebe sama starat a na soužití se svojí matkou není ani natolik závislá. Žalobkyně nenahlásila policii ztrátu dokladu a od roku 1999 pobývala na území České republiky bez cestovního dokladu. Zároveň poté, co jí v roce 2000 vypršelo povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, neučinila žádný krok k tomu, aby si dlouhodobý pobyt prodloužila. Nepovolený pobyt žalobkyně byl přerušován pouze dobou řízení o jejích žádostech o udělení mezinárodní ochrany. Z rodinného listu dcery žalobkyně pak bez jakýchkoliv pochybností vyplývá, že se žalobkyně před orgány České republiky vykazovala pozměněným průkazem a snažila se tímto svým jednáním zakrýt svoji identitu, aby vůči ní z důvodu jejího neoprávněného pobytu na území České republiky správní orgány nezasahovaly. Žalobkyně se zcela úmyslně vyhýbala své povinnosti opustit území České republiky na základě rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 2. 10. 2007. Podstatnou dobu svého pobytu na území České republiky žalobkyně pobývala neoprávněně v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, kdy tento svůj neoprávněný pobyt řešila neúspěšnými žádostmi o udělení azylu. I když žalobkyně pobývá na území České republiky od doby svého příjezdu dne 12. 2. 1997, podstatnou dobu svého pobytu na území České republiky pobývá neoprávněně, z toho prakticky 15 let bez platného cestovního dokladu. Není možné zohledňovat pouze délku pobytu žalobkyně na území České republiky, ale je nutno tuto délku poměřit s délkou neoprávněného pobytu a snahou za-

lobkyně zmást správní a policejní orgány prokazováním se cizí identitou. Žalobkyně nemá zásadní sociální a kulturní vazby na Českou republiku, do veřejného dění se nezapojuje, a to, že rozumí českému jazyku, ještě neznamená její plnou integraci do společnosti na území České republiky, neboť znalost českého jazyka je pouze předpokladem pro integraci, nikoliv integrací samotnou. Předtím než v roce 1997 žalobkyně Ukrajinu opustila, žila v Zakarpatské oblasti ve městě Rachov, a proto není nikterak v rozporu s § 120a zákona o pobytu cizinců, pokud v případě možnosti vycestování žalobkyně do vlasti byla tato možnost pro vycestování posuzována dle jejího posledního bydliště na Ukrajině. S ohledem na jednání žalobkyně nelze považovat rozhodnutí o správním vyhoštění za zjevně nepřiměřené.

K další žalobní námitce městský soud uvedl, že rozhodnutí o správním vyhoštění není trestem, nemá sankční povahu a je toliko správním rozhodnutím, které obsahuje vyjádření zájmu státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Nesdílí ani námitku žalobkyně týkající se závazného stanoviska ministra vnitřní věci ze dne 19. 12. 2014. Trvalé bydliště žalobkyně, kde žijí i její příbuzní, není v současné době střety ukrajinských vládních vojsk a povstalců, ze strany separatistů, nikterak zasaženo, a proto neexistují žádné důvody a překážky, které by vycestování žalobkyně do místa jejího posledního trvalého pobytu na Ukrajině dle § 179 zákona o pobytu cizinců znemožňovaly.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Podle stěžovatelky správní orgány i městský soud pochybily v závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky nepředstavuje nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života stěžovatelky a její dcery. Navíc nezjistily skutkový stav způsobem nezbytným pro náležité posouzení přiměřenosti zásahu. Správní orgány i městský soud vycházely primárně z protokolu o vyjádření ze dne 28. 5. 2014. Šlo o vyjádření, které stěžovatelka poskytla po noci strávené v policejní cele, ve strachu o nezletilou dceru po incidentu domácího

násilí. Správní orgány ani městský soud nezhlednily skutečnost, že se k nim přestěhovala matka stěžovatelky a že v České republice žijí tři ze čtyř sester stěžovatelky. Na Ukrajině stěžovatelka a její dcera nemají žádné vazby, žijí tam pouze strýcové, jeden v Rachově v Zakarpatské oblasti a druhý v Oděse, ani s jedním ze strýců není stěžovatelka v kontaktu. Stěžovatelka žije v České republice nepřetržitě po dobu 18 let, na Ukrajině není registrovaná, nemá tam trvalé bydliště. Proto nesouhlasila s názorem správního orgánu a městského soudu, jež možnost jejího vycestování posuzovaly „*vzhledem k místu jejího trvalého bydliště*“ v Rachově v Zakarpatské oblasti. Dcera stěžovatelky se v České republice již narodila, na Ukrajině nikdy ani nebyla.

Správní orgány a následně i městský soud dezinterpretovaly vyjádření sestry, která byla v řízení vyslechnuta jako svědek. Z tohoto vyjádření zcela jistě neplyne, že by stěžovatelka vlastnila dům ve městě Rachov. Stěžovatelka na Ukrajině nevládní žádný majetek. V případě provedení vyhoštění by s dcerou neměly kde bydlet. Správní orgán a městský soud naopak ve svých rozhodnutích uvádějí, že stěžovatelka s dcerou by v případě návratu na Ukrajinu měly zázemí rodinného domu. Stěžovatelka je svobodná matka a tento faktor měl být vzat v potaz. Závěry o vlastnictví domu na území Ukrajiny by správní orgán i městský soud měly podložit relevantními důkazy. S vlastnictvím nemovitosti se pojí i institut tzv. publicity a je možné dohledat, komu daná nemovitost patří.

Stěžovatelka dále nesouhlasila se závěrem, že nemá zásadní sociální a kulturní vazby na území České republiky. Odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 As 120/2013-30, a ze dne 16. 4. 2015, čj. 5 Asz 6/2015-31. Správní orgán ani městský soud nepřiznaly znalosti českého jazyka v jejich případě žádný význam. Městský soud se ani náznakem nezabýval obsahem pojmu „*sociální a kulturní zapojení do společenského a veřejného života*“, přičemž pod tímto vágním konstatováním si lze představit prakticky jakoukoliv činnost, při které dochází k interakci mezi lidmi. Stěžovatelka

neví, z jakých informací při posouzení onoho zapojení do společenského a veřejného života městský soud vycházel, neboť si žádné podklady ohledně její socializace neobstaral. Stěžovatelka nesushlasila se závěrem, že se na území nenachází žádná osoba, která by její případné správní vyhoštění pocítovala jako nepřiměřený zásah do svých práv a svobod. Na území České republiky se nachází jak její sestry, tak její matka. Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 5 Azs 46/2008-71, a naznačila, že již nutnost vycestování a odloučení od zbytku rodiny je v jejich případě nepřiměřeným zásahem do rodinného či soukromého života.

Stěžovatelka dále namítala neposouzení všech faktorů, které v obdobných případech vyžaduje judikatura Evropského soudu pro lidská práva, například v rozsudku ze dne 22. 4. 2004, *Radovanovic proti Rakousku*, stížnost č. 42703/98, ze dne 2. 8. 2001, *Boultif proti Švýcarsku*, stížnost č. 54273/00, Reports 2001-IX, a v rozsudku velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99, Reports 2006-XII. Stěžovatelka měla za to, že správní orgány ani městský soud nevzaly v potaz veškeré výše uvedené faktory, zejména nejlepší zájem nezletilého dítěte a závažnost problémů, se kterými by se v případě návratu do země původu setkalo. Dále vůbec nepoměřily závažnost jednání stěžovatelky k zásahu do jejího rodinného a soukromého života a do rodinného a soukromého života její dcery v případě vyhoštění. Dcera stěžovatelky se na území České republiky narodila a jiné prostředí než české nezná. V České republice bude od září navštěvovat mateřskou školu. Správní orgány nevzaly v potaz, kde by dcera se stěžovatelkou bydlela, jestli by měla materiální zabezpečení, a nepřihlédly ani k informacím o domácím násilí ze strany otce dcery vůči stěžovateli, jež by v případě jejich návratu mohlo mít vliv na fyzický a duševní vývoj nezletilé. Dcera se nachází ve stadiu velmi podstatném pro vývoj a má zájem na klidném a nerušeném vývoji a dětství bez nutnosti měnit prostředí, na které je zvyklá a kde má rodinné příslušníky a ka-

marády. Městský soud se měl držet i názoru, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2015, čj. 1 Azs 140/2014-42. Celé řízení vytváří zásadní psychický tlak na nezletilou dceru stěžovatelky, jejíž ochrana by měla být stěžejní. Tento závěr podporuje i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, čj. 1 Azs 174/2014-41. V souvislosti s jejich rodinným životem je namístě posoudit i vztah mezi stěžovatelkou a její dcerou a dále mezi nezletilou dcerou a její babičkou a tetami, které žijí na území České republiky. K tomu stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, čj. 2 As 69/2013-35.

Závazná stanoviska ze dne 7. 7. 2014 a ze dne 6. 10. 2014 trpěla zmatečností, neboť uváděla neúplné či nesprávné informace (např. že stěžovatelka má tři dcery). Závazná stanoviska neobsahují konkrétní navázání na oblast, do které by stěžovatelka s dcerou měly po svém vyhoštění vycestovat. Závazné stanovisko k možnosti vycestování je předčasné, jelikož v jejím případě probíhá řízení o mezinárodní ochraně, ve kterém se posuzuje, jestli stěžovatelce v případě návratu do země původu nehrozí skutečné nebezpečí vážné újmy. Stěžovatelka měla za to, že žalovaná si měla při přezkumu závazného stanoviska obstarat podrobnější zprávy o zemi původu, odkázala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, čj. 8 Azs 110/2014-53. Správní orgány i městský soud nevycházely z aktuálních a relevantních zpráv o zemi původu a tyto nebyly dohledatelné. Závazné stanovisko je v rozporu s realitou v zemi původu.

Stěžovatelka měla dále za to, že napadené rozhodnutí je nepřiměřeným opatřením vzhledem k jejímu předchozímu jednání, rodinným a osobním poměrům, stupni integrace a vztahům navázaným na území. Trestní řízení je podle ní dostatečně represivní reakcí státu a řízení o správním vyhoštění je za těchto okolností nadbytečné. Důsledky správního vyhoštění jsou v podstatě stejné jako důsledky trestu vyhoštění. Trestní soud vzhledem k rodinným poměrům stěžovatelky nepřistoupil k uložení trestu vyhoštění z dů-

vodů uvedených v § 80 trestního zákoníku. Je proto zarážející, že správní orgány a městský soud dospěly k opačnému závěru. Stěžovatelka byla toho názoru, že v jejím případě existují okolnosti, které převažují nad narušením veřejného pořádku, neboť protiprávní jednání nebylo povahy úmyslně poškozující jiné osoby a směřovalo toliko k tomu, aby mohla zůstat na území České republiky, kde měla vytvořené silné vazby a narodila se zde její dcera. Správní orgány ani městský soud neposuzovaly zejména délku pobytu na území a stupeň integrace. Stěžovatelka odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, a na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 120/2013-30, a měla za to, že její jednání spočívající v neoprávněném pobytu nelze považovat za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...)

III.A Nepřiměřenost zásahu do rodinného života stěžovatelky a její dcery, neposouzení nejlepšího zájmu dcery stěžovatelky a zásahu vyhoštění do jejich práv

Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 vydat, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců správní orgán podle § 174a citovaného zákona „zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické

poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, je-li cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště“.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně uvádí, že v případech, kdy se řeší otázka nuceného vycestování cizince a možné porušení práva na respektování rodinného a soukromého života, je nezbytné vycházet především z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vztahující se ke článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře při výkladu pojmu „*nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života*“ zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „*imigrační historie*“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem a další faktory (viz např. citovaný rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva *Üner proti Nizozemsku*, body 57–58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, Reports 2006-I, bod 39, či ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, bod 70, k tomu srovnaj rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013, čj. 8 As 118/2012-45, ze dne 30. 7. 2013, čj. 1 As 50/2013-48, a ze dne 3. 7. 2013, čj. 1 As 17/2013-50).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, čj. 8 As 109/2013-34, konstatoval, že „[r]ozhodnutí o správním vyhoštění musí sledovat zásadu proporcionality, která spočívá v požadavku, aby intenzita zásahu do práv cizince byla přiměřená významu veřejného zájmu, k jehož ochraně má zásah,

reprezentovaný rozhodnutím o správním vyhoštění, sloužit. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje výčet kritérií, které je nutno vážít při rozhodování o možnosti správního vyhoštění cizince. Správní orgán musí vedle jednotlivých aspektů obsažených v § 174a zákona o pobytu cizinců zohlednit i další obdobná kritéria, budou-li v konkrétním řízení zjištěna. Správní orgán nemusí všech jedenáct kritérií v rozhodnutí výslovně vyjmenovávat. Je však třeba trvat na požadavku, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k nim čínil skutková zjištění a posuzoval je.“ Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgány nejsou povinny při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí o správním vyhoštění v odůvodnění správních rozhodnutí vyjmenovat veškerá kritéria obsažená v § 174a zákona o pobytu cizinců, přiměřenost dopadů rozhodnutí je však nezbytně posoudit komplexně, na základě informací zjištěných v konkrétní věci.

V rámci prvního okruhu kasačních námitek stěžovatelka uvedla několik dílčích námitek, ke kterým Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatelka byla dne 10. 10. 2014 seznámena se správním spisem a byla jí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Pokud nyní tvrdí, že vyjádření ze dne 28. 5. 2014 poskytla po noci strávené v policejní cele, lze jen konstatovat, že v rámci správního řízení měla možnost se znovu vyjádřit ke všem shromážděným podkladům. V žalobě a kasační stížnosti uvedla, že na území Ukrajiny nemá trvalé bydliště, nemůže však vytykat žalované, že možnost vycestování posuzovala ve vztahu k adrese jejího trvalého bydliště, neboť v průběhu celého správního řízení včetně odvolání stěžovatelka nezpochybnila tento údaj, pouze tvrdila, že v místě jejího posledního trvalého pobytu již nemá žádné zázemí. Nadto je logické, že posouzení proběhlo ve vztahu k poslednímu bydlišti stěžovatelky v zemi původu, neboť je to oblast, která je stěžovatelce známa. Pokud stěžovatelka namítá dezinterpretaci vyjádření její sestry, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že sama stěžovatelka do protokolu o vyjádření účastníka řízení ze dne 28. 5. 2014 uvedla, že spolu s maminkou má

na Ukrajině dům. Stěžovatelka sice v odvolání a v žalobě konstantně tvrdila, že na Ukrajině žádný majetek nevládní, městský soud však v souladu s tím v odůvodnění netvrdil, že by tento dům stěžovatelka vlastnila. Tuto otázku městský soud posoudil tak, že stěžovatelka žádnou překážku vycestování do vlasti neuváděla a nic jí nebrání v obnově života v místě svého posledního pobytu. Se stěžovatelkou nelze souhlasit v tom, že by nebylo vzato v potaz, že je svobodná matka, městský soud na s. 11 napadeného rozsudku uvádí, že stěžovatelka je schopna se sama o sebe starat, přičemž toto tvrzení je v souladu s obsahem správního spisu, mimo jiné např. v souladu s vyjádřením svědka, sestry stěžovatelky. Městský soud posuzoval to, že stěžovatelka má znalost českého jazyka, jedná se však pouze o jedno z kritérií posuzovaných v kontextu individuální situace cizince. Městský soud neměl povinnost definovat, co znamená pojem sociální a kulturní zapojení do společenského a veřejného života. Pokud stěžovatelka ve vyjádření účastníka řízení uvedla, že se nezapojuje do veřejného dění, nemá vazby k České republice a není jí známa překážka vycestování, přičemž chce vycestovat za sestrou do Rakouska, nelze žalované a městskému soudu vytknout závěr o neexistenci zásadních sociálních a kulturních vazeb na území České republiky.

Stěžovatelka na jedné straně tvrdí, že žalovaná měla přihlédnout k informacím o domácím násilí ze strany otce dcery vůči její matce, na druhé straně uvádí, že otec žije se svojí původní rodinou. Žalovaná sice provedla úvahu, že na Ukrajině žije otec dcery, a nedojde tedy k rozdělení rodiny, stěžovatelka však až v žalobě uvedla, že otec o dceru nejeví zájem. Městský soud na žalobu adekvátně zareagoval, když poukázal na to, že tento muž ani není zapsán jako otec v rodném listě a není potřeba posuzovat možnost žít s ním na Ukrajině.

Nejvyšší správní soud však shledal, že kasační stížnost je zčásti důvodná, a to co se týče námitek nezkoumání nejlepšího zájmu nezletilého dítěte a dopad vyhoštění do jeho života. Tuto námitku stěžovatelka uvedla již v žalobě a městský soud se jí nezabýval. Je zřejmé, že správní vyhoštění matky je v nyní

posuzovaném případě nezbytně spojeno s tím, že její dcera ji bude muset na Ukrajinu následovat. Podle článku 3 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) by primárním hlediskem při jakékoli činnosti orgánů veřejné moci týkající se dětí měl být nejlepší zájem dítěte, jak vyplývá i z rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, stížnost č. 41615/07, Reports 2010, bodu 135. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva potvrzuje nutnost respektovat zájem dítěte při posuzování nezbytnosti a přiměřenosti zásahu do jeho rodinného života (viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 7. 2000, *Elsholz proti Německu*, stížnost č. 25735/94, Reports 2000-VIII). Pokud městský soud tuto námitku nevypořádal, nemohl ani adekvátně posoudit přiměřenost zásahu správního vyhoštění do rodinného a soukromého života stěžovatelky. V této části je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

III.B Závazné stanovisko Ministerstva vnitra

Druhý okruh kasačních námitek se týkal závazného stanoviska Ministerstva vnitra. Podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců: *„Policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a § 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179); to neplatí, rozhoduje-li policie o správním vyhoštění při vycestování cizince na hraničním přechodu a cizinec výslovně uvede, že jeho vycestování je možné.“*

Závazné stanovisko ze dne 6. 10. 2014 skutečně obsahuje informaci, že v Zakarpatské oblasti na Ukrajině má stěžovatelka tři děti. Tento nedostatek však napravilo závazné stanovisko ze dne 19. 12. 2014, v němž se již správně uvádí, že v Zakarpatské oblasti žijí příbuzní stěžovatelky. Další nesprávné informace stěžovatelka nekonkretizovala. Závazná stanoviska konkretizují oblast, do které by mohla stěžovatelka s dcerou vycestovat, a to město Rachov v Zakarpatské oblasti. Logicky vycházejí z adresy posledního trvalého pobytu stěžovatelky na Ukrajině. K námitce

předčasnosti závazného stanoviska Nejvyšší správní soud uvádí, že řízení o správním vyhoštění a řízení o mezinárodní ochraně jsou samostatná řízení zakončená samostatnými rozhodnutími, jež jsou samostatně přezkoumatelná. Probíhající řízení o mezinárodní ochraně nezbavuje správní orgán v řízení o správním vyhoštění povinnosti vyžádat si ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců závazné stanovisko. Správní orgán nemůže v řízení o uložení správního vyhoštění rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu s tím, že obdobné otázky budou řešeny v řízení o mezinárodní ochraně, ale musí posoudit podmínky, které mu ukládá § 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o správním vyhoštění musí obstát samo o sobě. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 8 Azs 110/2014-53. V citovaném rozhodnutí dále dospěl k právnímu závěru, že *soud musí mít možnost ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž je založeno závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců, vydané v rámci řízení o uložení správního vyhoštění. Tyto informace proto musí být součástí správního spisu.*

Stěžovatelka nyní namítá, že správní orgány i městský soud nevycházely z aktuálních a relevantních zpráv o zemi původu a tyto nebyly dohledatelné. Závazné stanovisko je podle ní v rozporu s realitou v zemi původu. Je potřebné zdůraznit, že výše citované rozhodnutí se týkalo specifické situace, kdy závěr závazného stanoviska byl zjevně nesprávný a v rozporu se skutečnostmi ve správním spisu. Závazné stanovisko se v daném případě vyjadřovalo k jiným skutečnostem, než jaké uváděla stěžovatelka. V nyní posuzované věci vycházelo závazné stanovisko z konkrétně označených dokumentů, které však nebyly součástí správního spisu. Stěžovatelka v žalobě odkázala na citovaný rozsudek čj. 8 Azs 110/2014-53 a žádala o přehodnocení závazného stanoviska, respektive doplnění relevantních zpráv o zemi původu a náležitě zjištění skutkového stavu. Uvedla přitom, že zprávy o zemi původu nebyly dohledatelné.

Stejně námitky zopakovala i v kasační stížnosti. Městský soud k tomu pouze uvedl, že „[n]esdílí ani námitku [stěžovatelky], pokud se týká Závazného stanoviska Ministra vnitra ČR ze dne 19. 12. 2014, po přezkoumání Závazných stanovisek vydaných Ministerstvem vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky, ze dne 7. 7. a 6. 10. 2014 dle § 120a zákona o pobytu cizinců, tak, že posoudil možnost vycestování [stěžovatelky] na Ukrajinu do posledního místa jejího pobytu v Zakarpatské oblasti (město Rachov), došel k závěru, že trvalé bydliště [stěžovatelky], kde žijí i její příbuzní, není v současné době střety ukrajinských vládních vojsk a povstalců, ze strany separatistů, nikterak zasaženo, a z toho důvodu neexistují žádné důvody a překážky, které by vycestování [stěžovatelky] do místa jejího posledního trvalého pobytu na Ukrajině dle § 179 zákona o pobytu cizinců znemožňovaly. Neobstojí tedy námitka [stěžovatelky] vztahující se k Závaznému stanovisku Ministerstva vnitra ČR o možnosti jejího vycestování dle § 120a zákona o pobytu cizinců.“

Pokud žalobní námitka směřovala do obsahu závazného stanoviska a městský soud potřeboval posoudit jeho zákonnost, měl si, podle názoru Nejvyššího správního soudu, podklady pro závazné stanovisko, pokud tyto nebyly součástí správního spisu, vyžádat od správního orgánu, aby mohl ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž bylo závazné stanovisko založeno. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v žalobě současně namítala nemožnost dohledat tyto podklady, bylo nezbytné se s celou touto námitkou (správní orgány i městský soud nevycházel z aktuálních a relevantních zpráv o zemi původu a tyto nebyly dohledatelné) přezkoumatelným způsobem vypořádat. Městský soud si tyto podklady nevyžádal a neučinil žádnou úvahu ve vztahu k této žalobní námitce. Z jeho odůvodnění tak vůbec nevyplývá, proč považoval tuto žalobní námitku stěžovatelky za lichou. I v této části je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

III.C Námitka rozporu s principem proporcionality

K třetímu okruhu námitek Nejvyšší správní soud předně uvádí, že dcera stěžovatelky se narodila v roce 2011, tedy v době, kdy stěžovatelka na základě správního vyhoštění ze dne 2. 10. 2007 pobývala po skončení druhého řízení o mezinárodní ochraně na území České republiky nelegálně. Stěžovatelka tedy zakládala rodinu s vědomím, že na území pobývá nelegálně, navíc si v roce 2009 obstarala pozměněné doklady. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že protiprávní jednání směřovalo toliko k tomu, aby mohla zůstat na území České republiky, kde měla vytvořené silné vazby a narodila se zde její dcera, neboť k tomuto jednání docházelo z její strany již v době, kdy na území České republiky měla pouze jednu sestru. Stěžovatelka uvedla, že trestní soud vzhledem k rodinným poměrům stěžovatelky nepřistoupil k uložení trestu vyhoštění z důvodů uvedených v § 80 trestního zákoníku z roku 2009, přičemž důsledky správního vyhoštění jsou v podstatě stejné jako důsledky trestu vyhoštění. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka byla rozsudkem Obvodního soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, čj. 24 T 91/2014-122, uznána vinnou tím, že spáchala přečin padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 odst. 1 věty první trestního zákoníku z roku 2009, a byla odsouzena k trestu odnětí svobody na jeden rok s podmíněným odkladem v trvání dvou let. Z rozsudku, který je ve smyslu § 129 odst. 2 trestního řádu vyhotoven bez odůvodnění, nelze dovodit, proč obvodní soud neuložil trest vyhoštění, proto je tvrzení stěžovatelky, že to bylo s ohledem na rodinné poměry, pouhou spekulací. Nadto, na rozdíl od trestu vyhoštění, který je trestněprávní sankcí, je správní vyhoštění správním rozhodnutím, které vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území České republiky nezdržoval. Každé z těchto rozhodnutí má zcela odlišný charakter, a proto nelze souhlasit se stěžovatelkou, že trestní řízení je dostatečně represivní reakcí státu a řízení o správním vyhoštění je za těchto okolností nadbytečné (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005-52, č. 1164/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaná i městský soud posuzovaly kritéria délky pobytu na území a stupeň integrace. Pokud stěžovatelka tvrdí, že jednání spočívající v neoprávněném pobytu nelze považovat za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 4/2010-151 zabývalo výkladem pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v kontextu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jenž se týká správního vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka. Pokud stěžovatelka naznačila, že

samotný nelegální vstup nebo pobyt není závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti a že v jejím případě existují okolnosti, které převažují nad narušením veřejného pořádku, jedná se o námitku, která se vztahuje k otázce posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života, viz část III.A. Vzhledem k tomu, že městský soud bude znovu muset posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, bude se muset znovu zabývat i poměřováním zájmu státu na zabránění neoprávněného pobytu cizinců na straně jedné a právem na soukromý a rodinný život cizince na straně druhé, tedy proporcionalitou zásahu. (...)